

Kajian-Kajian
HUKUM
Kebijakan Publik
di Indonesia

Hukum dan Kebijakan Publik

DUMMY

Kajian-Kajian
HUKUM
Kebijakan Publik
di Indonesia

Hukum dan Kebijakan Publik

Dr. Drs. H. Abu Samah, S.H., M.H.

Editor

Dr. M. Alfi Syahrin, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

H. Abu Samah.

Kajian-Kajian Hukum Kebijakan Publik di Indonesia (Hukum dan Kebijakan Publik)/
H. Abu Samah.—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2023.
x, 188 hlm., 23 cm.
Bibliografi: 167
ISBN 978-623-08-0428-1

Hak cipta 2023, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2023.4292 RAJ

Dr. Drs. H. Abu Samah, S.H., M.H.

KAJIAN-KAJIAN HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK DI INDONESIA
Hukum dan Kebijakan Publik

Cetakan ke-1, November 2023

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Dr. M. Alfi Syahrin, S.H., M.H.

Reviewer : Lysa Angraini, S.H., M.H.

Copy Editor : Risty Mirsawati

Setter : Feni Erfiana

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162.
Bandung-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmii Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

PRAKATA



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puji dan syukur ke hadirat Allah Swt., Tuhan Semesta Alam yang menciptakan langit dan bumi beserta isinya. Selawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan nabi besar kita yakni Nabi Muhammad saw. yang mempunyai pengetahuan luas dan sumber kebenaran, semoga senantiasa kita selalu mendapatkan *syafa'at*-nya. *Aamiin.*

Alhamdulillah Rabbil 'Alamin, penulis ucapkan ke hadirat Allah Swt. yang telah memberikan kenikmatan dan kesehatan serta taufik dan hidayah-Nya sehingga buku yang diberi judul ***Kajian-Kajian Hukum Kebijakan Publik di Indonesia (Hukum dan Kebijakan Publik)*** ini dapat diselesaikan dengan baik.

Akhirnya, terkandung suatu harapan semoga materi ini bermanfaat bagi kita semua, dan kepada Allah kita serahkan segala sesuatunya. *Aamiin.*

Pekanbaru, 8 Agustus 2023

Penulis

Dr. Drs. H. Abu Samah, S.H., M.H.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 PENGERTIAN DAN ALIRAN HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	1
A. Pendahuluan	1
B. Pengertian Hukum dan Kebijakan Publik	3
C. Aliran dalam Hukum Kebijakan Publik	10
BAB 2 ISU DAN HUBUNGAN SERTA TAHAP-TAHAP DALAM HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK	17
A. Tahap-tahap dalam Hukum Kebijakan Publik	17
B. Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik	21
C. Isu Hukum dan Kebijakan Publik	24
D. Sumber Hukum Kebijakan Publik	25
E. Bentuk Hukum Kebijakan Publik	26
BAB 3 IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	29
A. Pendahuluan	29
B. Implementasi Hukum Kebijakan Publik	30
C. Faktor Penghambat Kurang Berhasilnya Implementasi Hukum Kebijakan Publik	32
D. Penegakan Hukum dan Pembentukan Kebijakan Publik	37

BAB 4	KONSEP DAN PENDEKATAN STUDI IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	43
	A. Konsep Hukum Kebijakan Publik	43
	B. Konsep Implementasi Hukum Kebijakan Publik	44
	C. Dua Pendekatan Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik	46
BAB 5	PERKEMBANGAN STUDI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	53
	A. Pendahuluan	53
	B. Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik	54
	C. Perkembangan Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik	55
	D. Kendala Studi Implementasi	63
BAB 6	BEBERAPA KANDIDAT GENERASI IV	67
	A. Pendahuluan	67
	B. <i>Communication Theory</i>	67
	C. <i>Regime Theory</i>	68
	D. Kontingensi	68
	E. <i>Ambiguity Conflict Model</i>	69
	F. <i>Trust and Involvement Theory</i>	69
	G. <i>Policy Learning Model</i>	70
BAB 7	UPAYA MEMBANGUN STUDI HUKUM DENGAN MENGANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK	73
	A. Pendahuluan	73
	B. Konsep Kebijakan Publik	74
	C. Proses Analisis Kebijakan Publik	76
	D. Sistem Kebijakan Publik	77
	E. Upaya Membangun Arah Tantangan Studi Implementasi Kebijakan Publik	78
	F. Tantangan Kebijakan Publik di Indonesia	78
	G. Strategi Pengembangan Teori	79
	H. Pendekatan <i>Democratic Governance</i>	79

BAB 8	PROSES IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	85
A.	Pendahuluan	85
B.	Perubahan Kondisi Kelompok Sasaran Menggambarkan Pencapaian Tujuan Implementasi	86
C.	Keterkaitan Antarvariabel dalam Implementasi Kebijakan Publik	87
D.	Kinerja Implementasi	87
E.	Kompleksitas Proses Implementasi	89
BAB 9	KETERKAITAN PUBLIK, PERMASALAHAN DAN PROSES, SERTA FAKTOR-FAKTOR DALAM HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK	97
A.	Pendahuluan	97
B.	Keterlibatan Publik	97
C.	Permasalahan dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik	101
D.	Faktor-faktor yang Bekerja dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik	103
BAB 10	MENILAI KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	109
A.	Pendahuluan	109
B.	Kerangka Pengukuran Kinerja	110
C.	Indikator Pengukuran Kinerja	111
D.	Ciri-ciri Indikator yang Baik	114
E.	Indikator <i>Policy Output</i>	115
BAB 11	PROBLEM PENGUKURAN KINERJA DAN PENGEMBANGAN DIMENSI	119
A.	Problema Pengukuran Kinerja	119
B.	Evaluasi Program vs Kegiatan Rutin Pelayanan	120
C.	Pengembangan Dimensi	122
D.	Sistem Manajemen Pengukuran Kinerja	123

BAB 12 ORGANISASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	129
A. Pendahuluan	129
B. Siapa <i>Implementing Agency</i>	130
C. Kapasitas Organisasi untuk Implementasi Kebijakan Publik	131
D. Struktur Organisasi	132
E. Jumlah SDM yang Dimiliki	136
F. Kesesuaian Tujuan Individu/Personel dengan Pesan Kebijakan	136
G. Komitmen (Motivasi) dan Kompetensi (Keahlian) Personel untuk Implementasi (<i>Will and Skill</i>) Kebijakan Publik	137
H. Pengalaman Kerja dan Senioritas	137
BAB 13 KOORDINASI INTERAKSI ANTARAKTOR KEBIJAKAN PUBLIK	143
A. Koordinator dan Interaksi Antaraktor	143
B. Proses Implementasi dengan Menggunakan Mekanisme Kerja <i>Sequential</i>	145
C. Proses Implementasi dengan Menggunakan Mekanisme Kerja <i>Reciprocal</i>	146
D. Model-model Implementasi Kebijakan Publik	147
DAFTAR PUSTAKA	167
GLOSARIUM	175
INDEKS ISTILAH	181
INDEKS NAMA	183
BIODATA PENULIS	187

BAB 1

PENGETRIAN DAN ALIRAN HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Yang perlu diketahui dan dipahami tentang masyarakat adalah bahwa masyarakat¹ hidup tidak hanya mengandalkan kemampuan diri sendiri, akan tetapi juga mengandalkan kemampuan orang lain.² Hal tersebut sesuai dengan konsep³ bahwa manusia merupakan makhluk sosial, yang mempunyai ciri,⁴ selalu mengalami perubahan dan dinamis.⁵

¹Istilah masyarakat dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *society* dan *community*. Kata masyarakat yang berasal dari *society* berbeda dengan kata masyarakat yang bersumber dari *community* sebab dari perspektif sosiologi pengertian *society* berbeda dari *community* yang dapat diterjemahkan dengan komunitas. Lihat: Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1994).

²Menurut Bambang Tejokusumo bahwa masyarakat merupakan manusia yang senantiasa berhubungan (berinteraksi) dengan manusia lain dalam suatu kelompok. Lihat: Setiadi, *Dinamika Masyarakat sebagai Sumber Belajar Ilmu Pengetahuan Sosial* (Universitas Negeri Malang, 2014), hlm. 1.

³Konsep berarti gambaran mental dari objek, proses, pendapat (paham), rancangan (cita-cita) yang telah dipikirkan. Lihat, Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 520.

⁴Menurut Soerjono Soekanto bahwa masyarakat mempunyai ciri-ciri kehidupan yaitu: (1) manusia yang hidup bersama-sama sekurang-kurangnya terdiri dari dua orang individu; (2) bercampur atau bergaul dalam waktu yang cukup lama; (3) menyadari kehidupan mereka merupakan satu kesatuan; (4) merupakan sistem bersama yang menimbulkan kebudayaan sebagai akibat dari perasaan saling terkait antara satu dengan lainnya. Lihat: Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Pers, 1986), hlm. 27.

⁵Para ilmuwan di bidang sosial sepakat bahwa kehidupan manusia tidak statis, tetapi akan selalu berubah (dinamis, kondisi inilah yang disebut sebagai

Sama halnya seperti kebijakan publik, hal tersebut juga dimanfaatkan oleh masyarakat atau publik untuk menunjang kelangsungan hidupnya. Kebijakan tadi juga dapat dinilai negatif oleh publik jika pelaksanaannya banyak merugikan masyarakat.

Menurut pandangan Thomas R. Dye, dalam Subianto, bahwa kebijakan publik merupakan apa pun yang menjadi pilihan dari pemerintahan untuk melakukan maupun tidak melakukan. Dapat dikatakan bahwa baik bentuk implisit maupun eksplisit tindakan yang dimiliki oleh pemerintah merupakan kebijakan, dan kebijakan tersebut terdapat alternatif untuk melakukan atau tidak melakukannya.⁶

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu hukum yang mengatur kehidupan bersama, yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya.⁷ Setiap pelanggaran

perubahan sosial. Menurut Narmoko bahwa perubahan sosial diartikan sebagai suatu perubahan penting dalam struktur sosial, pola-pola perilaku dan sistem interaksi sosial, termasuk di dalamnya perubahan nilai, norma, dan fenomena kultural. Sebuah perubahan akan selalu hadir dalam perjalanan hidup manusia yang menjadi dinamika kehidupannya. Lihat: J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto, *Sosiologi Teks Pengantar & Terapan* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2007), hlm. 362. Dinamika atau perubahan masyarakat dapat terjadi karena beberapa faktor yaitu: (1) penyebaran informasi, meliputi pengaruh-pengaruh dan mekanisme media dalam menyampaikan pesan-pesan ataupun gagasan (pemikiran); (2) modal, antara lain sumber daya manusia ataupun modal finansial; (3) teknologi, suatu unsur dan sekaligus faktor yang cepat berubah sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan; (4) ideologi atau agama, keyakinan agama atau ideologi tertentu berpengaruh terhadap proses perubahan sosial; (5) birokrasi, terutama berkaitan dengan berbagai kebijakan pemerintahan tertentu dalam membangun kekuasaan; (6) agen atau aktor, hal ini secara umum termasuk dalam modal sumber daya manusia, tetapi secara spesifik yang dimaksud adalah mencari kehidupan yang lebih baik. Lihat: Aprinus Salam, "Perubahan Sosial dan Pertanyaan tentang Kearifan Lokal", *Jurnal Studi Islam dan Budaya Ibdia*, 5(2), 2011, hlm. 257-275.

⁶A. Subianto, *Kebijakan Publik* (Surabaya: Brilian PT Menuju Insan Cemerlang, 2020).

⁷Hukum itu ada atau terdapat pada seluruh dunia, ketika ada masyarakat manusia (*ubi societas ibi ius*/di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Hukum itu ada di mana-mana pada setiap waktu dan bagi setiap bangsa. Lihat: Surojo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1974), hlm. 2. Sendainya hukum tidak ada pada suatu masyarakat, maka tidak akan ada peraturan dan ketentuan umum yang menetapkan batas-batas hak dan kewajiban seseorang ataupun kelompok keseluruhannya. Lihat, Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Bandung: Tarsito, 2002), hlm. 8.

akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.⁸

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dapat dipahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi, tidak hanya sekadar hukum, namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar.

Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang.⁹ Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi undang-undang, apakah menjadi peraturan pemerintah atau peraturan presiden termasuk peraturan daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.¹⁰

B. Pengertian Hukum dan Kebijakan Publik

Sebelum membahas tentang pengertian hukum kebijakan publik, maka terlebih dahulu mengerti tentang apa itu kebijakan publik. Dari beberapa literatur diteliti tentang kajian kebijakan publik disebutkan bahwa kebijakan publik berasal dari kata *public policy*, yang terdiri

⁸Sanksi dalam hukum pidana merupakan semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang telah ditentukan undang-undang, dimulai dari penahanan tersangka dan penuntutan terdakwa sampai pada penjatuhan vonis oleh hakim. Lihat: G.P. Hoefnagels, *The Side of Criminology* (Holland: Kluwer Deventer, 1974), hlm. 134-140; dalam M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 114-115.

⁹Kebijakan publik sebagai ilmu terapan (*applied science*) adalah berkaitan dengan kegiatan pemerintah dalam mengatur (*regulatory*) dan mengurus (*services function*) kepentingan publik/masyarakat. Kepentingan pemerintah ataupun masyarakat yang beragam, menjadi beragam pula isu-isu kebijakan, menyangkut isu-isu kebijakan, menyangkut isu-isu politik, administrasi, ekonomi sosial, kultural, ataupun isu-isu lainnya. Lihat, Bambang Supriyono, "Isu-Isu Kebijakan Publik Kontemporer", *Publik Inspiration, Jurnal Administrasi Publik*, 5(2), Universitas Brawijaya, Malang, 2020, hlm. 83-89.

¹⁰Setiap peraturan (hukum) yang dikeluarkan oleh penguasa seperti (presiden) sepanjang tidak mengganggu hak asasi manusia harus ditaati oleh setiap individu manusia. Lihat, Cecep Cahya Supena, "Suatu Tinjauan Hukum tentang Alasan Manusia Mentaati Hukum", *Jurnal Moderat*, 7(4), 30 November 2021.

dari dua kata yaitu *public* dan *policy*. Menurut Moh. Taufiq bahwa kebijakan publik adalah sebuah kompleksitas tarik-menarik pengaruh dan berbagai pihak yang begitu beragam, mulai kondisi politik internasional sampai pada elemen politik original domestik.¹¹ Menurut Budi Winarno¹² dan Sholichin Abdul Wahab,¹³ bahwa istilah kebijakan tersebut penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain misalnya tujuan (*goal*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Penggunaan istilah tersebut bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang mengambil kebijakan, penggunaan istilah tersebut tidak jadi masalah, namun bagi orang yang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin jadi persoalan. Pada dasarnya terdapat banyak batasan mengenai apa itu yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*).¹⁴ Setiap pengertian tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Terjadinya perbedaan itu sangat wajar sebab setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda juga.

Menurut Charles O. Jones, mengutip pendapat Ealau dan Kenneth Prewit mengatakan bahwa kebijakan adalah sebuah ketetapan berlaku yang dicirikan oleh perilaku konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang menaatinya (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*).¹⁵

Jadi pada dasarnya hakikat proses kebijakan tersebut sebuah proses politik, sehingga segala kompleksitas persoalan yang muncul di tingkat politik juga ditemui pada tingkat kebijakan publik.

Publik berasal dari kata *public*, diartikan beraneka ragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya.

¹¹Moh. Taufiq, *Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praktis* (Tanah Air Beta, 2022), hlm. 2.

¹²Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Media Press, 2005).

¹³Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hlm. 1.

¹⁴Kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang artinya kota (*city*). Lihat, Abdullah, dkk., "Tahapan Pembuatan Kebijakan Publik sebagai Landasan Pengambil Kebijaksanaan", *Jurnal Muara Pendidikan*, 7(1), 2022.

¹⁵Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970).

Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik, dan negara atau pemerintahan. *Policy* berarti kebijakan. Jadi *public policy* adalah kebijakan untuk rakyat atau orang banyak. Dalam Kamus Istilah Politik berarti kebijakan pemerintah (untuk rakyat).¹⁶ Sedangkan, pengertian kebijakan publik dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.¹⁷

James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.¹⁸

James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini menurutnya berimplikasi.¹⁹

¹⁶*Kamus Politik.*

¹⁷*Kamus Bahasa Indonesia.*

¹⁸James E. Anderson, *Public Policy Making*, Cet. ke-3 (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984), hlm. 12. Pada dasar kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatannya dapat dikatakan hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimana pun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah. Easton (1969), pengertian kebijakan publik menurut Easton adalah pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Thomas R. Dye (1981), pengertian kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Chandler dan Plano (1988), pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Jonnes (1977), pengertian kebijakan publik menurut Jonnes adalah suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Erward, pengertian kebijakan publik menurut Edward adalah, "*What government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of governments programs.*" Artinya, apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah termasuk kebijakan publik.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 12-13.

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah;
- d. Kebijakan bisa 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;
- e. Kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Untuk lebih mendalami pengertian kebijakan tersebut Irfan Islamy merangkup pendapat para ahli sebagai berikut.²⁰

1. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.
2. Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.²¹
3. James E. Anderson mengartikan “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).²²

²⁰M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009).

²¹Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2008).

²²M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, *Loc. Cit.* David Easton memberikan arti kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/sah kepada seluruh anggota masyarakat). Teori ini sama halnya dengan teori Thomas R. Dye dari segi hak mutlak pemerintah.

4. Syafaruddin, bahwa kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya. Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan hukum (*law*) dan peraturan (*regulation*), kebijakan lebih adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh. Kebijakan juga diharapkan bersifat umum, tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik.²³
5. Amara Raksasataya mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:
 - 1) identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
 - 2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
 - 3) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pandangan di atas dapat dipahami bahwa kebijakan publik adalah: “serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat”. Lalu apa saja yang terkandung dalam sebuah kebijakan? Di antara yang terkandung dalam kebijakan, yaitu:

1. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*);
2. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah, yang acap kali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek;

²³Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 75.

3. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan;
4. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya, baik manusia maupun bukan manusia.

Kemudian yang dimaksud dengan hukum kebijakan publik adalah aturan-aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya, setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Karena hukum menurut Van Kan adalah “keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat”.²⁴ Jadi hukum tersebut pada dasarnya alat atau sarana untuk menjaga dan mengatur ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggar, baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa.²⁵

Berdasarkan masing-masing pengertian hukum dan kebijakan publik tersebut di atas dapat terlihat hubungan di antara keduanya, yakni permasalahan sosial membutuhkan kebijakan publik sebagai wujud nyata intervensi pemerintah untuk memecahkan permasalahan sosial, baik berupa tindakan maupun tidak bertindaknya pemerintah, namun untuk mengintervensinya pemerintah membutuhkan hukum sebagai instrumen guna melindungi hasil kesepakatan kebijakan yang

²⁴Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik-Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia* (Malang: Universitas Sunan Giri Surabaya dan Averroes Press, 2002), hlm. 17. Menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, memberi arti kebijakan sebagai “a project program of goals, values and practices” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah). Definisi ini lebih menekankan kepada hasil tanpa menjelaskan aktor kebijakan yang membuat keputusan. Namun, aspek manajerialnya ada, hal ini mengacu kepada kalimat “praktik-praktik yang terarah”.

²⁵Menurut Victor Hugo bahwa yang dimaksud dengan hukum adalah kebenaran dan keadilan. Padmo Wahyono hukum adalah alat atau sarana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan sekaligus merupakan sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial. E. Utrecht hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk tata tertib suatu masyarakat yang seharusnya ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan.

telah diputuskan bersama, yang juga cerminan untuk melindungi kepentingan manusia dari berbagai permasalahan sosial di mana hukum dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan, selain itu juga hukum sebagai legitimasi pemerintah untuk melaksanakan kebijakannya dalam rangka mengatasi permasalahan sosial yang terjadi.

Dikarenakan hukum ini untuk mengatur kehidupan sosial maka keterlibatan berbagai pihak dalam proses pembentukannya merupakan suatu hal yang mutlak. Hukum dan kebijakan publik diibaratkan sebagai dua sisi keping mata uang yang tidak bisa dipisahkan termasuk antara unsur-unsur kebijakan.²⁶

Kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah akan dapat berimplikasi kepada, di antaranya sebagai berikut.²⁷

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah;
- d. Kebijakan bisa 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;
- e. Kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Kebijakan publik tersebut di Indonesia merupakan kebijakan pemerintah yang berdasarkan Pancasila. Kebijakan yang dilakukan dengan memperhatikan keinginan dan kehendak rakyat, dan kepentingan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Kebijakan tersebut diakomodasi dalam bermacam bentuk peraturan

²⁶Unsur-unsur yang dimaksud di antaranya: (a) peraturan yang dibuat oleh yang berwenang; (b) tujuan mengatur dan menjaga tata tertib kehidupan masyarakat; (c) mempunyai ciri memerintah dan melarang; (d) bersifat memaksa agar ditaati; dan (e) memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.

²⁷*Ibid.*, hlm. 12-13.

perundang-undangan, dengan hierarki: (1) UUD 1945; (2) UU/perpu; (3) Peraturan Pemerintah (PP); (4) peraturan presiden; (5) perda (provinsi, kabupaten, dan kota); dan (6) peraturan desa.²⁸ Kemudian diubah dengan hierarki yaitu: (1) UUD NRI 1945; (2) ketetapan MPR; (3) UU/perpu; (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) peraturan presiden; (6) perda provinsi; dan (7) perda kabupaten, dan kota.²⁹

C. Aliran dalam Kebijakan Publik

Berdasarkan perkembangan yang terjadi dalam beberapa tahun belakangan ini membuktikan bahwa pemerintah masih mengalami persoalan-persoalan yang sedemikian kompleks akibat dari seperti terjadinya krisis multidimensional, yang memerlukan perhatian dan penanganan pemerintah yang cepat dan akurat agar persoalan-persoalan yang kompleks tadi dapat diatasi. Keadaan ini pada gilirannya menempatkan pemerintah dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya akan berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang susah atau sulit.

Untuk memahami dan mendalami hukum kebijakan publik bahwa dalam kebijakan ada aliran-aliran seperti aliran kontinentalis dan aliran anglosaxonis.³⁰ Menurut aliran kontinentalis bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang-kadang mempersamakan antara hukum dan kebijakan publik, utamanya hukum publik atau hukum tata negara sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Sedangkan, menurut aliran *Anglo-Saxon* bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik demokratis sehingga memandangnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik.

Berdasarkan pandangan aliran kontinentalis bahwa hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan, sebab kebijakan publik dapat berupa hukum, dan dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, dan bahkan

²⁸Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008).

pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik.

Kemudian dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Artinya proses pembuatan hukum tidak melibatkan masyarakat. Kebijakan publik pada sisi lain adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal sampai akhir.

Undang-undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk kepentingan kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pascaamendemen tidak menyebutkan kebijakan publik di dalamnya. Begitu juga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perundang-undangan sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (presiden/ kepala negara atau kepala daerah).

Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat diketahui sebab sistem politik di Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental. Pada sistem kontinental (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Pelibatan publik dalam proses politik, termasuk proses kebijakan tidak menjadi prioritas utama. Dengan demikian, cara aliran kontinental, kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk hukum tata negara.

Menurut aliran *Anglo-Saxonist* bahwa kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Aliran ini dapat diketahui dari pemikir liberal Inggris yaitu John Stuart Mills, dengan karya *On Liberty* (1859) sebuah karya klasik tentang *liberalism*, dengan gagasan dasar adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsipnya sebangun dengan *egalitarianism* yang dikembangkan dalam revolusi Perancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther. Konsep *egalitarianism* ini tidak berhenti di tingkat antarindividu, tetapi antara individu dan negara, yang aturan bersama (kebijakan publik)

merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya.

Pemikiran-pemikiran libertarian menjadi akar pembentukan negara Amerika Serikat. Sistem politik Amerika dibentuk di atas asa yang berbeda dengan Eropa Kontinental. Terdiri atas berbagai suku bangsa pendatang Amerika dibangun di atas batas-batas yang paling ekstrem dengan libertarianisme. Hak warga negara secara individual dijamin, dan tidak pernah dapat dicabut atau dikooptasi negara. Hal ini ditetapkan sejak awal kelahiran Amerika dalam deklarasi kemerdekaannya. Perkembangan selanjutnya dapat diketahui, kebijakan publik yang berkembang di Amerika mempunyai pola yang berbeda dengan Eropa dengan kontinentalnya.

Lalu bagaimana kebijakan publik di Indonesia? Menurut Nugroho,³¹ bahwa kondisi objektif di Indonesia adalah dalam praktik administrasi publik, dan kebijakan publik identik dengan hukum. Keadaan ini dapat dilihat dalam praktik pengembangan kualitas kebijakan di tingkat nasional seperti DPR, departemen, dan sebagainya, maupun daerah seperti DPRD dan pemda. Jadi agenda yang paling utama yaitu melakukan pengembangan kapasitas untuk *legal drafting*. Pada masa 20 tahun terakhir pengamatan, agenda untuk *legal drafting* mencapai 80% atau lebih, kemudian agenda untuk membangun kapasitas mengembangkan kebijakan publik yang bukan dalam arti hukum atau *legal drafting* 20% atau kurang.

Sedangkan, berkaitan dengan karakter kebijakan publik di Negara Indonesia, menemukan bahwa kebijakan di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu: (1) UUD NRI 1945; (2) ketetapan MPR; (3) UU/perpu; (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) peraturan presiden; (6) perda provinsi; (7) perda kabupaten, dan kota.³²

Berdasarkan hierarki aturan tersebut di atas dapat diketahui bahwa hierarki kebijakan di Indonesia sangat berlapis. Selain itu juga ada

³¹Riant Nugroho, *Public Policy, Loc. Cit.*

³²Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

munculnya kebijakan pada tingkat kementerian yang mencuri kekuasaan kebijakan, karena ada sejumlah kebijakan di tingkat menteri yang ikut dapat mengatur kebijakan pada tingkat daerah, termasuk perda seperti Pendayagunaan Aparatur Negara.

Berdasarkan hierarki yang sangat berlapis dapat diketahui juga bahwa Indonesia masih mengikuti pola atau aliran kontinentalis. Dampaknya, sebuah kebijakan akan dapat *full implemented* setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap. Contoh salah satu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Kebijakan ini dilengkapi lebih dari 12 peraturan pemerintah sebagai penerjemahan kebijakan tersebut, di antaranya seperti standardisasi pendidikan, hak-hak anak didik, dan otonomi pendidikan.

Oleh sebab itu, dapat dibayangkan bahwa untuk menjadikan Undang-Undang Sisdiknas *full implemented* diperlukan waktu lima sampai delapan tahun. Persoalannya yaitu bagaimana kalau waktu lima sampai delapan tahun kemudian undang-undang tersebut tidak sesuai lagi? Jadi begitu mahalnya dari segi waktu, SDM maupun dana, serta konflik sosial-politik untuk mengganti undang-undang yang baru sebab konsekuensinya mengubah seluruh kebijakan yang ada dan segala turunannya.

Kalau dibandingkan dengan model pada negara-negara *Anglo-Saxont* yang biasanya sangat sederhana. Sebuah undang-undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya. Jadi tidak diperlukan peraturan pemerintah dan sejenisnya sebagai peraturan pelaksana. Pada tingkat atas hanya ada undang-undang dan di bawahnya ada semacam *executive decision* atau semacam keputusan kepala eksekutif seperti presiden atau pedana menteri.

Indonesia sebagai negara hukum, kecenderungan kontinentalis pemahaman dan praktik kebijakan publik, paling tidak disebabkan oleh karena beberapal, di antaranya sebagai berikut.

- a. Tidak terpisah dari perjalanan historis Negara Indonesia yang telah mewarisi sistem administrasi publik Belanda;
- b. Para ahli hukum Indonesia masih berkiblat ke Belanda hingga saat ini. Para tenaga pengajar masih menggunakan buku-buku Belanda, master dan doktor hukum di Belanda adalah yang paling

paten, kalau dibandingkan dengan negara lain. Buku-buku teks di Indonesia, bahkan yang diterbitkan oleh ahli hukum tata negara yang paling senior pun lebih mengacu pada sistem di Belanda daripada sistem lain yang lebih modern.

- c. Akan tetapi, pada perkembangan sekarang ini di Indonesia mulai berkembang, wacana kebijakan publik dalam aras pemikiran *Anglos-Saxons*, yang dikembangkan oleh ilmuwan administrasi publik yang berlatar belakang Amerika terutama yang berasal dari Universitas Gajah Mada, di antaranya Sofian Efendi, Miftah Thoha, Agus Dwiyanto, Muhadjir Darwin, dan Mustopadjaja.

Lalu pertanyaan yang timbul yaitu mengapa sebagian besar negara-negara modern di Eropa Barat tidak mempersoalkan pendekatan kontinentalis yang cenderung *top down* dibandingkan dengan pendekatan yang *top down* dan *bottom up*? Di antaranya adalah sebagai berikut.

- a. Sebab negara-negara tersebut tidak banyak lagi dibuat kebijakan publik, khususnya dalam bentuk undang-undang. Sebagian besar kebijakan publik di negara tersebut telah dibuat di masa lalu dan tetap sesuai dengan kondisi sekarang. Dengan demikian, tidak diperlukan kebijakan baru, melainkan hanya beberapa revisi kebijakan, itu pun jika dianggap perlu;
- b. Tingginya kualitas aparatur publik, baik di sektor eksekutif ataupun birokrasi dan legislatif atau lembaga representasi publik atau parlemen. Kualitas manusia berkaitan dengan profesionalitas dan integritas dari yang bersangkutan. Di antara ukurannya adalah rendahnya tingkat persepsi korupsi di negara-negara tersebut. Jadi meskipun relatif bersifat *top-down* kualitas manusia yang ada mampu mengelola aspirasi publik dengan efektif. Pada akhirnya bentuk *top-down* merupakan bentuk formalnya, tetapi bentuk operasionalnya menjadi *bottom up*.
- c. Proses artikulasi dan agresi kepentingan publik sudah berjalan dengan baik dan mapan sehingga proses *bottom up* seakan berjalan dengan sendirinya (*it goes without saying*). Melembaganya proses ini merupakan bentuk kedewasaan bernegara dari rakyat dan pemerintah.

Dengan demikian, sebenarnya atau pada dasarnya tidak menjadi masalah suatu negara memilih pendekatan kontinentalis sebagai model utamanya dalam mengembangkan kebijakan publik. Namun, harus diketahui bahwa sejumlah *ceteris paribus* yang diperlukan yaitu tidak banyaknya kebijakan publik yang harus dibuat, tinggi kualitas aparatur negara dan pemerintahan serta proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik telah melembaga dalam sistem politik yang ada. Dari salah satu ketiga poin tersebut, penggunaan model kontinentalis berpotensi mengembangkan masalah yang lebih besar dan mendasar dari suatu kebijakan publik yang dikembangkan dalam suatu negara.

DUMMMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 2

ISU DAN HUBUNGAN SERTA TAHAP-TAHAP DALAM HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Tahap-tahap dalam Hukum Kebijakan Publik

Menurut Budi Winarno bahwa tahapan yang dilakukan dalam pelaksanaan kebijakan publik, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan.¹

Sedangkan, tahap-tahap pembuatan hukum kebijakan menurut Abdul, dkk., adalah sebagai berikut.

- 1) Identifikasi masalah dan kebutuhan. Tahap pertama dalam perumusan masalah kebijakan sosial adalah mengumpulkan data mengenai permasalahan sosial yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs*).
- 2) Analisis masalah dan kebutuhan. Tahap ini berikutnya adalah mengolah, memilah dan memilih data mengenai masalah dan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan ke dalam laporan yang terorganisasi. Informasi yang perlu diketahui antara lain, apa penyebab masalah dan apa kebutuhan masyarakat? Dampak apa yang mungkin ditimbulkan

¹Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses* (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), hlm. 23.

apabila masalah tidak dipecahkan dan kebutuhan tidak dipenuhi? Siapa dan kelompok mana yang terkena masalah?

- 3) Penginformasian rencana kebijakan, berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana ini kemudian disampaikan kepada berbagai subsistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan sosial untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.
- 4) Perumusan tujuan kebijakan. Kemudian itu setelah mendapatkan berbagai saran atau masukan masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.
- 5) Pemilihan model kebijakan. Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metode dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan sosial yang logis, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 6) Penentuan indikator sosial, agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator sosial yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana yang akan dicapai.
- 7) Membangun dukungan dan legitimasi publik. Tugas pada tahap ini yaitu menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsesus dan kesepakatan mengenai kebijakan sosial yang akan diterapkan.²

²Abdullah, dkk., "Tahapan Pembuatan Kebijakan Publik sebagai Landasan Pengambil Kebijaksanaan", *Jurnal Muara Pendidikan*, 7(1), 2022.

Kemudian tahapan-tahapan hukum kebijakan publik menurut William Dunn³ dalam bukunya *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan.

Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam *agenda setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990),⁴ isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun, tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik di antaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat

³William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998), hlm. 24.

⁴*Ibid.*

dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Penyusunan agenda kebijakan seharusnya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik.

Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun, warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi—cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan sering kali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan.

Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta-merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

5. Penilaian/Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

B. Hubungan Hukum dengan Kebijakan Publik

Hubungan hukum⁵ dengan kebijakan publik dapat diibaratkan sebagai dua sisi keping mata uang yang tidak dapat dipisahkan, sebab permasalahan sosial membutuhkan kebijakan publik sebagai wujud nyata intervensi pemerintah untuk memecahkan permasalahan sosial, baik berupa tindakan maupun tidak bertindaknya pemerintah, namun untuk mengintervensinya pemerintah memerlukan hukum sebagai instrumen guna melindungi hasil kesepakatan kebijakan yang telah diputus bersama.

⁵Hukum adalah alat atau sarana untuk menjaga dan mengatur ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggar, baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa. Lihat, Moh. Taufik, *Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praksis* (Tanah Air Beta, 2022), hlm. 2. Asal mula hukum tersebut merupakan penetapan oleh pimpinan yang sah dalam sebuah negara. Hukum adalah hukum yang berlaku pada suatu negara, disebut hukum plus rakyat meminta supaya tindakan-tindakan yang diambil adalah sesuai dengan norma yang tinggi itu dapat disamakan dengan prinsip keadilan. Lihat, Hujbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm. 86.

Selain itu juga cerminan untuk melindungi kepentingan manusia dari berbagai permasalahan sosial di mana hukum dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan. Kemudian juga hukum sebagai legitimasi pemerintah untuk melaksanakan kebijakannya dalam rangka mengatasi permasalahan sosial yang terjadi. Karena itu juga hukum untuk mengatur kehidupan sosial maka keterlibatan berbagai pihak dalam proses pembentukannya merupakan suatu hal yang mutlak.

1. Sumber Pembuatan Kebijakan Publik

Sumber pembuatan kebijakan publik adalah bersumberkan pada:

- (a) Bahan yang harus dijadikan dasar atau patokan. Bahan yang harus dijadikan dasar pembuatan kebijakan publik adalah berbagai keputusan atau produk hukum yang mempunyai status hukum atau hierarki keputusan atau kebijakan yang lebih tinggi.
- (b) Bahan yang perlu mendapat pertimbangan. Bahan yang perlu mendapat pertimbangan adalah berbagai data, informasi, ataupun pemikiran dan saran, yang bersifat objektif yang datang dari berbagai sumber, baik dari dalam maupun dari luar organisasi pemerintah.

2. Hukum Diperlukan

Hukum yang diperlukan agar kebijakan-kebijakan kenegaraan dan pemerintahan dapat memperoleh bentuk resmi yang bersifat mengikat dan dapat dipaksakan berlakunya untuk umum. Karena hukum yang baik diperlukan dalam rangka pembuatan kebijakan (*policy making*) yang diperlukan merekayasa, mendinamisasi, mendorong, dan bahkan mengarahkan guna mencapai tujuan hidup bersama dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Di samping itu, dalam rangka pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (*policy executing*), hukum juga harus difungsikan sebagai sarana pengendali dan sebagai sumber rujukan yang mengikat dalam menjalankan segala roda pemerintahan dan kegiatan penyelenggaraan negara.⁶

⁶Jimly Asshiddiqie, "Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum", *Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta*, 10 November 2005.

3. Dalam kenyataan praktik, baik dalam konteks pembuatan kebijakan (*policy making*) maupun dalam konteks pelaksanaan kebijakan (*policy executing*), masih terlihat adanya gejala anomie dan anomali yang belum dapat diselesaikan dengan baik selama 21 tahun pasca-Reformasi ini. Dari segi sistem norma, perubahan-perubahan telah terjadi dimulai dari norma-norma dasar dalam konstitusi negara yang mengalami perubahan mendasar. Dari segi materinya dapat dikatakan bahwa UUD 1945 telah mengalami perubahan 30% dari isi aslinya sebagaimana diwarisi dari tahun 1945. Sebagai akibat lanjutannya maka keseluruhan sistem norma hukum sebagaimana tercermin dalam pelbagai peraturan perundang-undangan harus pula diubah dan diperbarui.⁷

4. Fungsi Hukum Modern

Fungsi hukum modern menunjukkan keterkaitannya dengan instrumen kebijakan publik. Ini dapat dicermati dari pendapat.⁸ Fungsi yang pada dasarnya dijalankan oleh hukum modern adalah “ia tidak sekadar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan diusahakan untuk menjadi sarana menyalurkan kebijakan-kebijakan yang dengan demikian bisa berarti menciptakan keadaan-keadaan yang baru atau mengubah sesuatu yang sudah ada”.

Dalam kebijakan yang dibuat oleh negara kebijakan publik—terdapat tujuan-tujuan. Untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan tersebut diperlukan instrumen atau sarana. Sebagaimana sarana dapat diuraikan sebagai segala sesuatu yang dipergunakan atau dapat dipergunakan oleh seorang aktor untuk memperlancar terwujudnya tujuan atau tujuan-tujuannya.⁹ B.G. Peters mengidentifikasi beberapa tipe instrumen kebijakan, yakni: hukum/undang-undang; pelayanan; uang; pajak; instrumen ekonomi.¹⁰

⁷*Ibid.*

⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Penerbit Alumni,, 1979).

⁹A. Hoogerwerf, “Isi dan Corak-Corak Kebijaksanaan”, dalam A. Hoogerwerf (ed.), *Ilmu Pemerintahan*, Terjemahan R.L.L. Tobing, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1983).

¹⁰Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso (Jakarta: Penerbit Kencana, 2005).

Ada dua alasan dalam kenyataan dunia politik, pejabat pemerintah harus selalu menerjemahkan kebijakan dalam hukum: menetapkan kebijakan dalam bentuk undang-undang, yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat, tetapi juga terhadap pemerintah sendiri yang berkepentingan menjaga legitimasinya, yakni:

- (a) Kebutuhan untuk memerintah. Tanpa undang-undang pemerintah tidak dapat menjalankan roda pemerintahan. Di mana pun, dengan upaya beberapa pembuat kebijakan maka pemerintah memberlakukan aturan untuk mengawasi perilaku pegawai pemerintah dan warga negara pada umumnya. Undang-undang juga dibutuhkan, ketika pemerintah bermaksud meningkatkan pembangunan, dan untuk itu harus mengubah pola pikir serta perilaku yang cenderung menghambat jalannya proses pembangunan. Karena itu, harus merumuskan dan melaksanakan peraturan yang menjadi acuan suatu pola perilaku yang diinginkan.
- (b) Tuntutan akan legitimasi. Kebijakan yang diformulasikan dalam bentuk undang-undang memberikan pemerintah suatu legitimasi. Dengan memiliki legitimasi yang sah dari para pejabat dan warga negara, maka diharapkan akan mampu memengaruhi para pelaku untuk mengubah perilaku bertentangan yang dapat menghambat jalannya proses pembangunan.¹¹

C. Isu Hukum dan Kebijakan Publik

Kepentingan pemerintah ataupun masyarakat yang beragam menjadikan beragam pula isu-isu kebijakan, menyangkut isu-isu kebijakan, di antaranya sebagai berikut.

¹¹Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang* (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2001).

- (1) Sumber hukum kebijakan publik: hukum sebagai sumber dan dasar yang harus melandasi kebijakan publik.
- (2) Hukum merupakan instrumen kebijakan publik.
- (3) Bentuk hukum kebijakan publik: bentuk hukum formulasi kebijakan publik, bentuk hukum implementasi kebijakan publik, dan bentuk hukum evaluasi kebijakan publik.
- (4) Sistem kebijakan publik dan sistem hukum.
- (5) Strata kebijakan publik dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- (6) Hukum berorientasi kebijakan publik.
- (7) Pendekatan (proses) kebijakan publik dalam proses hukum: pendekatan formulasi kebijakan publik dalam pembentukan hukum (pembentukan peraturan perundang-undangan) dan pendekatan implementasi kebijakan publik dalam pelaksanaan atau penegakan hukum.
- (8) Sistem nilai dalam kebijakan publik. 9.
- (9) Etika kebijakan publik atau kebijakan publik dalam perspektif etika hukum.

D. Sumber Hukum Kebijakan Publik

Sumber hukum kebijakan publik menurut Paton¹² bahwa para ahli hukum menggunakan istilah sumber hukum dalam dua arti, yaitu sumber hukum tempat orang-orang mengetahui hukum dan sumber hukum bagi pembentuk undang-undang menggali bahan-bahan dalam penyusunan undang-undang. Sumber hukum yang dimaksud yaitu tempat-tempat orang-orang mengetahui hukum yaitu semua sumber hukum-hukum tertulis dan sumber hukum lainnya, yang dapat diketahui pada waktu, lokasi dan berlaku bagi orang-orang tertentu. Dengan tujuan untuk mencari sumber hukum berupa undang-undang, putusan hakim di pengadilan, akta, buku literatur hukum, dan jurnal. Kemudian untuk sumber hukum bagi pembentukan undang-undang untuk menggali bahan-bahan dalam penyusunan undang-undang berkaitan dengan penyiapan rancangan undang-undang.

¹²G.W. Paton, *A Textbook of Jurisprudence* (London: Oxford University Press, 1972), hlm. 188.

Sedangkan, sistem hukum dalam hukum Eropa Kontinental¹³ dan sistem hukum *Anglo-Saxon* sumber hukumnya materiil dan formil. Eropa Kontinental lebih fokus pada sumber hukum dalam arti formil, sebab hukum formil berkaitan dengan proses terjadinya hukum dan mengikat masyarakat. Kemudian hukum formil juga dibutuhkan untuk keperluan praktis yaitu aspek bekerjanya hukum.

Sedangkan, dalam sistem hukum *Anglo-Saxon*¹⁴ tetap melihat sumber hukum dalam dua pengertian, yaitu materiil dan formil. Sumber hukum materiil diartikan sumber yang berasal substansi hukum, sedangkan sumber hukum formil diartikan sebagai sumber berasalnya kekuatan mengikat.

Dengan demikian, hukum diperlukan agar kebijakan-kebijakan kenegaraan dan pemerintahan dapat memperoleh bentuk resmi yang bersifat mengikat serta dapat dipaksakan berlakunya untuk umum. Jadi hukum yang baik diperlukan dalam rangka pembuatan kebijakan (*policy making*) yang diperlukan merekayasa, mendinamisasi.

E. Bentuk Hukum Kebijakan Publik

Bentuk hukum kebijakan publik yang dapat dijadikan sebagai pegangan dan ketentuan hukum bagi seluruh *stakeholder* dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bentuk hukum kebijakan publik merupakan suatu pedoman dan panduan untuk dilaksanakan

¹³Sistem Eropa Kontinental telah berkembang di negara-negara Eropa daratan dan sering disebut sebagai *civil law*, yang pada awalnya berasal dari kodifikasi hukum yang berlaku di Kekaisaran Romawi pada masa pemerintahan Kaisar Jusitinius abad VI sebelum Masehi. Lihat: Dedi Soemardi, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Indhillco, 1997), hlm. 73. Menurut Soerojo bahwa yang menjadi rujukan pertama dalam tradisi sistem hukum *civil law* adalah peraturan perundang-undangan. Dan menempatkan konstitusi pada urutan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Semua negara penganut *civil law* mempunyai konstitusi tertulis. Lihat: Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta: Gunung Agung, 1983), hlm. 27.

¹⁴Sistem hukum *Anglo-Saxon* adalah Anglo Amerika atau *common law*, yang mempertahankan hukum kebiasaan masyarakat pribumi dengan memasukkannya unsur-unsur hukum yang berasal dari sistem hukum Eropa Kontinental. Lihat, Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* (Bandung: Alumi, 1991), hlm. 73.

sebagaimana mestinya, jika tidak, maka akan ada sanksi yang mengikutinya. Bentuk hukum kebijakan publik adalah dapat dijalankan sebagai hukum yang mengikat kepada seluruh masyarakat dalam suatu negara.

Menurut Riant Nugroho bahwa bentuk hukum kebijakan tersebut dapat dibagi kepada bagian yaitu undang-undang, paternalistik (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin.¹⁵

Undang-undang

Bentuk undang-undang merupakan bentuk akhir dari kebijakan publik yang dijadikan sebagai pedoman dan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat. Aturan hukum dalam undang-undang merupakan bentuk akhir dari hukum kebijakan publik, yang dijadikan sebagai pedoman dan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat. Aturan hukum dalam undang-undang tersebut mengatur seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Kemudian di dalam aturan hukum kebijakan publik tersebut terdapat sanksi hukum bagi yang melanggarnya, yang sudah tertulis. Sebagai bentuk hukum kebijakan publik, undang-undang harus dijalankan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembuatan undang-undang kebijakan publik melibatkan seluruh *stakeholder* yang berkaitan untuk dapat dijalankan sesuai dengan tujuan yang diharapkan oleh seluruh pihak yang terkait.

Paternalistik

Bentuk kedua dari hukum kebijakan publik paternalistik yaitu berperilaku semisal ayah yang dikaitkan dengan sikap pemimpin kepada pegawainya. Pemimpin yang berperilaku seperti bapak dan pegawai berperilaku seperti anak. Hal ini merupakan bentuk kebijakan yang melekat dan terjadi di semua tingkat kebijakan. Pemimpin sebagaimana seorang ayah memperlakukan pegawai seperti anak-anaknya. Pemimpin melakukan apa pun yang diinginkan anaknya. Pegawai atau bawahannya berperilaku seperti anaknya yang tidak dapat menolak segala perintah dari pimpinannya.

¹⁵Riant Nugroho, *Public Polic* (Jakarta: Gramedia, 2011), hlm. 77-78.

Perilaku Pemimpin

Bentuk ketiga hukum kebijakan publik yaitu perilaku pemimpin berupa sikap pemimpin menjadi kebijakan publik. Dalam hal ini, ranah yang agak vulgar dapat terjadi, bahwa kebijakan publik adalah sikap dari pemimpin itu sendiri. Jadi pemimpin merupakan kunci utama untuk memperbaiki atau memperburuk sistem pemerintahan, perilaku pemimpin menjadi pedoman yang akan diikuti oleh seluruh anggota masyarakat serta patuh terhadap perintahnya. Pegawai yang buruk yang dipimpin oleh pemimpin yang baik, akan menjadikan pegawai itu lebih baik dan organisasi yang dipimpinnya jauh lebih baik. Begitu juga sebaliknya. Pemimpin itu juga dapat menganalisis mau dibawa ke mana organisasinya dan mau dibentuk seperti apa. Pemimpin sejatinya adalah suatu cerminan dari anggota masyarakat dan organisasi yang dipimpinnya.

BAB 3

IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Implementasi di bidang pembangunan seperti di segala bidang merupakan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, baik pada aspek materiil maupun spiritual.¹

Pembangunan tersebut perlu dikendalikan melalui suatu kebijakan yang memuat pedoman pelaksanaan tindakan dan bahkan memuat larangan-larangan tertentu untuk menjamin proses pembangunan dapat terarah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Terbitnya kebijakan publik dilandasi kebutuhan untuk penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat. Kebijakan publik ditetapkan oleh para pihak (*stakeholders*), terutama pemerintah yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Makna dari pelaksanaan kebijakan publik merupakan suatu hubungan yang memungkinkan pencapaian tujuan-tujuan atau sasaran sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan pemerintah.

¹M.I. Afandi, dan Warjio, "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dalam Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan", *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2), 2015, hlm. 92-113. Retrieved from <http://ojs.uma.ac.id/index.php/adminpublik/article/view/70>.

Kekurangan atau kesalahan kebijakan publik akan dapat diketahui setelah kebijakan publik tersebut dilaksanakan, keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik dapat dilihat dari dampak yang ditimbulkan sebagai hasil evaluasi atas pelaksanaan suatu kebijakan.²

Pelaksanaan kebijakan secara sederhana adalah pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau mekanisme yang dibingkai pada suatu sistem tertentu. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan terencana yang dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu.³

Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak. Pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan secara tepat sasaran dan berdaya guna akan mampu memecahkan suatu permasalahan secara baik, semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang digunakan, semakin diperlukan teori dan modal yang mampu menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut.⁴

Analisis kebijakan perlu dilakukan, terutama berkenaan dengan dampak yang dihasilkannya. Kajian pelaksanaan kebijakan bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dan merugikan kepentingan masyarakat.

B. Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Implementasi hukum kebijakan publik di berbagai kegiatan dan program pembangunan yang dirancang secara baik oleh pemerintah ketika

²A.T. Rohman, "Implementasi Kebijakan Melalui Kualitas Pelayanan Penerimaan Pajak Daerah dan Implikasinya terhadap Kepuasan Masyarakat di Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan", Universitas Pasundan, Bandung, 2016. Retrieved from <http://repository.unpas.ac.id/1661/>.

³M.I. Afandi, dan Warjio, "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dalam Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan", *Loc. Cit.*

⁴A.T. Rohman, "Implementasi Kebijakan Melalui Kualitas Pelayanan Penerimaan Pajak Daerah dan Implikasinya terhadap Kepuasan Masyarakat di Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan", *Loc. Cit.*

dilaksanakan ternyata pencapaiannya tidak sesuai dengan rencana semula. Fakta yang ada menunjukkan bahwa berbagai kondisi ideal yang tercantum di dalam dokumen kebijakan ternyata ketika harus berhadapan dengan berbagai realitas di lapangan menjadi sulit untuk dilaksanakan.

Menurut para ahli mengatakan bahwa implementasi berbagai kebijakan dan program pembangunan di negara-negara berkembang memang sangat sulit, hal tersebut masuk akal sebab ketika implementasi kebijakan di negara-negara maju saja juga sulit dilakukan, apalagi di negara-negara berkembang sebagaimana dikatakan oleh McClintock: *“The successful implementation of public policy is difficult in the first world countries, it is more difficult in the third world.”*

Dari berbagai faktor disinyalir menjadi penyebab kegagalan program-program anti-kemiskinan tersebut. Selain karena masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yang menjadi faktor utama kegagalan berbagai program anti-kemiskinan yang diluncurkan oleh pemerintah pusat, variabel penjelas lain, seperti adanya kecenderungan untuk penyeragaman kebijakan, lemahnya dukungan pemerintah daerah, dan rendahnya pengetahuan kelompok terhadap berbagai program yang diimplementasikan juga merupakan kontributor terhadap kegagalan implementasi program-program anti-kemiskinan yang diluncurkan oleh pemerintah.

Pada tingkat pemerintah daerah, banyak kasus dapat dijadikan sebagai bukti yang menunjukkan bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten gagal menjalankan tugasnya untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah sebagaimana dirumuskan secara ideal dalam UU yaitu meningkatkan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah.

Kegagalan implementasi berbagai kebijakan dan program pembangunan tentu mengundang keprihatinan masyarakat atau publik secara luas. Alasan pertama untuk prihatin adalah berkaitan dengan kerugian secara finansial (biaya) yang harus ditanggung oleh masyarakat akibat kegagalan tadi. Kebijakan dan program pembangunan pemerintah jelas menyerap dana publik (yang diperoleh dari pajak dan retribusi) yang jumlahnya tiap tahun mencapai ribuan triliun rupiah.

Alasan kedua untuk prihatin adalah hilangnya kesempatan (*lost opportunity*) karena kegagalan implementasi berbagai kebijakan dan program tadi. Realitasnya karena keterbatasan anggaran, setiap pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pasti akan menyebabkan terjadinya pertukaran, yaitu kondisi dilematis yang harus dipilih oleh pemerintah karena keterbatasan anggaran yang dimilikinya tersebut.

Implikasi kegagalan Pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program pembangunan adalah masih belum mampu diwujudkan agenda pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan publik, seperti peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan, sanitasi dan air bersih, peningkatan kesempatan kerja, dan pembangunan infrastruktur. Dari semua persoalan tersebut, tentu agenda yang paling terpengaruh karena kegagalan pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program mereka adalah upaya untuk memerangi kemiskinan di negara ini.

Sebagai ilustrasi dapat disorot implementasi program jaring pengaman sosial. Program ini dinilai kurang berhasil dalam oleh berbagai implementasinya karena hanya menghasilkan dampak yang sangat kecil dalam menyelamatkan masyarakat miskin di tengah-tengah tekanan hebat akibat krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997.

Terjadinya kegagalan program JPS dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya yaitu:

- a. Rendahnya sosialisasi program kepada masyarakat sebagai kelompok sasaran.
- b. Ketidakpedulian para perangkat desa sebagai implementor program.
- c. Lemahnya mekanisme pengawasan.
- d. Penilaian implementasi yang didasarkan pada standar operasional prosedur/dominannya budaya formalitas.

C. Faktor Penghambat Kurang Berhasilnya Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Yang dimaksud dengan penghambat kurang berhasilnya yaitu hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak

dapat diwujudkan.⁵ Berdasarkan pandangan Bambang Sunggono bahwa penghambat hukum kebijakan tidak dapat diimplementasikan disebabkan beberapa faktor di antaranya:

a. Isi kebijakan

Pertama isi kebijakan gagal disebabkan masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, disebabkan oleh kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan dilaksanakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, yaitu kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, seperti berkaitan dengan waktu, biaya/dana dan serta tenaga manusia yang digunakan.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik informasi itu justru tidak ada, seperti akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada implementasinya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi

Sebab-musabab yang berkaitan dengan gagal atau terhambatnya implementasi hukum kebijakan publik juga dapat ditentukan aspek pembagian potensi di antara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Jadi berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas

⁵ Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm. 235.

atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.⁶

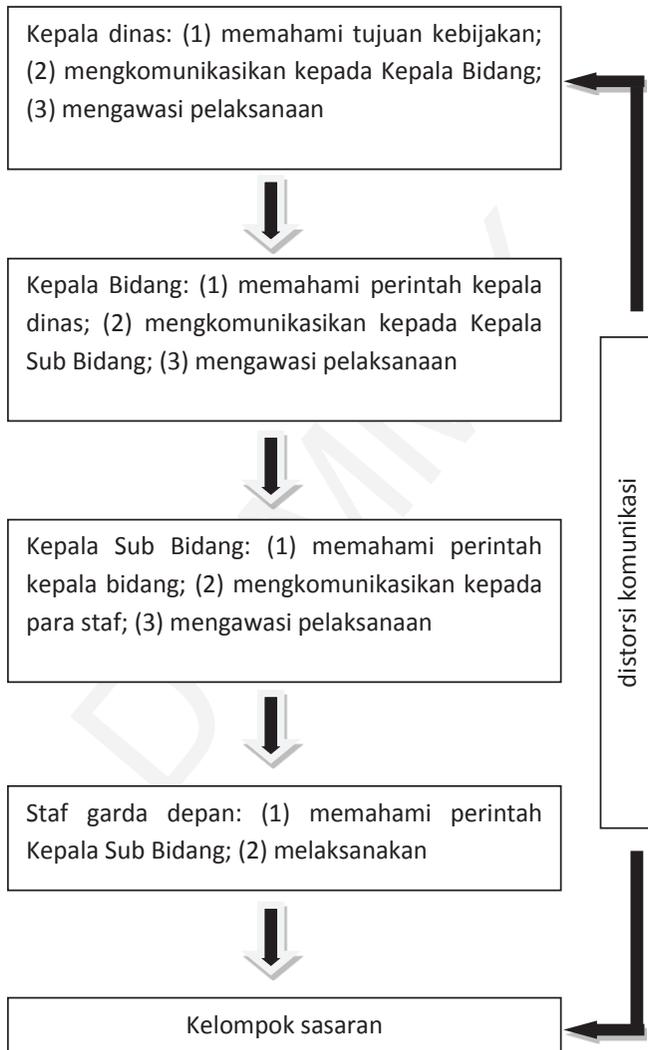
Begitu banyaknya contoh kasus lain adalah implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Kinerja implementasi program P2KP yang dianggap kurang berhasil dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. Koordinasi pelaksanaan di tingkat kecamatan dan kelurahan tidak berjalan begitu baik.
- b. Sikap dan perilaku aparat pemerintahan kecamatan, kelurahan dan masyarakat yang beranggapan bahwa P2KP tidak ada bedanya dengan proyek-proyek pengentasan kemiskinan terdahulu, yang sekadar memberikan bantuan dana.
- c. Komunikasi. Faktor komunikasi menjadi kelemahan pada pelaksanaan P2KP ini disebabkan oleh masih terbatasnya penyampaian informasi mengenai program P2KP kepada kelompok masyarakat tertentu.
- d. Organisasi, yaitu kurang mendukungnya organisasi terhadap implementasi karena tidak adanya unit yang khusus menangani kegiatan teknis sehingga menjadi *overload* tugas dalam lingkup organisasi.

Berdasarkan kasus di atas dapat diketahui bahwa proses implementasi bukanlah sesuatu yang mudah. Proses tersebut bukan hanya aktivitas administrasi semata, yaitu hanya dimaknai sebagai fungsi pembagian kerja, pemberian perintah dan mengawasi pelaksanaan suatu pekerjaan atau dalam konseptualisasinya sering disebut sebagai *problem command*/memerintah dan kontrol saja. Namun, kenyataannya proses implementasi tersebut melibatkan berbagai elemen, seperti kualitas kebijakan, kapasitas organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan, kemampuan sumber daya manusia yang ditugaskan untuk mengimplementasikan kebijakan ketepatan instrumen untuk mencapai tujuan kebijakan dan sebagainya.

⁶Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik* (Jakarta: PT Karya Unipress, 1994), hlm. 149-151.

Keberhasilan implementasi dengan demikian sangat dipengaruhi oleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana berbagai elemen tersebut dapat bekerja bersama-sama secara harmonis yang ditandai dengan interaksi antaraktor, kapasitas pelaksana di lapangan, strategi penyampaian informasi atau sosialisasi, dan kapasitas organisasi.



Gambar 3.1 Hierarki Implementasi

Akan tetapi, kenyataan persoalan implementasi tidak semudah yang dibayangkan. Implementasi merupakan suatu kegiatan yang begitu kompleks: melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan mereka masing-masing. Kerumitan bisa bertambah ketika kebijakan yang diimplementasikan tidak dirumuskan secara jelas sebagai akibat kompromi-kompromi politik yang mewarnai proses perumusan kebijakan tersebut.

Karena kompleksitas tersebut, bukan suatu yang mengagetkan ketika banyak ahli implementasi sampai membuat suatu kesimpulan bahwa selama ini lebih banyak kebijakan/program pembangunan pemerintah yang gagal diimplementasikan daripada yang berhasil.⁷

Sayangnya, sebagian besar para *policy maker* tidak menyadari persoalan tersebut. Dalam pandangan mereka persoalan yang paling pelik untuk dipecahkan adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang baik. Sebab, suatu kebijakan yang diformulasikan secara baik diasumsikan akan gampang untuk diimplementasikan.

Namun, kemudian mereka menjadi terkejut ketika apa yang mereka pikirkan tersebut ternyata jauh dari realitas yang mereka temui di lapangan. Kenyataan yang ada, gagasan yang indah dan ideal yang ada di atas kertas tidak selalu mudah ketika direalisasikan di lapangan. Berikut adalah kutipan yang secara gamblang menggambarkan tentang hal itu.

*“The greatest difficulty in devising better social program is not determining what are reasonable policies on paper, but finding the means for converting these policies into viable field operations that correspond reasonably well to original intentions”.*⁸

Pendapat para ahli kebijakan sebagaimana dipaparkan di depan memang sangat dipengaruhi oleh pandangan lama yang disebut sebagai dikotomi (pemisahan) antara politik dan administrasi yang diwariskan oleh *founding father* ilmu administrasi publik, yaitu W. Wilson.⁹

⁷Para ahli memberikan yang sinikal tentang ini dengan mengatakan bahwa implementasi kebijakan yang berhasil hanyalah sebuah kebetulan (*by chance*) sementara implementasi yang gagal memang *by design*.

⁸Anne L. Schneider, “Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework”, *Evaluation Review*, 1982, hlm. 715.

⁹Henry Nicholas, *Public Administration and public Affair* (New York: Prentice Hall International, 1995).

Dalam pandangan ini kegiatan politik berkaitan dengan aktivitas untuk merumuskan kebijakan. Sementara itu, wilayah administrasi berkaitan dengan tugas-tugas atau pekerjaan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan oleh para politisi tersebut. Prinsip yang mereka pegang selama ini adalah: *when politic ends administrative begins*.

Akan tetapi, asumsi yang dibangun para ahli yang menggunakan basis berpikir dikotomi tersebut sayangnya sulit atau tidak selalu mulus di lapangan. Kenyataannya *perfect implementation* sebagaimana dikatakan oleh Hogwood dan Gunn tidak pernah terwujud karena beberapa hal, yaitu:

- a. Ada hambatan kondisi eksternal. Kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan, namun bisa jadi karena faktor-faktor di luar organisasi yang menjadi penyebab utama kegagalan implementasi.
- b. Waktu dan sumber daya tidak tersedia secara memadai.
- c. Kebijakan tidak didasarkan pada landasan pemikiran yang kuat tentang hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan hasil yang ingin dicapai.
- d. Hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan hasilnya jarang bersifat langsung.
- e. Lembaga pelaksana jarang yang bisa mandiri.
- f. Jarang ada kesepakatan yang bersifat umum di antara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara mencapainya.
- g. Jarang suatu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

D. Penegakan Hukum dan Pembentukan Kebijakan Publik

Penegakan hukum dan pembentukan kebijakan publik diperlukan komponen-komponen lain yang saling menunjang, seperti proses pembentukan hukum (*law making process*), yang juga akan berdampak pada praktik penegakan hukum itu sendiri. Dalam proses penegakan hukum (*law enforcement process*) dan proses pembentukan hukum nasional saling berkaitan satu sama lain sebab proses penegakan hukum yang baik, benar dan bertanggung jawab dapat dipengaruhi oleh proses pembentukan hukum yang aspiratif, proaktif dan kredibel.

Penegakan hukum tersebut dalam prosesnya selalu dihambat oleh beberapa faktor. Faktor-faktor yang dapat menghambat efektivitas penegakan hukum tersebut tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegakan hukum, akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Menurut Romly Atmasasmita bahwa faktor penghambat efektivitas tersebut dapat dijawab dengan kebijakan bersifat preventif (*preventive policy*), kebijakan represif (*repressive policy*), dan kebijakan rehabilitatif (*rehabilitative policy*) atau simultan digerakkan bersama-sama.¹⁰

Menurut Soekanto (1983),¹¹ dan L.M. Friedman (2009), bahwa paling tidak ada tiga faktor yang mencakup dominan yang memengaruhi proses penegakan hukum. *Pertama*, substansi hukum yakni aturan norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem. *Kedua*, faktor struktural dalam hal ini bagian yang memberi bentuk yakni struktural institusi penegak hukum. *Ketiga*, kultural yakni sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran serta harapannya.¹²

Penegakan hukum di Indonesia dalam praktiknya mendapat kritikan dari ajaran *critical legal studies movement*, yang mengatakan bahwa pada prinsipnya hukum tidak mempunyai dasar yang objektif dan tidak ada yang namanya kebenaran sebagai tempat berpijak dari hukum. Sebab hukum bukan berdasarkan kebenaran yang objektif, melainkan hanya berdasarkan kekuasaan, maka hukum hanya merupakan alat kekuasaan bagi penguasa yang menjadi ukuran lagi bukanlah benar atau salah, bermoral atau tidak bermoral, melainkan hukum merupakan apa saja

¹⁰Romli Amasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2001), hlm. 56.

¹¹Menurut Soekanto bahwa penegakan atau dalam bahasa populernya sering disebut dengan istilah *law enforcement*, merupakan ujung tombak agar terciptanya tatanan hukum yang baik dalam masyarakat. Yang dimaksud dengan penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menjawab dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Lihat, Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", *Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Tetap*, pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 1983, hlm. 2.

¹²Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 4.

yang diputuskan dan dijalankan oleh kelompok masyarakat yang paling berkuasa.

Kritikan terhadap penegakan hukum di Indonesia tidak hanya sesuai dengan kenyataan, melainkan juga sangat membantu dan menambah menguraikan benang kusut dan carut-marut penegakan hukum di Indonesia. Sebab sebagai produk pemikiran manusia kebijakan pembentukan hukum tidak luput dari kekhilafan atau kesalahan. Kebijakan pembentukan hukum perlu dibahas dan dikomentari serta nilai oleh orang-orang yang ahli terutama para ahli hukum. Pandangan para ahli hukum tersebut sangat berharga dalam usaha pengembangan dan pembinaan hukum di Indonesia.

Berdasarkan prosedurnya bahwa penyusunan RUU yang sekarang berlaku, setiap departemen dan lembaga nondepartemen dapat memprakarsai pembuatan suatu produk kebijakan hukum. Pengamatan praktik selama ini menunjukkan bahwa kebijakan pembuatan hukum atau pembuatan RUU yang diajukan oleh pemerintah kepada lembaga legislatif seperti DPR relatif sangat sedikit, artinya jika dibandingkan dengan persoalan-persoalan di semua sektor kehidupan masyarakat yang harus diatur dengan berdasarkan undang-undang, yang dapat diberlakukan.

Begitu pentingnya kebijakan pembentukan hukum yang harus dipersiapkan, jadi tidak salah untuk mengatakan bahwa mekanisme untuk melakukan tugas dan kewajiban tersebut belum memadai. Dengan menyadari hal ini para birokrat pemerintah harus mengambil langkah-langkah untuk dapat mengatasi masalah dalam pembentukan hukum.

Di antara langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam mempersiapkan kebijakan pembentukan hukum yaitu menyusun suatu pedoman teknis penyusunan rancangan undang-undang. Yang lebih perlu lagi, kebijakan pembentukan hukum dalam hal pembuatan RUU, harus diusahakan tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Perlu harus diusahakan tidak terjadi pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya, atau dengan kata lain jangan sampai terjadi tumpang tindih antara berbagai peraturan yang telah disahkan.

Upaya kegiatan kebijakan pembentukan hukum, yang juga harus ada kebijakan pembentukan hukum harus sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial antara lain di bidang ekonomi, pertanian, budaya, dan lain sebagainya. Jadi peran DPR sangat dituntut kesadarannya untuk dapat mencermati berbagai kekuatan yang ikut bermain dalam proses pembuatan hukum secara lebih baik dan seimbang.

Proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dan asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum dikembangkan, asas hukum memberikan tuntutan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan. Artinya, bahwa proses pembuatan hukum dan kebijakan publik peran asas sangat penting dan tidak boleh diabaikan.

Dengan demikian, untuk dapat melahirkan suatu produk hukum kebijakan publik, perlu diambil langkah-langkah di antaranya perlu pengkajian secara ilmiah atau akademik, sosialisasi kepada masyarakat, dapat memberikan kepastian hukum, berkeadilan dan bermanfaat, partisipasi masyarakat, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan hukum itu hendaklah hidup dalam masyarakat di mana ia diterapkan.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Sebutkan contoh kegagalan pemerintah dalam mengimplementasikan programnya!

Jawaban: Contoh yang nyata adalah kegagalan pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai program anti-kemiskinan.

2. Sebutkan alasan mengapa kegagalan implementasi berbagai kebijakan dan program pembangunan pemerintah mengundang keprihatinan masyarakat atau publik?

Jawaban: Alasan pertama untuk prihatin adalah berkaitan dengan kerugian secara finansial (biaya) yang harus ditanggung oleh masyarakat akibat kegagalan tadi. Kebijakan dan program

pembangunan pemerintah jelas menyerap dana publik (yang diperoleh dari pajak dan retribusi) yang jumlahnya tiap tahun mencapai ribuan triliun rupiah. Alasan kedua untuk prihatin adalah hilangnya kesempatan (*lost opportunity*) karena kegagalan implementasi berbagai kebijakan dan program tadi. Realitasnya karena keterbatasan anggaran, setiap pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pasti akan menyebabkan terjadinya pertukaran, yaitu kondisi dilematis yang harus dipilih oleh pemerintah karena keterbatasan anggaran yang dimilikinya tersebut.

3. Salah satu program pemerintah untuk memerangi kemiskinan adalah program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Akan tetapi, program ini dinilai kurang berhasil dalam implementasinya. Apakah yang menjadi faktor kegagalan tersebut?

Jawaban: Kegagalan program JPS dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu:

- a. Rendahnya sosialisasi program kepada masyarakat sebagai kelompok sasaran.
 - b. Ketidakpedulian para perangkat desa sebagai implementor program.
 - c. Lemahnya mekanisme pengawasan.
 - d. Penilaian implementasi yang didasarkan pada standar operasional prosedur/dominannya budaya formalitas.
4. Sebutkan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi program P2KP!

Jawaban:

- a. Koordinasi pelaksanaan di tingkat kecamatan dan kelurahan tidak berjalan begitu baik.
- b. Sikap dan perilaku aparat pemerintahan kecamatan, kelurahan dan masyarakat yang beranggapan bahwa P2KP tidak ada bedanya dengan proyek-proyek pengentasan kemiskinan terdahulu, yang sekadar memberikan bantuan dana.
- c. Komunikasi. Faktor komunikasi menjadi kelemahan pada pelaksanaan P2KP ini disebabkan oleh masih terbatasnya penyampaian informasi mengenai program P2KP kepada kelompok masyarakat tertentu.

- d. Organisasi, yaitu kurang mendukungnya organisasi terhadap implementasi karena tidak adanya unit yang khusus menangani kegiatan teknis sehingga menjadi *overload* tugas dalam lingkup organisasi.
5. Menurut Hogwood dan Gunn, *perfect implementation* tidak pernah terwujud karena beberapa hal, sebutkan!

Jawaban:

- a. Ada hambatan kondisi eksternal. Kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan, namun bisa jadi karena faktor-faktor di luar organisasi yang menjadi penyebab utama kegagalan implementasi.
- b. Waktu dan sumber daya tidak tersedia secara memadai.
- c. Kebijakan tidak didasarkan pada landasan pemikiran yang kuat tentang hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan hasil yang ingin dicapai.
- d. Hubungan sebab-akibat antara kebijakan dan hasilnya jarang bersifat langsung.
- e. Lembaga pelaksana jarang yang bisa mandiri.
- f. Jarang ada kesepakatan yang bersifat umum di antara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara mencapainya.
- g. Jarang suatu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

BAB 4

KONSEP DAN PENDEKATAN STUDI IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Hukum Kebijakan Publik

Dalam buku yang berjudul *Understanding Public Policy* dikatakan oleh Thomas Dye bahwa konsep hukum kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).¹

Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik, misalnya pemerintah tidak membuat kebijakan ketika mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak.

James E. Anderson² mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam konteks modul ini kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya.

¹Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Prentice Hall, 1992).

²James Anderson P. Lester dan Malcolm L. Goggin. "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", *Newsletter of The Public Policy Section American Political Science Association*, 8(3), 1979.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.³

Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat dan pemerintah daerah. Harold Laswell dan Abraham Kaplan⁴ berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.⁵ Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.

Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya.

Di samping itu, dilihat dari hierarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan pemerintah provinsi, peraturan pemerintah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/wali kota.

B. Konsep Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Untuk dapat mendalami proses implementasi hukum kebijakan publik maka perlu dipahami konsep implementasi terlebih dahulu. Meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses perumusan kebijakan, namun sejak saat itu konsep

³David Easton, *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*, Judul Asli: *A Framework for Political Analysis*, Terjemahan Sahat Simamora (Jakarta: Bina Aksara, 1984).

⁴Harold D. Lasswell dan Kaplan Abraham, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1970).

⁵Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Prentice Hall, 1981).

implementasi kemudian menjadi suatu konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik, ilmu administrasi publik, dan lebih khusus lagi disiplin ilmu kebijakan publik. Namun, dari berbagai nama tersebut yang pantas mendapat kredit paling besar tentu Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky. Hal ini karena kedua peneliti inilah yang secara eksplisit menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai keagalannya.

Setelah dirintis oleh dua sarjana tersebut, konsep implementasi kemudian mulai digunakan secara luas oleh para ilmuwan politik, administrasi publik dan kebijakan publik. Secara ontologi, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah, (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah, (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibandingkan dengan jenis kebijakan lain, dan (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Dari serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh para ahli maka dapat dipetakan apa sebenarnya faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan implementasi suatu kebijakan. Berbagai peta tentang faktor-faktor tersebut terakumulasi menjadi apa yang disebut sebagai model implementasi kebijakan. Model implementasi ini pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk menyederhanakan realitas implementasi kebijakan yang rumit menjadi lebih sederhana yaitu sebagai hubungan sebab-akibat antara keberhasilan implementasi dengan faktor-faktor yang diduga memengaruhi keberhasilan implementasi tersebut.

Schneider, sebagai salah satu representasi para ahli tersebut, menyebutkan lima faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: kelangsungan hidup (*viability*), integritas teori (*theoretical integrity*), cakupan (*scope*), kapasitas (*capacity*), konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*).⁶

⁶Anne L. Schneider, "Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework", *Evaluation Review*, 1982, hlm. 718.

Sementara itu, Sabatier menyebutkan, setelah me-*review* berbagai penelitian implementasi, ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Enam variabel tersebut adalah:⁷

- a) Tujuan atau sasaran kebijakan jelas dan konsisten;
- b) Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
- c) Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin menjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
- d) Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
- e) Dukungan para *stakeholder*;
- f) Stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Tentu saja ada banyak faktor lain yang telah teridentifikasi para ahli, namun demikian sayangnya memang masih sulit untuk merumuskan teori yang bersifat umum dari berbagai temuan tersebut karena faktor-faktor yang dirumuskan tersebut sering kali sangat kontekstual, tergantung di mana penelitian tersebut dilakukan.

C. Dua Pendekatan Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Menurut Pressman dan Wildavsky, implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Dalam perkembangan berikutnya, pemaknaan terhadap implementasi terus mengalami perkembangan. Bagi para peneliti generasi III, contohnya implementasi dipahami secara lebih kompleks sebagai sebuah transaksi (pertukaran) berbagai sumber daya yang melibatkan banyak *stakeholder*.

⁷P.A. Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1), 1986, hlm. 268.

Setelah mempelajari berbagai definisi tentang implementasi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu menata kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Upaya untuk memahami implementasi secara lebih baik dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan. *Pendekatan pertama*, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan. Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. Dalam hal ini implementasi dilihat sebagai: “*administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals*”. Dalam pemahaman ini, implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk hukum) dengan mengerahkan semua sumber daya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Para ahli yang dirujuk di atas mengatakan bahwa implementasi sebagai tahapan ketiga dari proses perumusan kebijakan. Tahapan pertama adalah *agenda setting*. Setiap kebijakan publik yang dirumuskan memang akan selalu dimulai dari adanya suatu masalah publik yang mendapat perhatian luas, yang menuntut tindakan pemerintah untuk memecahkan masalah tersebut melalui suatu kebijakan. Karena masalah publik masalahnya banyak, maka untuk mendapat perhatian yang luas diperlukan kompetisi untuk membangun koalisi (dukungan) dari berbagai elemen atau kekuatan politik yang ada di tengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika tahapan *agenda setting* sering disebut sebagai tahapan politis dalam proses perumusan kebijakan. Setelahnya adalah formulasi kebijakan, yang merupakan proses penyusunan rencana serta metode untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam *agenda setting*. Tahap selanjutnya adalah implementasi. Tahap keempat dan kelima adalah evaluasi kebijakan dan penyempurnaan. Dan yang terakhir adalah kebijakan akan dihentikan apabila tujuan yang diinginkan sudah berhasil dicapai.

Pendekatan kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*). Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Implementasi sebagai studi, tentu memiliki berbagai elemen penting, yaitu: *subject matter* (ontologi), cara memahami objek yang dipelajari (epistemologi), dan rekomendasi tindakan yang diperlukan (aksiologi). Secara kronologis, tahapan-tahapan ilmiah implementasi sebagai suatu studi tersebut adalah:

- a. Menemukan masalah atau fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji.
- b. Merumuskan pertanyaan penelitian (*research question*) yang hendak diteliti.
- c. Merumuskan landasan teoretis, konsep, dan variabel-variabel penelitian.
- d. Menetapkan metodologi yang hendak dipakai untuk mengumpulkan data.
- e. Mengolah dan menganalisis data.
- f. Rekomendasi kebijakan.

Dari seluruh tahapan yang harus dilakukan oleh seorang peneliti untuk memahami implementasi sebagaimana diuraikan di atas, bagian paling penting adalah merumuskan atau menemukan fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji. Berbagai fenomena implementasi yang menarik dikaji dan memerlukan penjelasan adalah:

- a. Mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik, dengan melalui proses deliberasi yang panjang, kemudian gagal diimplementasikan. Padahal, sebagaimana dipercaya oleh para penganut aliran dikotomi politik-administrasi, tahapan yang paling sulit dalam membuat kebijakan adalah merumuskan kebijakan. Sedangkan, tahapan implementasi diasumsikan sebagai tahapan paling mudah untuk dilakukan. Realitas yang ada ternyata menunjukkan bahwa implementasi kebijakan yang sebelumnya dianggap hanya sebagai urusan teknis ternyata penuh dengan onak dan duri: sulit dan hasilnya tidak terduga.

- b. Mengapa kebijakan nasional yang sama ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah yang berbeda-beda memiliki variasi keberhasilan yang berbeda? Fenomena ini tentu menarik untuk dijelaskan sebab secara hipotetikal berarti keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel yang ada pada masing-masing daerah sehingga berujung pada perbedaan keberhasilan implementasi.
- c. Mengapa jenis kebijakan tertentu lebih berhasil diimplementasikan dibandingkan dengan yang lain? Kebijakan publik meskipun didefinisikan secara sama sebagai instrumen untuk memecahkan masalah publik, bukanlah sesuatu yang seragam. Kebijakan publik bervariasi menurut: wilayah yang diintervensi, tujuan yang ingin dicapai, kelompok sasaran yang dituju, dan substansi perubahan yang diharapkan. Berbagai variasi tersebut menyebabkan ada jenis kebijakan yang lebih mudah diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang lain.

Fenomena implementasi yang digambarkan di atas mengisyaratkan bahwa keberhasilan implementasi (kinerja implementasi) bervariasi menurut berbagai variabel, baik para implementor, tipe kebijakan, jenis kelompok sasaran dan sebagainya. Oleh karena itu, apabila meminjam logika yang positivistik, upaya untuk menjelaskan fenomena implementasi sering kali digambarkan sebagai hubungan antara variabel tergantung (*dependent variable*) yaitu kinerja implementasi dan variabel bebas (*independent variable*) misalnya tipe kebijakan kualitas SDM birokrasi sebagai implementor, dukungan kelompok sasaran, dan lain-lain.

Kesimpulan

Berbagai faktor yang menjadi penyebab kegagalan program-program anti-kemiskinan adalah selain masalah KKK yang menjadi faktor utama juga disebabkan oleh adanya kecenderungan untuk penyeragaman kebijakan, lemahnya dukungan pemerintah daerah dan rendahnya pengetahuan kelompok sasaran terhadap berbagai program yang diimplementasikan.

Upaya untuk memahami implementasi secara lebih baik dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan. *Pendekatan pertama*, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan. Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. Dalam pemahaman ini, implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk hukum) dengan mengerahkan semua sumber daya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Pendekatan kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*). Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Implementasi sebagai studi, tentu memiliki berbagai elemen penting, yaitu: *subject matter* (ontologi), cara memahami objek yang dipelajari (epistemologi), dan rekomendasi tindakan yang diperlukan (aksiologi).

Pertanyaan dan Jawaban

1. Apakah yang dimaksud dengan *subject matter*?

Secara ontologi, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (i) mengapa suatu kebijakan publik gagal diimplementasikan di suatu daerah, (ii) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah, (iii) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibandingkan dengan jenis kebijakan lain, dan (iv) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

2. Menurut Schneider, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh lima faktor?

Jawaban: Lima faktor tersebut adalah kelangsungan hidup (*viability*), integritas teori (*theoretical integrity*), cakupan (*scope*), kapasitas (*capacity*), konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*). Sedangkan, menurut Sabatier, ada enam variabel yang

memberi kontribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi, sebutkan!

Jawaban: Enam variabel tersebut adalah:

- a. Tujuan atau sasaran kebijakan jelas dan konsisten;
 - b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
 - c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin menjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
 - d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
 - e. Dukungan para *stakeholder*;
 - f. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik.
3. Untuk memahami implementasi secara lebih baik dapat menggunakan dua pendekatan, sebutkan!

Jawaban: *Pendekatan pertama*, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan. Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. *Pendekatan kedua*, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*). Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 5

PERKEMBANGAN STUDI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Tumbuh dan berkembangnya studi hukum kebijakan publik akan semakin kuat sebagai akibat telah terjadinya perubahan lingkungan birokrasi publik dan meningkatnya rasionalitas masyarakat sebagai akibat dari keberhasilan pembangunan sosial ekonomi, telah memunculkan berbagai tantangan baru bagi birokrasi publik. Di antaranya seperti semakin besarnya tuntutan akan kualitas kebijakan yang lebih baik, sehingga memunculkan minat untuk mempelajari studi kebijakan publik.

Dengan demikian, studi implementasi hukum kebijakan publik muncul sebagai upaya untuk mencari jawaban terhadap berbagai pertanyaan yang berkaitan dengan fenomena implementasi hukum kebijakan publik. Upaya untuk mencari pemahaman tentang berbagai implementasi tersebut terus dilakukan dari satu masa ke masa. Penelitian studi implementasi ini digolongkan menjadi 3 generasi, yaitu generasi pertama, generasi kedua, dan ketiga.

Namun demikian, perkembangan studi implementasi tidak hanya berhenti pada era generasi ketiga. Implementasi yang baru terus melakukan pembaruan mengikuti dinamika lingkungan global dan berbagai perubahan tentang publik. Perkembangan studi implementasi yang terjadi saat ini sangat dipengaruhi beberapa kondisi. *Pertama*, studi implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi publik. Hal ini akan memengaruhi

asumsi yang berkaitan dengan cara mendefinisikan kebijakan publik dan hal-hal yang berpengaruh terhadap proses implementasi. *Kedua*, munculnya era demokrasi dan konsep *governance* yang memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam bentuk melibatkan *stakeholder* dalam menggunakan kewenangan ekonomi politik dan administrasi. Hal ini mengakibatkan problem koordinasi dan pengawasan akan menjadi lebih sulit. *Ketiga*, kemajuan teknologi terutama teknologi informasi. Teknologi informasi akan memberikan berbagai kemudahan, seperti mempermudah pengawasan, pendataan, koordinasi dan lain-lain.¹

Pelaksanaan kebijakan adalah suatu hal penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian kalau tidak diimplementasikan.

B. Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Menurut Kraft dan Furlong bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintahan (kelembagaan) diambil sebagai respons terhadap masalah sosial. Sosial permasalahan merupakan kondisi masyarakat secara luas merasa tidak dapat diterima, dan oleh karena itu membutuhkan intervensi. *“A course of govern action (or inaction) taken in response to social problems. Social problems are condition the public widely perceived to be unacceptable and therefore requiring intervention”*.²

Sedangkan, hukum menurut Van Kan adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat.³

Implementasi hukum kebijakan publik diartikan sebagai bentuk pengoperasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara orang-orang yang berkepentingan di dalamnya. Hal ini dimaksudkan agar tujuan dan sasaran program atau hukum kebijakan publik dapat

¹E.A. Purwanto, “Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik”, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 8(2), 2015, hlm. 32.

²Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 3.

³Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik-Analisis atas Ptraktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sekor Perekonomian di Indonesia* (Malang: Universitas Sunan Giri Surabaya dan Averroes Press, 2002), hlm. 17.

tercapai dengan memuaskan.⁴ Implementasi kebijakan publik adalah pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain.

Jadi hukum dan kebijakan publik dapat diibarat seperti dua sisi keping mata uang yang tidak dapat dipisahkan, sebab keduanya mempunyai hubungan yaitu permasalahan sosial membutuhkan kebijakan publik sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk memecahkan pemasalahan, baik berupa tindakan maupun tidak bertindaknya pemerintah, namun untuk mengintervensinya pemerintah membutuhkan hukum sebagai instrumen guna melindungi kesepakatan yang telah diputuskan bersama yang juga cerminan untuk melindungi kepentingan manusia dari berbagai permasalahan sosial di mana hukum dalam pelaksanaan dapat dipaksakan. Selain itu, hukum juga sebagai legitimasi pemerintah untuk melaksanakan kebijakannya dalam rangka mengatasi permasalahan sosial yang terjadi. Sebab hukum itu mengatur kehidupan sosial maka keterlibatan berbagai pihak dalam proses pembentukannya merupakan suatu hal mutlak.

Studi implementasi kebijakan publik adalah studi mengenai perubahan, bagaimana perubahan terjadi. Ia juga membahas mengenai bagaimana organisasi di dalam dan di luar sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain.⁵ Suatu hal yang diimplementasikan tentunya ada kemungkinan untuk gagal. Implementasi yang tidak berhasil ini biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan. Suatu kebijakan memiliki risiko gagal disebabkan oleh faktor seperti pelaksanaan yang jelek, kebijakan yang jelek, atau kebijakan bernasib jelek.

C. Perkembangan Studi Implementasi Hukum Kebijakan Publik

Perkembangan studi implementasi hukum kebijakan publik mengalami perkembangan dari masa ke masa. Ini tampak dari berbagai literatur dan hasil penelitian yang dihasilkan para penelitian. Setidaknya ada

⁴Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm. 133.

⁵Wayne Parsons, *Public Policy* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 463.

tiga generasi yang berbeda dan mempunyai karakter dan pencapaian masing-masing.

1. Generasi I (1970-1975)

Pada awal 1970 ini, implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah lebih banyak mengalami kegagalan daripada keberhasilan. Hal ini mendorong peneliti pada generasi ini untuk memecahkan permasalahan ini. Upaya untuk menjelaskan penyebab kegagalan tersebut diteliti oleh Pressman dan Wildavsky. Pendekatan yang digunakannya adalah *case study* atau studi kasus. Yaitu dengan cara melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan secara mendalam yang dilaksanakan pada suatu lokasi tertentu. Tujuannya untuk mengetahui mengapa implementasi tersebut gagal dilaksanakan. Mereka menjelaskan fenomena kegagalan ini dengan metode deskriptif yaitu menggambarkan kebijakan yang diteliti secara mendalam dan detail.

2. Generasi II (1975-1980)

Pada generasi ini para peneliti mulai mengembangkan penelitian menggunakan teori atau model implementasi yang kemudian diuji di lapangan. Sehingga studi implementasi yang mereka lakukan lebih kompleks dan ketat. Mereka dapat membuktikan dengan data-data yang diperoleh di lapangan dalam bentuk kuantitatif. Dalam menggunakan teori atau model ini, peneliti di generasi kedua menggunakan dua bentuk pendekatan, yaitu pendekatan *top-down*, dan pendekatan *bottom-up*.

Perkembangan Pendekatan

1) Pendekatan *Top-Down*

Pada pendekatan *top-down* ini peneliti menggunakan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Fokus perhatian peneliti hanya pada kebijakan dan berusaha memperoleh fakta-fakta kebijakan yang diimplementasikan mencapai tujuannya atau tidak.

Tahap kerja dengan pendekatan *top-down* ini dimulai dari memilih kebijakan, memahami kebijakan yang dikeluarkan, mengidentifikasi

apakah kebijakan yang dikeluarkan itu tepat pada sasaran, apakah mempunyai manfaat bagi sasaran. Cara pendekatan ini juga disebut dengan pendekatan *command and control*. Pada pendekatan *top-down* ini ada juga generasi yang menggunakan variabel dalam penelitiannya. Variabel yang digunakan ada 3, yaitu tingkat kesulitan masalah, kebijakan yang merespons masalah, dan variabel nonkebijakan.

Jadi pendekatan *top-down* tersebut dapat juga disebut pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi hukum kebijakan publik walaupun di kemudian hari di antara pengikut pendekatan tersebut terdapat perbedaan, sehingga timbul pendekatan yang disebut dengan *bottom-up*, akan tetapi pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Pada pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun juga diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi-administrasi atau birokrat pada level bawahnya. Jadi pendekatan *top-down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Selain itu, focus daripada analisis implementasi pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Dan ini sangat mungkin terjadi oleh sebab *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Di antara satu *scholar* yang menganut aliran *top-down* adalah Merilee S. Grindle.

Berdasarkan pandangan Parsons bahwa model implementasi *top-down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti dikatakan Emile dalam karya Rousseau yang mengatakan: “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia.”⁶ Jadi implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan

⁶ Riant Nugroho, *Publik Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*, Edisi Ketiga (PT Elex Media Komputindo, 2011).

mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem, dengan berbagai variabel, di antaranya menurut Karsidi Ravik sebagai berikut.

(a) Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan realistis dengan sosio-kultural yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

(b) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung daripada kemampuan memanfaatkan dari sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Namun, ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk tercapai sesuai dengan harapan.

(c) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Ini sangat penting sebab kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya.

(d) Sikap atau kecenderungan para pelaksana

Sikap penerima atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak memengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh sebab kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Namun, kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas atau secara *top-down*, yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui atau bahkan tidak mampu menyentuh

kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan di tengah masyarakatnya.

(e) Komunikasi antara organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dalam pelaksanaannya, dan begitu pula sebaliknya.

(f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif akan dapat menjadi kendala atau bahkan kegagalan kinerja implementasi kebijakan sebab upaya kebijakan harus ada pula memperhatikan kekondufisan kondisi lingkungan eksternalnya.

2) Pendekatan *Bottom-Up*

Para peneliti generasi II melihat ada beberapa kelemahan pada pendekatan dengan cara *top-down*, di antaranya menganggap bahwa yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah *policy maker*, pendekatan *top-down* sulit diterapkan ketika tidak ada aktor dominan. Hal ini mendorong peneliti lain untuk lebih mengembangkan pendekatan. Mereka menyebutnya dengan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan dengan *bottom-up* ini menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek dalam implementasi, yaitu birokrat pada level bawah dan kelompok sasaran kebijakan. Menurut para pendukung pendekatan ini, implementasi juga akan berhasil apabila melibatkan kelompok sasaran sejak awal proses perencanaan kebijakan.

Langkah-langkah dengan pendekatan *bottom-up* ini dimulai dengan memetakan aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, mencari tahu apa kepentingan mereka terlibat di dalamnya, memetakan hubungan antara aktor level atas dengan aktor level bawah, dan pemetaan dilakukan hingga pada level tertinggi atau *policy maker*.

Pendekatan model hukum kebijakan publik, dengan pendekatan *bottom-up* lahir sebagai kritik terhadap pendekatan yang dilakukan secara *top-down*. Model *bottom-up* merupakan suatu model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus, yang

menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan akan dapat memberi keluasaan dalam penerapan kebijakan yang telah atau akan dibuat oleh pemerintah.

Di antara ahli yang memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *bottom-up* adalah Adam Smith.⁷ Berdasarkan pandangan Adam Smith bahwa implementasi kebijakan publik dipandang sebagai suatu proses atau alur dari perspektif perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran yang sudah ditentukan.⁸ Yang dapat dipengaruhi oleh variabel, di antaranya sebagai berikut:

- a. *Idealized policy*, yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, memengaruhi dan merangsang target grup untuk melaksanakannya.
- b. *Target groups*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan oleh perumus kebijakan, sebab kelompok tersebut menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.
- c. *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- d. *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang memengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik yang terjadi.

Tercapainya suatu keberhasilan implementasi dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini menurut Grindle, di mana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari hal-hal di antara sebagai berikut.

- a. Dilihat dari prosesnya, mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

⁷Dodi Faclulloh, *Implementing Public Policy* (Jakarta: Gramedia, 2002).

⁸*Ibid.*, hlm. 41-42.

- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor yaitu dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, dan tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat tersebut.

Dalam penelitian ini, pendekatan implementasi kebijakan yang digunakan adalah *top-down*. Sebab kebijakan-kebijakan yang merujuk kelompok sasaran secara langsung sebagai target perubahan, akan lebih sesuai menggunakan pendekatan *top-down*. Teori yang akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah teori kebijakan Van Meter dan Van Horn. Sebab model teori kebijakan Van Meter dan Van Horn ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan perspektif perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran, misalnya kebijakan yang bertujuan memberikan layanan kesehatan, pendidikan, peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan perekonomian di pedesaan. Sebab kebijakan ini mengacu pada pembuat kebijakan, yang kemudian dilaksanakan oleh administrator pada level bawah.

Jadi, inti pendekatan *top-down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana, sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Pendekatan kebijakan mulai dari mengidentifikasi hingga evaluasi, maka model yang diterapkan yaitu model implementasi oleh Merlee S. Grindle atau yang biasa disebut dengan Grindle, yang ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasi, yang menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Adapun isi kebijakan tersebut menurut Riant Nugraho mencakup yaitu kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan; jenis manfaat yang akan diselesaikan; jangkauan perubahan yang diinginkan; kedudukan pembuat kebijakan; siapa pelaksana program; dan sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasi yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; dan kepatuhan serta daya tanggap.⁹

Kemudian isi kebijakan, atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan menghendaki perubahan besar, akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran, maupun dari implementator yang merasa sulit melaksanakan kebijakan tersebut. Isi kebijakan yang dapat memengaruhi implementasi menurut Grindle yaitu:¹⁰

Pertama, kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan. Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak, implementasinya akan lebih mudah sebab tidak menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan. *Kedua*, jenis manfaat yang akan dihasilkan. Kebijakan yang memberi manfaat kolektif pada banyak orang akan mudah diimplementasikan sebab mendapat dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

Ketiga, jangkauan perubahan yang diinginkan. Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, akan semakin sulit dilakukan. Semakin kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan, maka perilaku tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Jadi perlu implementor dan masyarakat untuk mewujudkan perubahan yang diinginkan. *Keempat*, kedudukan pembuat kebijakan. Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan, akan semakin sulit pula implementasinya. Dengan demikian, peran pemerintah yang intens dan terkait saja yang diperlukan dalam pembuatan hingga evaluasi kebijakan. *Kelima*, pelaksana program, ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi. Oleh sebab itu, sejauh mana peran pemerintah terkait dalam menuntaskan permasalahan terkait dengan kebijakan yang dilakukan.

⁹Riant Nugroho, *Publik Policy, Edisi Kelima* (Jakarta: Gramedia, 2014), hlm. 671-672.

¹⁰Nugroho Riant, *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, Loc. Cit.*

Keenam, sumber daya yang diperkirakan, terjadinya sumber daya dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana dan prasarana, dan sebagainya.

3. Generasi III (1980)

Generasi III sepakat melanjutkan dukungan terhadap pendekatan *bottom-up*. Namun, mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi ke arah yang lebih *scientific*. Penelitian tersebut dilakukan dengan penggunaan prosedur ilmiah yang lebih baku. Agar penelitian tersebut lebih diakui, maka perlu memperhatikan hal-hal seperti konsep-konsep yang digunakan, memperbanyak kasus yang akan studi, membangun model dan indikator yang akan dipakai, dan berani melakukan perbaikan terhadap persoalan.

D. Kendala Studi Implementasi

Meskipun studi implementasi yang dilakukan oleh generasi III telah banyak memberikan sumbangan dalam menjelaskan teori dan praktik, studi implementasi mengalami gugatan karena beberapa kelemahan. Hal ini disebabkan para peneliti generasi baru merasa sulit mengembangkan studi implementasi ke level yang lebih tinggi. Ada peneliti yang menganjurkan agar pakar kebijakan lebih fokus pada bagaimana merespons kebijakan yang gagal diimplementasikan dan bagaimana implementer belajar dari kegagalan tersebut. Kritik juga ditujukan kepada para peneliti yang sibuk dengan teori yang hanya terbatas pada waku dan ruang tertentu.

Menurut peneliti generasi baru ini studi implementasi seharusnya dikembangkan dengan pendekatan kualitatif dengan memberi ruang pada penjelasan terhadap fenomena secara komprehensif.

Kesimpulan

Studi implementasi adalah studi mengenai perubahan, bagaimana perubahan terjadi. Ia juga membahas mengenai bagaimana organisasi di dalam dan di luar sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain. Suatu kebijakan memiliki risiko gagal

disebabkan oleh faktor seperti pelaksanaan yang jelek, kebijakan yang jelek, atau kebijakan bernasib jelek.

Studi implementasi mengalami perkembangan dari masa ke masa. Ini tampak dari berbagai literatur dan hasil penelitian yang dihasilkan para peneliti. Ada 3 generasi yang berbeda dan mempunyai karakter dan pencapaian masing-masing. Generasi I (1970-1975), pendekatan yang digunakannya adalah *case study* atau studi kasus. Yaitu dengan cara melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan secara mendalam yang dilaksanakan pada suatu lokasi tertentu. Generasi II (1975-1980), pada generasi ini para peneliti mulai mengembangkan penelitian menggunakan teori atau model implementasi yang kemudian diuji di lapangan. Sehingga studi implementasi yang mereka lakukan lebih kompleks dan ketat. Pada generasi ini ada 2 pendekatan yang digunakan yaitu dengan pendekatan *top-down*, dan pendekatan *bottom-up* henerasi III sepakat melanjutkan dukungan terhadap pendekatan *bottom-up*. Namun, mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi ke arah yang lebih *scientific*. Penelitian tersebut dilakukan dengan penggunaan prosedur ilmiah yang lebih baku.

Meskipun studi implementasi yang dilakukan oleh generasi III telah banyak memberikan sumbangan dalam menjelaskan teori dan praktik, studi implementasi mengalami gugatan karena beberapa kelemahan. Hal ini disebabkan para peneliti generasi baru merasa sulit mengembangkan studi implementasi ke level yang lebih tinggi. Ada peneliti yang menganjurkan agar pakar kebijakan lebih fokus pada bagaimana merespons kebijakan yang gagal diimplementasikan dan bagaimana implementer belajar dari kegagalan tersebut. Kritik juga ditujukan kepada para peneliti yang sibuk dengan teori yang hanya terbatas pada waktu dan ruang tertentu.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Apa yang dimaksud dengan implementasi?

Jawaban: Implementasi diartikan sebagai bentuk pengoperasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara orang-orang yang berkepentingan di dalamnya.

2. Jelaskan apa itu studi implementasi!

Jawaban: Studi implementasi adalah studi mengenai perubahan, bagaimana perubahan terjadi. Ia juga membahas mengenai bagaimana organisasi di dalam dan di luar sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain.

3. Siapakah pelopor dalam pengembangan studi implementasi pada tahun 1970-an?

Jawaban: Presman dan Wildavsky.

4. Jelaskan pendekatan yang digunakan generasi I dalam melakukan penelitian studi implementasi!

Jawaban: Pendekatan yang digunakannya adalah *case study* atau studi kasus. Yaitu dengan cara melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan secara mendalam yang dilaksanakan pada suatu lokasi tertentu.

5. Sebutkan kelemahan penelitian dengan *case study*!

Jawaban: Kelemahannya, cara ini hanya terbatas pada satu tempat dan satu waktu saja. Tidak bisa diberlakukan untuk semua masalah yang terjadi.

6. Apa yang membedakan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*?

Jawaban: Pada pendekatan *top-down*, hanya melihat efisiensi dari implementasi yang dilakukan, kalau *bottom-up* melihat dari hal yang paling penting yaitu aktor yang terlibat dalam kebijakan yang akan dikeluarkan.

7. Jelaskan langkah penelitian menggunakan pendekatan *bottom-up*!

Jawaban: Langkah-langkah dengan pendekatan *bottom-up* ini dimulai dengan memetakan aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, mencari tahu apa kepentingan mereka terlibat di dalamnya, memetakan hubungan antara aktor level atas dengan aktor level bawah, dan pemetaan dilakukan hingga pada level tertinggi atau *policy maker*.

8. Apa kendala yang dihadapi dalam studi implementasi kebijakan?

Jawaban: Studi implementasi mengalami gugatan karena beberapa kelemahan. Hal ini disebabkan para peneliti generasi baru merasa sulit mengembangkan studi implementasi ke level yang lebih tinggi. Ada peneliti yang menganjurkan agar pakar kebijakan lebih fokus

pada bagaimana merespons kebijakan yang gagal diimplementasikan dan bagaimana implementer belajar dari kegagalan tersebut. Kritik juga ditujukan kepada para peneliti yang sibuk dengan teori yang hanya terbatas pada waktu dan ruang tertentu.

9. Bagaimana generasi III melakukan penelitian studi implementasi kebijakan?

Jawaban: Generasi III sepakat melanjutkan dukungan terhadap pendekatan *bottom-up*. Namun, mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi ke arah yang lebih *scientific*. Penelitian tersebut dilakukan dengan penggunaan prosedur ilmiah yang lebih baku.

10. Bagaimana generasi baru memandang perkembangan studi implementasi kebijakan?

Jawaban: Menurut peneliti generasi baru ini studi implementasi seharusnya dikembangkan dengan pendekatan kualitatif dengan memberi ruang pada penjelasan terhadap fenomena secara komprehensif.

BAB 6

BEBERAPA KANDIDAT GENERASI IV

A. Pendahuluan

Dinamika yang sering terjadi pada konstelasi sosial, ekonomi, dan politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi, maka dari itu akan dijelaskan secara detail tentang beberapa bentuk kandidat teori untuk generasi IV yang terdapat di dalam studi implementasi, agar masyarakat dapat memahami bagaimana bentuk hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan beserta implementasinya masing-masing.

B. *Communication Theory*

Communication theory yang dikemukakan oleh Malcolm Goggin, *et al.* (1990) mengatakan bahwa teori ini digunakan untuk memahami hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan fenomena implementasi.

Teori ini diklaim oleh Goggin sebagai sintesis antara *top-down* dan *bottom-up*, menurutnya, implementasi dipandang sebagai fungsi dari hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

C. *Regime Theory*¹

Regime theory yang dipelopori oleh Robert Stoker memiliki beberapa proposisi. Diawali dengan proposisi bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi, dan menciptakan kerangka kerja organisasi yang mendukung pencapaian dari nilai-nilai tersebut.

Selain itu kerja sama tidak akan dapat terwujud jika ada konflik di antara para aktor tentang tujuan kebijakan. Pilihan yang mungkin dilakukan untuk mengatasi konflik tersebut adalah menekan konflik atau melepaskan kontrol (memberikan konsesi) terhadap pihak lain untuk dapat melakukan kerja sama, dengan demikian rezim pelaksana implementasi harus diatur agar implementasi dapat berjalan dengan baik.

D. Kontingensi

Kontingensi yang dipelopori oleh James Lester di mana kemunculan teori kontingensi (*contingency theory*) dengan proposisi yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah. Berdasarkan dua faktor tersebut, kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

Komitmen Pemerintah Daerah	Kapasitas Pemerintah Daerah	
	Tinggi	Rendah
Tinggi	<i>Progressive</i>	<i>Struggler</i>
Rendah	<i>Delayer</i>	<i>Regressive</i>

¹Robert P. Stoker, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy* (University of Pittsburgh, 1991).

E. Ambiguity Conflict Model²

Teori ini didasarkan pada proposisi yang menyebutkan bahwa implementasi akan memunculkan ambiguitas dan konflik di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi.

Berdasarkan pada dua variabel pokok tersebut, implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

	Conflict	
	Low	High
Low	<i>Administrative Implementation</i>	<i>Policy Implementation</i>
High	<i>Experimental Implementation</i>	<i>Symbolic Implementation</i>

F. Trust and Involvement Theory³

Teori kepercayaan dan keterlibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran yang menjadi kata kunci pada teori ini. Keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi.

Kepercayaan dan keterlibatan akan membedakan keberhasilan implementasi menjadi empat jenis.

Trust	Involvement	
	High	Low
High	<i>Pulling together</i>	<i>Cooperative but autonomous</i>
Low	<i>Coming apart and contentious</i>	<i>Coming apart and avoidance</i>

²Ricard E. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 1995, hlm. 145-174.

³Denise L. Scheberle, *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Policy Implementation*, Second Edition (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004).

G. *Policy Learning Model*

Teori ini mengasumsikan bahwa manajer publik yang diberi tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan selalu mengetahui secara detail bagaimana suatu kebijakan baru harus diimplementasikan. Namun, dalam realitasnya, manajer publik harus belajar serangkaian teknik yang tidak jarang merupakan sesuatu yang sangat baru sama sekali untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Perlunya manajer belajar karena terkadang suatu kebijakan mengandung tujuan yang tidak jelas.

Menurut Hecla (1974), *policy learning* adalah tindakan yang dibutuhkan oleh implementor untuk merespons tuntutan lingkungan eksternal yang berubah. Selain itu, dalam perkembangannya, tidak hanya lingkungan saja yang direspons, *policy learning* juga memperhatikan aspek efektivitas kebijakan. Yaitu sejauh mana pemerintah belajar dari pengalaman masa lalu.⁴ Proses dan unsur *learning* dalam implementasi terdiri dari: *learning, bureaucracy and the bureaucratic, structure, time, detail.*

Manajer publik harus belajar agar dapat mengimplementasikan program secara baik dan juga dapat meningkatkan kemampuan dan kompetensi mereka. Proses pembelajaran ini mengharuskan manajer publik tetap terikat oleh birokrasi dan mengembangkan peran sebagai birokrat.

Struktur organisasi juga akan membantu proses belajar bagi aparat birokrasi dengan memfasilitasi lingkungan kerja bagi pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Waktu merupakan variabel penting dalam proses belajar tersebut, sementara detail akan menjamin proses transformasi suatu kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan.

Asumsi dasar *learning implementation* adalah kebijakan publik diimplementasikan karena birokrat termotivasi untuk menerjemahkan strategi mengimplementasikan kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan. Upaya tersebut dilakukan agar birokrat memperoleh pengetahuan tentang teknik dan prosedur. Teknik yang baru ini kemudian terinternalisasi menjadi kegiatan rutin. Implementasi

⁴Etheridge dan Short, "Thinking about Government Learning", *Journal of Management Studies*, 20(1), 1983.

kebijakan keberhasilannya akan bervariasi tergantung pada jumlah fasilitator dan hambatan-hambatan untuk belajar.

Selanjutnya, asumsi yang dibangun berupa tingkat motivasi birokrat dalam belajar merupakan cerminan dari sikap profesional dan tanggung jawab terhadap organisasi. Kesempatan untuk mengimplementasikan kebijakan baru juga dapat menjadi motivator bagi birokrat.

Proses pembelajaran akan meningkat dari waktu ke waktu seiring dengan peningkatan kemampuan tersebut maka kebijakan tidak dipandang sebagai sesuatu yang baru sehingga implementasi akan menjadi pekerjaan rutin.

Kesimpulan

Kandidat generasi IV memengaruhi dinamika yang sering terjadi pada konstelasi sosial, ekonomi, dan politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi, maka dari itu akan dijelaskan secara detail tentang beberapa bentuk kandidat teori untuk generasi IV yang terdapat di dalam studi implementasi, yang terbagi atas: *communication theory*, *regime theory*, kontingensi, *ambiguity conflict model*, *trust and involvement theory*.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Sebutkanlah macam-macam kandidat teori untuk generasi IV dalam studi implementasi!

Jawaban: Beberapa kandidat generasi IV: *communication theory*, *regime theory*, kontingensi, *ambiguity conflict model*, *trust and involvement theory*.

2. Apakah definisi dari *communication theory*?

Jawaban: Teori yang digunakan untuk memahami hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan fenomena implementasi.

3. Siapakah ahli yang mengemukakan teori komunikasi tersebut?

Jawaban: *Communication theory* dikemukakan oleh Malcolm Goggin.

4. Apakah isi dari penjelasan Robert Stoker tentang *regime theory*?

Jawaban: *Regime theory* yang dipelopori oleh Robert Stoker memiliki

beberapa proposisi yang diawali dengan proposisi bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi, dan menciptakan kerangka kerja organisasi yang mendukung pencapaian dari nilai-nilai tersebut.

5. Sebutkan faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilan implementasi dalam teori kontigensi!

Jawaban: Faktor yang memengaruhinya yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah. Berdasarkan dua faktor tersebut, kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

6. Teori yang menjelaskan bahwa implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori, terdapat dalam penjelasan teori?

Jawaban: Teori *ambiguity conflict model*.

7. Apakah nama lain dari teori kepercayaan dan keterlibatan dalam masyarakat dan apakah pengaruhnya bagi implementasi?

Jawaban: Nama lainnya yaitu teori *trust and involvement theory* di mana keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi.

8. Apakah definisi dari *policy learning model*?

Jawaban: *Policy learning* adalah tindakan yang dibutuhkan oleh implementor untuk merespons tuntutan lingkungan eksternal yang berubah.

9. Siapakah ahli yang mengemukakan *theory policy learning*?

Jawaban: Ahli yang mengemukakan teori *policy learning* adalah Heclo.

10. Sebutkan asumsi dasar *learning implementation*!

Jawaban: Asumsi dasar *learning implementation* adalah kebijakan publik diimplementasikan karena birokrat termotivasi untuk menerjemahkan strategi mengimplementasikan kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan.

BAB 7

UPAYA MEMBANGUN STUDI HUKUM DENGAN MENGANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Menurut Candler dan Plano dalam Hesel Nogi S. Tangkilisan, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Anderson memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, yang membawa implikasi:

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi kepada tujuan;
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
- d. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Berbagai pengertian kebijakan publik di atas mempunyai implikasi sebagai berikut.

- a. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
- c. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakikatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu;
- d. Dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, serta pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil kebijakan publik. Dalam suatu *rechtsstaat* yang modern, fungsi perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukanlah hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.

Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an, terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Laswell tentang *policy sciences*. Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

B. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat

luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan.

Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa:

- a. kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta;
- b. kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada *status quo*, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik.

James E. Anderson¹ mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kemudian direvisi dengan UU No. 12 Tahun 2008, UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, terlihat bahwa nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat lokal dan pemerintah daerah.

Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutif Dye, 1981). Ini berarti kebijakan

¹James Anderson P. Lester dan Malcolm L. Goggin, "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies", *Newsletter of The Public Policy Section American Political Science Association*, 8(3), 1979, hlm. 3.

publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

C. Proses Analisis Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut tampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan, aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

James Anderson² sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut.

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

²*Ibid.*, hlm. 23-24.

- e. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Dalam proses kebijakan publik ada beberapa langkah yang harus dilakukan di antaranya seperti:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

D. Sistem Kebijakan Publik

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

E. Upaya Membangun Arah Tantangan Studi Implementasi Kebijakan Publik

Mazmanian dan Sabatier (1983)³ memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dengan langkah sebagai berikut.

1. Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi;
2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai; dan
3. Merancang struktur proses implementasi.

Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan.

F. Tantangan Kebijakan Publik di Indonesia

Di antara tantangan kebijakan publik di Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*)
2. Pemberantasan korupsi
3. Partisipasi
4. Desentralisasi
5. Keberagaman
6. Posisi politik internasional

Perlunya upaya untuk mengidentifikasi apa sebenarnya implementasi secara jelas (*policy implementation as a process, a series of subnational decisions and actions toward putting a prior authoritative federal decision into effect*). Perlu mengidentifikasi siapa implementor dan peran mereka dalam proses implementasi. Perlu memahami motif dan kepentingan aktor yang terlibat dalam implementasi. Perlu mengembangkan teori implementasi yang utuh. Para pengkritik studi implementasi lebih baik menyumbangkan saran yang konstruktif daripada destruktif.

³D.A. Mazmanian dan P.A. Sabatier, *Effective Policy Implementation* (Lexington: Heath and Co., 1981).

G. Strategi Pengembangan Teori

- a. *Recognizing and building on points of general agreement*
- b. *Probing points of theoretical disagreement and communicating the results*
- c. *Comparative advantage*
- d. *Tapping synthetic perspective in practical ways*

Pertanyaan yang muncul dari teori di atas yaitu apakah perlu mengembangkan teori implementasi. Banyak kandidat teori dan ide menggabungkan teori-teori di atas menyebabkan terjadinya jebakan *too may variables problem*. Daripada berupaya untuk membangun apa yang disebut sebagai teori implementasi yang tidak realistis maka Soren Winter (1999)⁴ menganjurkan perlunya menghormati perbedaan yang ada, baik pada aspek teori maupun metodologi.

H. Pendekatan *Democratic Governance*

Selama ini implementasi terkesan hanya mengeksekusi kebijakan yang sudah ada. Proses implementasi yang demikian itu secara garis besar hanya menekankan pada tujuan yang akan dicapai. Sedangkan, mekanisme pencapaian tujuan tersebut yang terjadi dalam kelompok sasaran kurang mendapat perhatian.

Dewasa ini, pemerintah mulai melakukan perubahan untuk beberapa kebijakan yang diformulasikan. Misalnya saja, pemerintahan Indonesia mulai mendefinisikan *policy output* yang bersifat distributif seperti pengentasan kemiskinan. Yaitu berupa *block grant* di mana implementasi programnya sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat. Masyarakat yang merancang kegiatan yang diperlukan tujuannya adalah melibatkan partisipasi masyarakat dalam merancang serta mengimplementasikan program.

Strategi implementasi seperti itulah yang disebut dengan pendekatan *democratic governance*. Menurut pendekatan *democratic governance* penilaian terhadap kinerja implementasi melalui 2 tahap yaitu:

⁴Soren Winter, "Fostering Policy Learning: A Challenge to Public Administration", *International Review of Public Administration*, 4 (June), 1999, hlm. 21-31.

- a. Menilai keberhasilan partisipasi masyarakat. Yaitu seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat untuk merancang program. Hal ini memiliki asumsi bahwa apabila kegiatan yang dirancang bersifat aspiratif dan bermanfaat bagi masyarakat luas maka dinilai berhasil.
- b. Apakah program yang mereka rancang diimplikasikan dengan benar sehingga mencapai tujuan.

Kesimpulan

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan. Tantangan kebijakan publik di Indonesia:

- a. Mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*)
- b. Pemberantasan korupsi
- c. Partisipasi
- d. Desentralisasi
- e. Keberagaman
- f. Posisi politik internasional

Pertanyaan dan Jawaban

1. Apakah pengertian kebijakan publik menurut para ahli?

Jawaban: Pengertian kebijakan publik menurut Candler dan Plano dalam Hesel Nogi S. Tangkilisan, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.

2. Apakah yang disebut dengan proses kebijakan publik?

Jawaban: Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut tampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan, aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

3. Bagaimana langkah-langkah implementasi kebijakan?

Jawaban: Implementasi kebijakan dengan langkah sebagai berikut.

- a. Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi;
- b. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai; dan
- c. Merancang struktur proses implementasi.

4. Sebutkan tantangan kebijakan publik di Indonesia!

Jawaban: Tantangan kebijakan publik di Indonesia:

- a. Mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*)
- b. Pemberantasan korupsi
- c. Partisipasi
- d. Desentralisasi
- e. Keberagaman
- f. Posisi politik internasional

5. Bagaimana strategi pengembangan teori?

Jawaban: Strategi pengembangan teori:

- a. *Recognizing and building on points of general agreement*
- b. *Probing points of theoretical disagreement and communicating the results*
- c. *Comparative advantage*
- d. *Tapping synthetic perspective in practical ways*

6. Bagaimana pendekatan *democratic governance* terhadap kinerja implementasi?

Jawaban: Menurut pendekatan *democratic governance* penilaian terhadap kinerja implementasi melalui 2 tahap yaitu: menilai keberhasilan partisipasi masyarakat. Yaitu seberapa besar tingkat

partisipasi masyarakat untuk merancang program. Hal ini memiliki asumsi bahwa apabila kegiatan yang dirancang bersifat aspiratif dan bermanfaat bagi masyarakat luas maka dinilai berhasil.

- (a) Apakah program yang mereka rancang diimplikasikan dengan benar sehingga mencapai tujuan?
- (b) Bagaimana lima tahapan proses kebijakan publik?

Jawaban: Michael Howlet dan M. Ramesh (1995: 11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut.

- (a) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
 - (b) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
 - (c) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
 - (d) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
 - (e) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.
7. Bagaimana pengertian kebijakan publik menurut Anderson?
- Jawaban: Anderson memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, yang membawa implikasi:
- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi kepada tujuan;
 - b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
 - c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
 - d. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu

masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

- e. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

DUMMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 8

PROSES IMPLEMENTASI HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Kebijakan publik dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Kebijakan publik adalah alat untuk:

1. Mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan oleh masyarakat seperti keadilan, persamaan dan keterbukaan;
2. Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk;
3. Memanfaatkan peluang yang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor;
4. Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan, misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, izin gangguan.¹

Berbagai tujuan hukum kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa hukum kebijakan tersebut diimplementasikan.

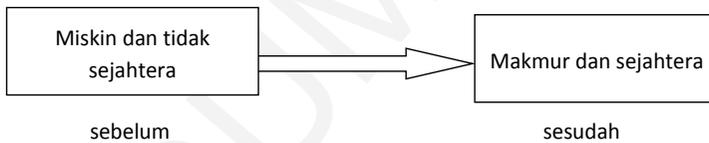
¹Markku Kiviniemi, "Public Policy and Their Targets: Typology of the Concept of Implementation", *International Social Science Journal*, 38(2), 1986, hlm. 251-265.

Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan:

- a. Membentuk organisasi;
- b. Mengerahkan orang;
- c. Sumber daya;
- d. Teknologi;
- e. Menetapkan prosedur.

Dengan tujuan, agar tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan. Dampak kebijakan yang paling nyata adalah adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu dari kondisi yang satu (misalnya miskin yang tidak sejahtera) kondisi lain yang lebih baik (misalnya makmur dan sejahtera).

B. Perubahan Kondisi Kelompok Sasaran Menggambarkan Pencapaian Tujuan Implementasi



Oleh sebab itu, tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting (*critical stage*). Disebut penting karena tahapan ini merupakan jembatan antara dunia konsep dan dunia realitas seperti Grindle² yang menyebut bahwa implementasi “*establish a think that allows goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*”. Dunia konsep yang dimaksud di sini tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicita-citakan untuk

²M.S. Grindle (Ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1980). M. Hill dan P. Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* (London etc.: Sage Publication, 2002).

diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara, dunia nyata adalah realitas di mana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik.

Implementasi kebijakan menjadi jembatan karena melalui tahapan ini dilakukan *delivery mechanism*, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan.

C. Keterkaitan Antarvariabel dalam Implementasi Kebijakan Publik

Pemahaman proses implementasi tujuannya adalah untuk dapat mengidentifikasi secara cermat apa sebenarnya faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dalam upaya mempermudah identifikasi variabel-variabel tersebut, para ahli biasanya membedakan berbagai variabel dalam dua kelompok besar, yaitu:

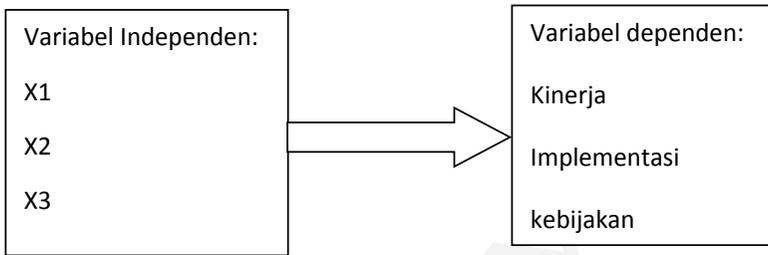
- a. Variabel tergantung (*dependent variable*), yaitu yang hendak dijelaskan kinerja implementasi kebijakan.
- b. Variabel bebas (*independent variable*), yaitu berbagai faktor yang memengaruhi kinerja implementasi tersebut.

Kinerja implementasi kebijakan merupakan variabel pokok yang akan dijelaskan oleh variabel-variabel yang lain. Kinerja implementasi kebijakan tersebut secara sederhana menggambarkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan, yaitu: apakah hasil-hasil kebijakan (*policy outcomes*) yang diperoleh melalui serangkaian proses implementasi tersebut secara nyata mampu mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan (*policy goals*).

D. Kinerja Implementasi

$$\text{Kinerja Implementasi} = \frac{\text{Policy Outcomes}}{\text{Policy Goals}}$$

Sementara itu, variabel independen merupakan seluruh variabel yang diharapkan mampu menjelaskan derajat kinerja kebijakan tersebut. Variabel independen tersebut adalah keseluruhan faktor yang memiliki keterkaitan dengan proses implementasi suatu kebijakan dilakukan. Secara sederhana hubungan antara dua kelompok variabel dalam implementasi kebijakan digambarkan sebagai berikut.



Peran Variabel Antara dan Antiseden dalam Model Implementasi

$X1 \rightarrow X2 \rightarrow X3 \rightarrow Y$

Keterangan :

- Xa = variabel antiseden
- Xi = variabel independen
- X3 = variabel *intervening*
- Y = variabel dependen

Gambar 8.1 Hubungan Antara Variabel Dependen dan Independen dalam Implementasi Kebijakan

Sebagai variabel dependen, kinerja implementasi kebijakan menduduki posisi sentral. Karena fenomena kinerja implementasi kebijakan inilah yang selama beberapa generasi coba dijelaskan eksistensinya. Akan tetapi, sebagai suatu konsep yang menggambarkan kegagalan atau keberhasilan implementasi, ukuran atau kriteria untuk menilai kriteria implementasi sendiri sering tidak seragam. Hal ini karena ada yang disebut sebagai implementasi sendiri sering dipahami secara berbeda antara peneliti yang satu dengan yang lain.

Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau program).

Perspektif kepatuhan boleh dikatakan sangat kental dipengaruhi oleh pandangan yang melihat keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh persoalan pengelolaan urusan administrasi dan manajemen. Dengan pandangan yang demikian maka keberhasilan implementasi secara mudah dapat dilihat dari serangkaian *checklist* tentang apa yang harus dilakukan oleh para implementer dalam melakukan *delivery* berbagai *policy output* kepada kelompok sasaran. Keberhasilan mereka kemudian diukur dari ketetapan atau kemampuan mereka dalam mengikuti berbagai peraturan yang dibuat dalam bentuk *checklist* tersebut.

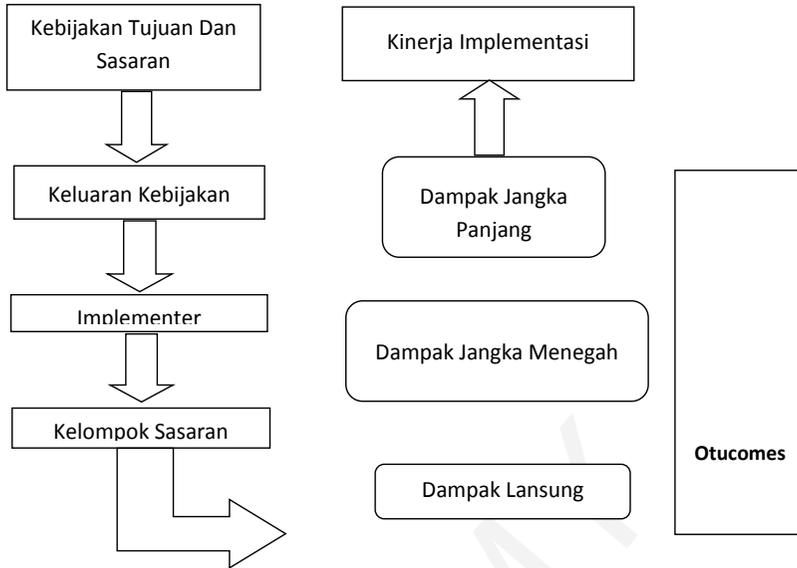
Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hill dan Hupe (2002: 25)³ yang mengatakan bahwa objek studi implementasi adalah:

1. proses atau perilaku para implementer;
2. keluaran kebijakan;
3. hasil kebijakan;
4. hubungan sebab antara hasil kebijakan tersebut dengan proses bagaimana implementasi tersebut dilakukan.

E. Kompleksitas Proses Implementasi

Apabila disepakati bahwa cara melihat keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementer saja, namun juga hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani maka untuk memahami realitas implementasi kebijakan perlu dilihat secara lebih detail dengan mengikuti proses implementasi yang dilalui para implementer dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut.

³M. Hill dan P. Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, *Ibid.*



Gambar 8.2 Proses Implementasi

Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan suatu masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan yang umum dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan publik adalah berupa anggaran, misalnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendanai berbagai kebijakan yang dirancang oleh pemerintah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai berbagai kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). *Policy output* tersebut dapat berupa:

- a. pelayanan gratis yang diberikan oleh pemerintah, misalnya: pendidikan, kesehatan, dan air bersih;
- b. subsidi, misalnya: bahan bakar minyak, bibit, dan alat kontrasepsi;
- c. hibah kepada masyarakat berupa peralatan pertanian, komputer kepada siswa sekolah dasar, kendaraan operasional untuk rumah sakit;

- d. transfer dana, misalnya: bantuan uang tunai yang diberikan pemerintah kepada keluarga miskin agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka.

Di masa lalu *implementing agency* yang utama adalah birokrasi pemerintah atau eksekutif. Birokrasi pemerintah dan perangkatnya kemudian akan memobilisasi sumber daya manusia, teknologi, sumber keuangan dan keterampilan manajemen untuk dapat menyampaikan *policy output* tersebut secara efektif, efisien dan akurat kepada kelompok sasaran.

Namun demikian, seiring dengan perkembangan konsep *governance*, saat ini *implementing agency* tidak hanya menjadi monopoli pemerintah. Selain karena makin terbatasnya kemampuan pemerintah, dari segi: anggaran, SDM, teknologi dan kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan semua urusan publik sendiri, era demokratisasi juga menuntut pemerintah makin terbuka dan makin inklusif dalam memberikan ruang bagi *Civil Society Organizations* (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat dalam implementasi suatu kebijakan.

Untuk menjamin implementasi berjalan dengan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran, informasi yang disampaikan dalam mencari dukungan terhadap kelompok sasaran harus mencakup: penjelasan secara lengkap tentang tujuan kebijakan, manfaat serta keuntungan yang akan dirasakan oleh kelompok sasaran dan mekanisme kegiatan sebuah kebijakan atau program. Kegiatan penyampaian ini biasa disebut sebagai kegiatan sosialisasi. Sosialisasi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: sosialisasi secara langsung dan sosialisasi secara tidak langsung.

Namun, di era demokrasi, kegiatan sosialisasi kebijakan tidak lagi memandang bahwa masyarakat bersifat pasif. Dari pengetahuan tersebut diharapkan masyarakat berperan aktif guna mendukung implementasi suatu kebijakan. Saat ini masyarakat tidak lagi dianggap sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek kebijakan. Karena logika demokrasi mengatakan, bahwa masyarakat adalah pemilik (*owner*) dari negara.

Dengan adanya perubahan paradigma mengenai cara pandang terhadap masyarakat tersebut maka strategi sosialisasi kebijakan yang selama ini dipakai tentu saja harus diubah. Konsep sosialisasi publik (yang memandang masyarakat pasif dan menerima apa yang telah diputuskan oleh pemerintah) perlu diganti dengan konsep konsultasi publik yang dikehendaki adanya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perumusan kebijakan.

Cara melakukan konsultasi publik, dapat mengambil berbagai bentuk, misalnya: forum warga, dan setelah proses sosialisasi, maka kegiatan selanjutnya adalah *delivery activities*. Tahap berikutnya setelah kelompok sasaran menerima *policy output* adalah dimanfaatkannya bantuan tersebut untuk kegiatan yang menunjang kehidupan utama kelompok sasaran.

Policy outcome kemudian perlu dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila *policy outcomes* mampu mewujudkan tujuan kebijakan maka kita bisa mengatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan tersebut (*policy performance*) tinggi.

Kesimpulan

Kebijakan publik dilihat dari perspektif instrumental, adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public values*). Kebijakan publik adalah alat untuk:

- a. Mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan oleh masyarakat seperti keadilan, persamaan dan keterbukaan;
- b. Memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk;
- c. Memanfaatkan peluang yang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor;
- d. Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan, misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, izin gangguan.

Pemahaman proses implementasi tujuannya adalah untuk dapat mengidentifikasi secara cermat apa sebenarnya faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Kinerja Implementasi

$$\text{Kinerja Implementasi} = \frac{\text{Policy Outcomes}}{\text{Policy Goals}}$$

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hill dan Hupe (2002: 25) yang mengatakan bahwa objek studi implementasi adalah:

1. proses atau perilaku para implementer;
2. keluaran kebijakan;
3. hasil kebijakan;
4. hubungan sebab antara hasil kebijakan tersebut dengan proses bagaimana implementasi tersebut dilakukan.

Di masa lalu *implementing agency* yang utama adalah birokrasi pemerintah atau eksekutif. Birokrasi pemerintah dan perangkatnya kemudian akan memobilisasi sumber daya manusia, teknologi, sumber keuangan dan keterampilan manajemen untuk dapat menyampaikan *policy output* tersebut secara efektif, efisien dan akurat kepada kelompok sasaran.

Namun demikian, seiring dengan perkembangan konsep *governance*, saat ini *implementing agency* tidak hanya menjadi monopoli pemerintah.

Namun, di era demokrasi, kegiatan sosialisasi kebijakan tidak lagi memandang bahwa masyarakat bersifat pasif. Dari pengetahuan tersebut diharapkan masyarakat berperan aktif guna mendukung implementasi suatu kebijakan. Saat ini masyarakat tidak lagi dianggap sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek kebijakan. Karena logika demokrasi mengatakan, bahwa masyarakat adalah pemilik (*owner*) dari negara.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Sebagai apakah kebijakan publik secara umum?

Jawaban: (1) Mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan oleh masyarakat seperti keadilan, persamaan dan keterbukaan; (2) memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk; (3) memanfaatkan peluang yang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor; (4) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan, misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, izin gangguan.

2. Apakah dampak kebijakan publik yang paling nyata?

Jawaban: Dampak kebijakan yang paling nyata adalah adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu dari kondisi yang satu (misalnya miskin yang tidak sejahtera) kondisi lain yang lebih baik (misalnya makmur dan sejahtera).

3. Kenapa implementasi kebijakan disebut menjadi jembatan antara dunia konsep dengan dunia realitas?

Jawaban: Karena melalui tahapan ini dilakukan *delivery mechanism*, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan.

4. Apakah tujuan pemahaman tentang proses implementasi?

Jawaban: Tujuannya adalah untuk dapat mengidentifikasi secara cermat apa sebenarnya faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

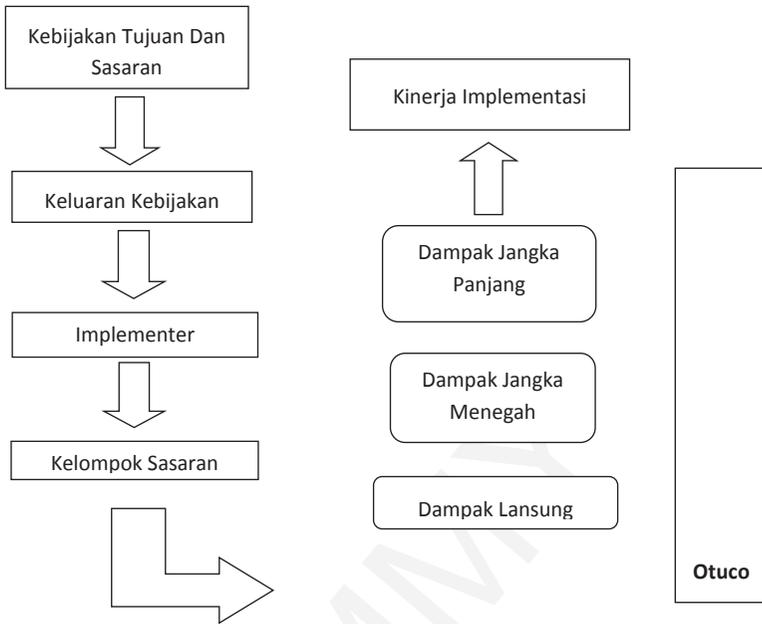
5. Sebutkan bagaimana rumusan dari kinerja implementasi!

Jawaban:

$$\text{Kinerja Implementasi} = \frac{\text{Policy Outcomes}}{\text{Policy Goals}}$$

6. Bagaimanakah sketsa dari proses implementasi itu sendiri?

Jawaban:



Gambar 8.2 Proses Implementasi

7. Apakah yang dimaksud dengan *policy output*?

Jawaban: Merupakan instrumen kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

8. Dalam bentuk apakah peran dari *policy output*?

Jawaban:

- a. pelayanan gratis yang diberikan oleh pemerintah, misalnya: pendidikan, kesehatan, dan air bersih;
- b. subsidi, misalnya: bahan bakar minyak, bibit, dan alat kontrasepsi;
- c. hibah kepada masyarakat berupa peralatan pertanian, komputer kepada siswa sekolah dasar, kendaraan operasional untuk rumah sakit;
- d. transfer dana, misalnya: bantuan uang tunai yang diberikan pemerintah kepada keluarga miskin agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka.

9. Untuk menjamin implementasi berjalan dengan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran, informasi yang disampaikan dalam mencari dukungan terhadap kelompok sasaran harus mencakup?

Jawaban: Penjelasan secara lengkap tentang tujuan kebijakan, manfaat serta keuntungan yang akan dirasakan oleh kelompok sasaran dan mekanisme kegiatan sebuah kebijakan atau program.

10. Kenapa di era demokrasi, kegiatan sosialisasi kebijakan tidak lagi memandang bahwa masyarakat bersifat pasif.

Jawaban: Dari pengetahuan tersebut diharapkan masyarakat berperan aktif guna mendukung implementasi suatu kebijakan. Saat ini masyarakat tidak lagi dianggap sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek kebijakan. Karena logika demokrasi mengatakan, bahwa masyarakat adalah pemilik (*owner*) dari negara.

BAB 9

KETERLIBATAN PUBLIK, PERMASALAHAN DAN PROSES, SERTA FAKTOR-FAKTOR DALAM HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Dalam pengimplementasian suatu kebijakan atau program itu sangat bergantung pada keterlibatan publik. Keterlibatan publik ini merupakan hal penentu dalam setiap pengimplementasian suatu kebijakan atau program yang akan ditetapkan oleh penguasa dalam hal ini adalah pemerintah. Dalam pengimplementasian ini juga pemerintah harus memperhatikan apa yang diinginkan oleh masyarakat supaya implementasi ini dapat berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya.

Pengimplementasian ini tentunya tidak juga dapat berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya. Karena di dalam mengimplementasikan ini terdapat permasalahan dan faktor-faktor yang bekerja dalam proses implementasi hukum kebijakan publik.

B. Keterlibatan Publik

Perlu dipahami bahwa implementasi suatu kebijakan atau program tidak dilakukan dalam ruang hampa. Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang di dalamnya terdapat berbagai faktor, seperti: kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan politik yang memiliki kontribusi penting dalam kegiatan implementasi. Di antara faktor-faktor tersebut, faktor politiklah yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, meskipun pada awalnya variabel politik dianggap kurang penting dalam proses implementasi. Anggapan yang demikian memang tidak dapat dilepaskan

dari pengaruh paradigma dikotomi politik-administrasi yang dicetuskan Wilson (1887).

Mengikuti pandangan dikotomi tersebut, implementasi kebijakan sering hanya dilihat sebagai proses manajemen: bagaimana kebijakan (sering kali disederhanakan sebagai peraturan hukum) dikelola. Dewasa ini gagasan tentang dikotomi politik-administrasi telah ditinggalkan. Sebab dalam kenyataannya implementasi kebijakan ternyata tidak sekadar sebagai kegiatan manajerial, akan tetapi juga merupakan kegiatan yang bersifat politis.

Lebih lanjut, Toenviled dan Thomson (2003),¹ menyebutkan adanya tawar-menawar politik (*political bargaining*) dalam proses implementasi. *Political bargaining* merupakan realitas yang tidak dapat dihindarkan ketika proses implementasi terjadi di ranah publik yang mengandung kepentingan yang bersifat heterogen. Ada kelompok yang memperoleh manfaat positif dari implementasi suatu program. Akan tetapi, ada juga sebagian kelompok tersebut menderita kerugian akibat implementasi program tersebut. Di sinilah proses tawar-menawar menjadi bagian integral dalam proses implementasi.

Dalam kondisi yang demikian itu, pihak-pihak yang merasa dirugikan akan mencoba memengaruhi *implementing agency* untuk melakukan penundaan. Sementara itu, pihak-pihak yang akan diuntungkan akan menekan agar implementasi segera bisa dilakukan. Tarik-menarik kepentingan yang berujung pada penundaan terhadap implementasi dalam kasus kebijakan pemangkasan subsidi BBM adalah contoh nyata adanya *political bargaining* dalam proses implementasi. Tingginya muatan politik dalam proses implementasi terjadi karena sebagaimana telah disebutkan di bagian lain buku ini, diimplementasikan melibatkan banyak *stakeholder*.

Menurut perspektif Kiviniemi (1986),² *non-government actors* tersebut juga disebut sebagai faktor lingkungan dalam proses implementasi. Lingkungan kebijakan yang kondusif tentu akan menciptakan kondisi

¹Toenviled dan Thomson Robert, "Is Implementation Distinct from Political Bargaining? A Micro-Level Test", *Rationality and Society*, 15(1), Sage Publication, London, 2003, hlm. 64-84.

²Markku Kiviniemi, "Public Policy and Their Targets: Typology of the Concept of Implementation", *International Social Science Journal*, 38(2), 1986, hlm. 251-265.

yang memungkinkan implementasi untuk dapat berhasil, sebaliknya lingkungan kebijakan yang buruk justru akan membuat implementasi kebijakan menjadi terhambat atau gagal sama sekali. Dengan demikian, faktor lingkungan memberikan pengaruh pada proses implementasi.

Interaksi dalam proses implementasi dengan lingkungannya menghasilkan empat kategori atau tipologi implementasi, yaitu: *cooperation* (kerja sama), *conformity* (dukungan), *counter action* (tindakan tandingan), dan *detachment* (pemutusan hubungan). Empat tipologi implementasi tersebut merupakan pertemuan dua variabel pokok, yaitu: *pertama*, persetujuan para *stakeholder* terhadap isi kebijakan; dan *kedua*, sumber daya yang dimiliki oleh para *stakeholder* tersebut. Variabel persetujuan terhadap kebijakan merupakan variabel dengan skala nominal yang dibedakan menjadi dua kategori yaitu *pro-policy* (mendukung) dan *contra-policy* (menentang). Sedangkan variabel sumber daya yang dimiliki oleh para *stakeholder* dibedakan pula menjadi dua jenis, yaitu: *strong* (kuat) dan *weak* (lemah).

Berdasarkan tipologi implementasi tersebut, maka dapat dibuat hipotesis bahwa peluang dihasilkannya kinerja implementasi yang baik adalah ketika suatu kebijakan yang diimplementasikan mendapat dukungan dari *stakeholder* nonpemerintah. Kondisi yang demikian akan menghasilkan tipe implementasi *co-operation* dan *conformity*. Sementara itu, kinerja implementasi yang buruk akan terjadi pada tipe implementasi *counter-action* dan *detachment*. Dua implementasi tersebut terjadi dalam konteks lingkungan di mana para *stakeholder* nonpemerintah tidak mendukung kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah.

Seiring dengan munculnya gelombang demokratisasi di mana-mana. Studi implementasi juga tidak lepas dari pengaruh gagasan tentang pentingnya mengadopsi nilai-nilai demokrasi untuk menjelaskan kegagalan dan keberhasilan implementasi. Beberapa peneliti, salah satunya adalah deLeon dan deLeon (2001),³ mengemukakan pentingnya perspektif untuk mendemokratisasi proses implementasi ini. Gagasan tersebut tidak lepas dari fakta empiris yang menunjukkan bahwa ketika

³DeLeon dan deLeon, "A Democratic Approach to Policy Implementation", *Paper of The Graduate School of Public Affairs*, Denver, 2001.

pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis maka akan menciptakan situasi yang kondusif bagi keberhasilan implementasi. Gagasan tersebut didorong oleh suatu keinginan kuat agar di masa depan implementasi menjadi lebih baik. Pemikiran deLeon dan deLeon (2001)⁴ tersebut dinamakan sebagai pendekatan yang demokratis dalam studi implementasi.

Merujuk pada pendapat deLeon dan deLeon (2001) di atas maka para peneliti implementasi diingatkan bahwa variabel-variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi tidak hanya menyangkut dimensi administrasi dan manajemen yang sangat dipengaruhi oleh gagasan Wilson tentang dikotomi politik-administrasi, akan tetapi dapat ditarik jauh ke belakang berkaitan dengan sejarah bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan. Dalam pandangan mereka berdua, apabila kebijakan publik dirumuskan dengan cara demokratis maka potensi kebijakan tersebut untuk berhasil menjadi semakin besar sebab:

- a. Masyarakat memiliki pemahaman lebih baik tentang tujuan program sekaligus memberikan input;
- b. Masyarakat memahami akan keuntungan program, sekaligus dapat melakukan identifikasi kendalanya;
- c. Masyarakat mengenali tentang mekanisme implementasi program dengan lebih baik;
- d. Ketika masyarakat mengetahui mekanismenya maka masyarakat bisa terlibat dalam melakukan kontrol.

Stich dan Eagle (2005)⁵ juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi. Menurutnya keterlibatan masyarakat seharusnya dipahami lebih dari sekadar adanya kebutuhan dan tuntutan demokrasi. Keterlibatan masyarakat memiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara pemerintah dengan masyarakat.

⁴*Ibid.*

⁵Stich dan Eagle, "Planning to Include the Public Transportation Policy Implementation with Effective Citizen Involvement", *Public Works Management & Policy*, 9(4), Virginia Polytechnic Institute and State University, Sage Publications, April 2005, hlm. 319-340.

C. Permasalahan dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik

Telah dikemukakan di atas bahwa proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dipahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variabel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas dalam proses implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan. Edward III (1980)⁶ mengidentifikasi ada empat *critical factors* yang memengaruhi keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi.

Makinde (2005)⁷ mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi di negara berkembang. Studi kasus pertama tentang permasalahan implementasi tersebut diperoleh dari penelitiannya di Nigeria. Berdasarkan data yang diperolehnya, kegagalan implementasi disebabkan antara lain oleh:

- a. Kelompok sasaran (*target beneficiaries*) tidak terlibat dalam implementasi program;
- b. Program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik;
- c. Adanya korupsi;
- d. Sumber daya manusia yang kapasitasnya rendah; serta
- e. Tidak adanya koordinasi dan *monitoring*.

Kasus kedua tentang problema implementasi yang menyebabkan kegagalan sebuah kebijakan diperoleh dari penelitiannya di Ghana. Temuannya menunjukkan bahwa kegagalan implementasi disebabkan oleh kelangkaan teknologi dan SDM yang memiliki kapasitas. Kasus serupa terjadi di Negara Pakistan. Implementasi kebijakan di Pakistan, seperti di negara-negara berkembang lainnya, menghadapi sejumlah permasalahan. Faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi di Pakistan adalah:

⁶Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington, D.C: Congressional Quarterly Press, 1980).

⁷Taiwo Makinde, "Problems of Policy Implementation in Developing Nations The Nigerian Experience", *Journal of Social Science*, 11 (1), Kamlaraj Nigeria, 2005, hlm. 63-69.

1. Ketidakjelasan tujuan kebijakan;
2. Komitmen politik;
3. Struktur pemerintahan;
4. Sentralisasi kewenangan;
5. Sumber daya; serta
6. Ketergantungan pada bantuan asing.

Di Indonesia sendiri telah banyak contoh kegagalan implementasi kebijakan maupun program. Kegagalan implementasi yang terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan kegagalan yang ditemukan di negara lain. Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi.

- a. Kualitas kebijakan itu sendiri. Kualitas di sini menyangkut banyak hal, seperti: kejelasan tujuan, kejelasan implementor atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya.
- b. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu kebijakan atau program tidak akan dapat mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai.
- c. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).
- d. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya). Struktur organisasi yang terlalu hierarkis tentu akan menghambat proses implementasi.
- e. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi).
- f. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi dan politik di mana implementasi tersebut dilakukan.

Setelah permasalahan yang menyebabkan gagalnya pencapaian tujuan kebijakan/program yang diimplementasikan dapat diidentifikasi. Langkah selanjutnya adalah menentukan strategi untuk mengatasi kegagalan tersebut. Strategi yang dilakukan tentu saja disesuaikan dengan tipe kegagalan implementasi program. Ada empat tipe

implementasi sebuah kebijakan Goggin, *et al.* (1990).⁸ Tipologi tersebut menunjukkan potensi kegagalan dan keberhasilan pencapaian tujuan suatu kebijakan/program.

- a. Penyimpangan (*defiance*): tipe implementasi ini diwarnai terjadinya pengunduran atau bahkan pembatalan implementasi oleh implementer yang disertai perubahan-perubahan, baik, tujuan, kelompok sasaran maupun mekanisme implementasi, yang berakibat tidak tercapainya tujuan.
- b. Penundaan (*delay*), yaitu penundaan tanpa modifikasi. Dalam kasus ini implementer menunda pelaksanaan implementasi, namun tidak melakukan perubahan-perubahan terhadap isi kebijakan.
- c. Penundaan strategis (*strategic delay*), yaitu penundaan disertai modifikasi yang bertujuan memperbesar keberhasilan implementasi.
- d. Taat (*compliance*), yaitu tipe implementasi di mana implementor menjalankan implementasi tanpa disertai dengan perubahan terhadap isi dan mekanisme implementasi kebijakan tersebut.

D. Faktor-faktor yang Bekerja dalam Proses Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Goggin, 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*).

Isi kebijakan meliputi sumber daya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri 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.

⁸Goggin, *et al.*, *Implementation Theory and Practice: Toward A Third Generation* (Glenview, USA: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990).

Rondinelli dan Cheema⁹ mengidentifikasi empat faktor yang memengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*);
- b. Hubungan antarorganisasi (*inter-organizational relationship*);
- c. Sumber daya (*resources*);
- d. Karakter institusi implementer (*characteristic implementing agencies*).

Kemudian Dwiyanto, dkk. (2006: 144-222)¹⁰ mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik juga dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut.

- a. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku.
- b. Orientasi terhadap perubahan, menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan.
- c. Budaya paternalisme, merupakan sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan.
- d. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan.
- e. Sistem insentif, berupa pemberian penghargaan materi maupun nonmateri kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan. Sedangkan, bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disinsentif berbentuk teguran, peringatan, penundaan/penurunan pangkat, atau pemecatan.
- f. Semangat kerja sama, dikonsepsikan sebagai keterpaduan tim kinerja organisasi publik dipengaruhi oleh faktor-faktor yang beranekaragam.

⁹Rondinelli dan Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", *World Bank Staff Working Papers No. 581*, Washington, D.C, 1983.

¹⁰Dwiyanto, dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2006).

Kesimpulan

Implementasi suatu kebijakan atau program itu tidak dilakukan di ruang hampa, melainkan implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang di dalamnya terdapat berbagai faktor, seperti: kondisi geografis, sosial, ekonomi dan politik. Di antara semua faktor tersebut, faktor politiklah yang sangat dominan dalam menentukan implementasi suatu kebijakan.

Permasalahan dalam proses implementasi itu terjadi karena beberapa hal. Di antaranya ketidakjelasan tujuan kebijakan, komitmen politik, sumber daya manusia yang mempunyai kapasitas rendah, adanya korupsi, program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Adapun faktor-faktor yang bekerja dalam proses implementasi adalah isi kebijakan, format kebijakan, dan reputasi aktor.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan implementasi suatu kebijakan bisa terjadi?

Jawaban: Kondisi geografis, sosial, ekonomi, dan politik.

2. Faktor apa yang paling dominan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan?

Jawaban: Faktor yang paling dominan dalam mengimplementasikan kebijakan publik adalah faktor politiklah yang sangat dominan.

3. Sebutkan empat kategori dalam proses implementasi dengan lingkungan!

Jawaban: *Cooperation* (kerja sama), *conformity* (dukungan), *counter action* (tindakan tandingan), dan *detachment* (pemutusan hubungan).

4. Apa yang menyebabkan suatu kebijakan akan berhasil?

Jawaban:

- a. Masyarakat memiliki pemahaman lebih baik tentang tujuan program sekaligus memberikan input;
- b. Masyarakat memahami akan keuntungan program, sekaligus dapat melakukan identifikasi kendalanya;
- c. Masyarakat mengenali tentang mekanisme implementasi program dengan lebih baik;

- d. Ketika masyarakat mengetahui mekanismenya maka masyarakat bisa terlibat dalam melakukan kontrol.
5. Sebutkan empat *critical factors*!
- Jawaban: Komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi.
6. Sebutkan enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi!

Jawaban:

- a. Kualitas kebijakan itu sendiri. Kualitas di sini menyangkut banyak hal, seperti: kejelasan tujuan, kejelasan implementor atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya;
 - b. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu kebijakan atau program tidak akan dapat mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai;
 - c. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya);
 - d. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya). Struktur organisasi yang terlalu hierarkis tentu akan menghambat proses implementasi;
 - e. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi;
 - f. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi dan politik di mana implementasi tersebut dilakukan.
7. Sebutkan empat tipologi yang menunjukkan potensi kegagalan dan keberhasilan pencapaian suatu kebijakan/program menurut Goggin, *et al.*!

Jawaban:

- a. Penyimpangan (*defiance*): tipe implementasi ini diwarnai terjadinya pengunduran atau bahkan pembatalan implementasi oleh implementer yang disertai perubahan-perubahan, baik,

tujuan, kelompok sasaran maupun mekanisme implementasi, yang berakibat tidak tercapainya tujuan.

- b. Penundaan (*delay*), yaitu penundaan tanpa modifikasi. Dalam kasus ini implementer menunda pelaksanaan implementasi, namun tidak melakukan perubahan-perubahan terhadap isi kebijakan.
 - c. Penundaan strategis (*strategic delay*), yaitu penundaan disertai modifikasi yang bertujuan memperbesar keberhasilan implementasi.
 - d. Taat (*compliance*), yaitu tipe implementasi di mana implementor menjalankan implementasi tanpa disertai dengan perubahan terhadap isi dan mekanisme implementasi kebijakan tersebut.
8. Sebutkan hal-hal yang memengaruhi keberhasilan implementasi menurut Goggin, *et al.*!

Jawaban:

- 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*);
9. Sebutkan empat faktor yang memengaruhi kinerja implementasi menurut Rondinelli dan Cheema!

Jawaban:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*);
 - b. Hubungan antarorganisasi (*inter-organizational relationship*);
 - c. Sumber daya (*resources*);
 - d. Karakter institusi implementer (*characteristic implementing agencies*).
10. Sebutkan faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pelayanan publik menurut Dwiyatno, dkk.!

Jawaban:

- a. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku;
- b. Orientasi terhadap perubahan, menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan;

- c. Budaya paternalisme, merupakan sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan;
- d. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan;
- e. Sistem insentif, berupa pemberian penghargaan materi maupun nonmateri kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan. Sedangkan, bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disinsentif berbentuk teguran, peringatan, penundaan/penurunan pangkat, atau pemecatan; dan
- f. Semangat kerja sama, dikonsepsikan sebagai keterpaduan tim kinerja organisasi publik dipengaruhi oleh faktor-faktor yang beraneka ragam.

BAB 10

MENILAI KINERJA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Studi implementasi kebijakan publik memiliki tujuan pokok untuk menjelaskan berbagai fenomena implementasi kebijakan. Ada banyak kasus implementasi yang gagal, namun ada juga beberapa yang berhasil. Sebagai sebuah fenomena, kegagalan dan keberhasilan tersebut mengundang minat para ahli untuk mencari akar persoalan dan kemudian menjelaskan mengapa ditemukan fenomena hasil implementasi kebijakan yang berbeda-beda tersebut.

Kegagalan ataupun keberhasilan implementasi suatu kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, dalam literatur studi implementasi kemudian dikonseptualisasikan sebagai kinerja implementasi. Kinerja implementasi inilah yang kemudian menjadi salah satu fokus perhatian yang penting dalam studi implementasi. Boleh dikatakan sebagian besar energi peneliti akan dicurahkan untuk menjelaskan persoalan ini.

Selama ini, cara kerja para peneliti yang berusaha menjelaskan fenomena implementasi kebijakan tersebut cenderung menggunakan pendekatan yang bersifat positivistik. Meminjam logika berpikir yang bersifat positivistik maka setiap kejadian (akibat) pasti ada faktor-faktor yang dapat diidentifikasi sebagai penyebabnya. Dengan demikian, fenomena kinerja implementasi juga dapat dipahami sebagai produk hubungan sebab-akibat yang demikian. Apabila ada fenomena kegagalan

atau keberhasilan suatu implementasi maka akan dapat ditelusuri faktor-faktor yang menjadi penyebabnya. Untuk selanjutnya secara metodologis cara menjelaskan keterkaitan antara kinerja implementasi kebijakan dengan faktor-faktor yang menyebabkan tinggi atau rendahnya kinerja tersebut dapat disederhanakan sebagai hubungan sebab-akibat antara dua variabel, yaitu variabel dependen dan variabel independen.

Sebagai fokus kajian, kinerja implementasi menjadi bagian yang paling penting dalam studi implementasi. Pengetahuan peneliti tentang kinerja implementasi menjadi hal yang vital, sebab berdasarkan pengetahuan yang dimiliki tersebut ia akan membuat *judgement* (penilaian) apakah implementasi suatu kebijakan boleh dikatakan berhasil atau gagal. Membuat penilaian implementasi suatu kebijakan sebagai gagal atau berhasil tentu bukan urusan yang mudah. Penilaian tersebut akan memiliki banyak implikasi bagi yang dinilai maupun penilai. Bagi yang dinilai, kegagalan implementasi suatu kebijakan yang menjadi tanggung jawabnya akan membawa implikasi akuntabilitas politik administratif, keuangan, dan hukum.

Pejabat publik yang gagal menjalankan tugasnya bisa mendapatkan berbagai sanksi, dari yang ringan sampai yang berat, dicopot dari jabatannya atau bahkan masuk penjara untuk mempertanggungjawabkan kegagalannya tersebut. Dengan implikasi yang sangat berat atas hasil penilaian tersebut, penilai (peneliti) menjadi memiliki beban akademik, profesi, dan moral untuk mempertanggungjawabkan hasil penilaiannya tersebut.

Karena berbagai konsekuensi yang akan muncul atas kesimpulan yang dibuat oleh peneliti berkaitan dengan kinerja implementasi suatu kebijakan maka ketetapan metode yang digunakan untuk menilai kinerja, seperti: pemilihan indikator untuk menilai kinerja, teknik sampling, pengumpulan data, dan analisis data menjadi pilar penting untuk menegakkan *judgement* tentang kinerja implementasi suatu kebijakan.

B. Kerangka Pengukuran Kinerja

Oxford English Dictionary mendefinisikan kinerja sebagai: “*The accomplishment, execution, carrying out, working out of anything ordered or undertaken.*” Dari definisi tersebut kinerja dapat diartikan sebagai

keberhasilan (kesuksesan) suatu tindakan, tugas atau operasi yang dilakukan oleh orang, kelompok orang, atau organisasi. Kinerja dengan demikian dapat merujuk pada keluaran (*output*), hasil (*outcome*), atau pencapaian (*accomplishment*). Jika dikaitkan dengan kebijakan, kinerja suatu kebijakan dapat didefinisikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan, baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*), maupun hasil kebijakan (*policy outcome*).

Untuk dapat menentukan tinggi-rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan maka penilaian terhadap kinerja (*performance measurement*) merupakan sesuatu yang penting. Penilaian terhadap kinerja adalah penerapan metode yang dipakai oleh peneliti untuk dapat menjawab pertanyaan pokok dalam studi implementasi, yaitu: (i) apa isi dan tujuan mencapai tujuan tersebut, dan (ii) apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang dijalankan tadi mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak.

Tercapainya tujuan suatu kebijakan akan melalui tahapan-tahapan yang cukup panjang. Tahapan-tahapan tersebut dimulai dari adanya: (i) input kebijakan (sumber daya yang dipakai untuk menghasilkan produk dan layanan dari suatu program), (ii) proses atau kegiatan (kegiatan untuk menghasilkan produk dan layanan publik), dan *output* kebijakan (keluaran kebijakan berupa produk dan layanan publik yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran), (iii) hasil awal, (iv) hasil jangka menengah, dan (v) hasil jangka panjang.

C. Indikator Pengukuran Kinerja

Untuk dapat membuat justifikasi apakah suatu implementasi gagal atau berhasil maka seorang peneliti perlu melakukan penilaian terhadap kinerja tersebut. Alat bantu yang dapat dipakai oleh seorang peneliti untuk menilai baik atau buruknya kinerja implementasi suatu kebijakan disebut sebagai indikator.

Indikator secara harfiah diartikan sebagai alat untuk membantu pancaindra kita mengetahui berbagai macam fenomena alam, seperti: termometer untuk mengukur panas, kompas untuk mengetahui arah mata angin, dan *speedometer* untuk mengetahui kecepatan. Selain untuk

membantu manusia mengetahui berbagai peristiwa alam, indikator dalam perkembangannya kemudian juga bermanfaat dalam membantu manusia memahami fenomena sosial, ekonomi, dan politik. Produk domestik bruto, pendapatan per kapita, inflasi dan lain-lain merupakan indikator kondisi ekonomi yang sering dipakai.

Jika dikaitkan dengan kebijakan publik, indikator merupakan instrumen penting untuk mengevaluasi kinerja implementasi suatu kebijakan. Dengan adanya indikator maka peneliti dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, program, atau proyek. Fungsi indikator untuk mengetahui kinerja suatu kebijakan dapat dilihat dari definisi berikut.

“Performance indicator are measure of project impact, outcomes, outputs, and inputs that are monitored during project implementation to assess progress toward project objectives. They are also used later to evaluation a project’s success” (World Bank, 1996).

Sebagai alat ukur, indikator dapat bersifat kualitatif (naratif) maupun kuantitatif (angka-angka). Angka-angka atau deskripsi tersebut sangat berguna dalam menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Indikator yang baik akan membantu peneliti mengenali kondisi yang akan muncul ketika tujuan suatu kebijakan dapat diwujudkan. Tentang hal ini ITAD (1996) dan OECD (2006) menjelaskan sebagai berikut.

“Indicator provide the quantitative and qualitative details to set of objectives. They are statements about the situation that will exist when an objective is reached, therefore, they are measure used to demonstrate changes in certain condition or result of an activity, a project or a program” (ITAD, 1996).¹

“Indicator: quantitative or qualitative factor or variable that provides a simple and reliable means to measure achievement, to reflet the changes connected to an intervation, or help assess the performance of development actor” (OECD/DAC/Danida, 2006 dalam Anderson dan Sano, 2006).²

¹ITAD, “Monitoring and the Use of Indicator”, *Consultancy Report to DG VIII*, European Commision, Brussels, 1996.

²Andersen dan Sano, *Human Rights Indicator at Programe and Project Level-Guidelines for Defining Indicator, Monitoring and Evaluation* (Copenhagen, Denmark: The Danish Institute for Human Right, 2006).

Tidak hanya itu, indikator juga akan membantu kita mengenali kemajuan atau pencapaian tujuan suatu kebijakan. Indikator tersebut akan menjadi semacam penanda (*milestone*), yaitu menjadi penunjuk arah bahwa setahap demi setahap hasil implementasi kebijakan yang dilakukan mengarah atau mampu menunjukkan tanda-tanda pada terwujudnya pencapaian tujuan kebijakan. Bukan hanya itu, indikator yang baik juga akan menjadi alat peringatan dini (*early warning*) apabila ada sesuatu yang salah dalam upaya untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, maka implementer kebijakan akan memiliki cukup waktu untuk mengantisipasi dengan melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang dibutuhkan untuk memperbaiki implementasi kebijakan sebelum masalah yang sesungguhnya muncul. Pentingnya indikator sebagai alat peringatan dini dikemukakan oleh ITAD (1996) dengan uraian seperti dalam paragraf berikut.

“In addition, they provide evidence of the progress of program or project activities in the attainment of development objectives. Indicators should be pre-established, i.e. during the project design phase. When a direct measure is not feasible, indirect or proxy indicators may be used” (ITAD, 1996).

Hal senada juga diungkapkan oleh Andersen dan Sano (2006) sebagai berikut.

“Indicator are data used by analysts or institutions and organization to describe situations that exist or to measure changes or trends over a period of time. They are communicative descriptions of conditions or of performance that may provide insights into matters of large significance beyond that which is actually measure.”

Agar dapat memiliki peran seperti yang disebutkan di depan maka berbagai literatur menyebut syarat-syarat indikator yang baik (*good indicators*) yang memenuhi kriteria sebagai indikator yang valid dan *reliable*. Dalam bahasa yang sederhana validitas suatu indikator sering dikatakan sebagai indikator yang memiliki kesesuaian dengan realitas atau fenomena yang hendak diukur. Sementara, *reabilitas* berkaitan dengan keterandalan alat ukur, yaitu kualitas yang menunjukkan bahwa alat ukur akan memberikan fakta/data yang sama ketika dipakai untuk mengukur suatu fenomena yang sama meskipun dalam waktu yang berbeda.

D. Ciri-ciri Indikator yang Baik

1. Memiliki relevansi dengan kebijakan atau program yang akan dievaluasi. Hal ini sangat jelas, indikator yang baik mesti mencerminkan realitas kebijakan dan program. Sebagai gambaran, kebijakan atau program kesehatan tentu saja keberhasilannya tidak relevan apabila diukur dengan indikator bidang pendidikan. Indikator yang relevan untuk mengukur keberhasilan kebijakan atau program bidang kesehatan misalnya: angka kematian bayi, angka kematian ibu melahirkan, angka kesakitan dan lain-lain. Indikator seperti: angka melek huruf, angka putus sekolah, angka partisipasi murni dan seterusnya tentu tidak akan relevan.
2. Memadai, dalam arti jumlah indikator yang kita gunakan memiliki kemampuan menggambarkan secara lengkap kondisi tercapainya tujuan suatu kebijakan. Tidak ada rumus yang jelas tentang berapa jumlah indikator yang harus dimiliki ketika akan mengukur realitas kebijakan publik yang dievaluasi. Rambu-rambu yang dapat dipegang adalah semakin kompleks tujuan kebijakan yang ingin dicapai maka akan semakin banyak indikator yang dibutuhkan. Meskipun demikian, indikator yang ideal adalah indikator yang sederhana. Dalam arti jumlahnya sedikit, akan tetapi mampu menggambarkan realitas kebijakan yang dievaluasi. Tentang hal ini para peneliti dapat merujuk indikator pembangunan manusia hanya terdiri dari tiga indikator, yaitu: angka melek huruf, pendapatan per kapita, dan angka harapan hidup. Namun, dari tiga indikator tersebut kualitas manusia di suatu negara dapat dipotret secara lengkap.
3. Data yang diperlukan mudah untuk diperoleh di lapangan sehingga tidak akan menyulitkan evaluator. Selain itu, data yang mudah diperoleh tadi juga akan menghemat tenaga, biaya dan waktu yang dibutuhkan evaluator. Sebagaimana telah disebutkan di poin kedua di atas, indikator yang baik ternyata tidak selalu jumlahnya banyak dan sulit dicari. Semakin mudah dan gampang mencarinya maka indikator tersebut justru memenuhi syarat sebagai indikator yang baik.
4. Indikator yang disusun idealnya juga memenuhi standar nasional, bahkan lebih bagus lagi apabila dapat memenuhi standar

internasional. Indikator yang memenuhi berbagai standar tersebut akan memberi keuntungan, antara lain: (i) hasil evaluasi yang dilakukan oleh peneliti tentang suatu kebijakan akan mendapat pengakuan pada level nasional maupun internasional, dan (ii) hasil evaluasi tersebut juga dapat dibandingkan dengan kebijakan atau program yang sama di tempat lain.

E. Indikator *Policy Output*

Indikator *output*³ digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi, dan lain-lain yang dilaksanakan dalam implementasi suatu kebijakan. Untuk mengetahui kualitas *policy output* yang diterima oleh kelompok sasaran, maka evaluator dapat merumuskan berbagai indikator. Langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut.

- a. Mengidentifikasi *policy output* dari suatu kebijakan atau program yang akan dievaluasi.
- b. Mengidentifikasi kelompok sasaran kebijakan atau program, apakah kelompok sasaran tersebut individu, keluarga, komunitas, dan lain-lain.
- c. Mengidentifikasi frekuensi kegiatan penyampaian *output* yang dilakukan oleh implementer.
- d. Mengidentifikasi kualitas produk yang disampaikan oleh implementer kepada kelompok sasaran.

Berbagai indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas *policy output* adalah sebagai berikut.

1. Akses

Indikator akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa dan

³Pakar yang lain sering menyebutkan indikator *output* sebagai indikator efek (*effect*) untuk menggambarkan fenomena yang sama, yaitu konsekuensi (manfaat) langsung yang dapat dirasakan oleh kelompok sasaran setelah mereka mendapatkan *output* kebijakan. Cf. Effendi, "Materi Kuliah Implementasi dan Evaluasi Kebijakan".

orang-orang yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan atau program mudah dikontak oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program tersebut apabila mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan pengaduan. Akses juga mengandung pengertian terjadinya kesamaan kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apa pun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya, seperti: gender, etnisitas, agama, dan afiliasi politik. Dengan demikian, akses juga dapat berarti tidak terjadinya diskriminasi untuk terlibat dan menikmati manfaat kebijakan atau program karena karakteristik yang melekat pada individu atau kelompok.

2. Cakupan (*Coverage*)

Indikator ini digunakan untuk menilai seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau (mendapatkan pelayanan, hibah, transfer dana, dan sebagainya) oleh kebijakan publik yang diimplementasikan. Prosedur yang digunakan untuk mengukur cakupan adalah:

- a. Menetapkan siapa saja yang menjadi kelompok sasaran (keluarga miskin, petani, anak sekolah, dan sebagainya);
- b. Membuat proporsi (perbandingan) jumlah kelompok sasaran yang sudah dapat layanan terhadap total kelompok target.

3. Frekuensi

Frekuensi merupakan indikator untuk mengukur seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program tersebut. Indikator frekuensi sangat penting dan relevan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program yang jenis layanannya tidak hanya diberikan sekali, namun berulang kali seperti: program raskin, bantuan langsung tunai, dan program pemberian makanan tambahan untuk anak sekolah.

4. Bias

Bias merupakan indikator yang digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementer bias (menyimpang) kepada kelompok masyarakat yang bukan menjadi sasaran atau

kelompok masyarakat yang tidak *eligible* untuk menikmati bantuan, hibah, atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui suatu kebijakan atau program.

5. *Service Delivery* (Ketetapan Layanan)

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan dalam implementasi suatu program dilakukan tepat waktu atau tidak. Indikator ini sangat penting untuk menilai *output* suatu program yang memiliki sensitivitas terhadap waktu. Artinya, keterlambatan dalam implementasi program tersebut akan membawa implikasi kegagalan mencapai tujuan program tersebut. Contoh pentingnya menggunakan indikator *service delivery* ini adalah dalam implementasi program operasi pasar untuk pembelian gabah petani pada saat panen raya. Tujuan program ini adalah untuk melindungi petani agar mereka tidak dirugikan oleh ulah para tengkulak yang membeli gabah petani dengan harga murah pada saat panen raya.

6. Akuntabilitas

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementer dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Pertanyaan-pertanyaan paling penting yang perlu diajukan adalah menyangkut apakah hak-hak kelompok sasaran dikurangi atau tidak. Jika ada pengurangan hak-hak kelompok sasaran apakah tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau merupakan bentuk-bentuk penyimpangan.

7. Kesesuaian Program dengan Kebutuhan

Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah berbagai keluaran kebijakan atau program yang diterima oleh kelompok sasaran memang sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak. Sebagai ilustrasi, beberapa saat yang lalu Kementerian Sosial membuat program untuk membantu para pelaku UKM di sektor konveksi dengan memberikan mesin jahit *high speed*. Sayangnya setelah mesin jahit tersebut didistribusikan akhirnya mesin-mesin itu tidak pernah digunakan dan hanya menjadi barang hiasan di ruang tamu para pelaku UKM tersebut.

Indikator *policy outcome*, yaitu untuk menilai hasil implementasi suatu kebijakan. Dalam berbagai literatur, indikator *outcome* juga disebut sebagai indikator dampak kebijakan (*policy impact*).

Hasil atau dampak kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan atau program, yaitu dari kondisi awal yang tidak dikehendaki (kemiskinan, kondisi kesehatan keluarga miskin yang buruk, ketidakmampuan keluarga miskin memenuhi kebutuhan pokok, dan sebagainya) menuju ke kondisi baru yang lebih dikehendaki (lebih sejahtera, derajat kesehatan keluarga miskin yang lebih baik, kemampuan keluarga miskin memenuhi kebutuhan pokok yang lebih baik).

Berbagai perubahan yang muncul sebagai konsekuensi implementasi suatu kebijakan atau program tersebut perlu diukur untuk dapat diketahui sejauh mana kinerja implementasi suatu kebijakan atau program.

Manfaat lain mengetahui dampak kebijakan adalah:

- a. Untuk menguji implementasi suatu *pilot project* apakah dapat dikembangkan menjadi suatu program.
- b. Untuk menguji desain suatu program yang paling efektif sehingga ditemukan suatu cara untuk mengintegrasikan berbagai program.
- c. Untuk menguji apakah modifikasi suatu program membuahkan hasil atau tidak.
- d. Untuk mengambil keputusan terhadap keberlangsungan suatu program.

BAB 11

PROBLEM PENGUKURAN KINERJA DAN PENGEMBANGAN DIMENSI

A. Problema Pengukuran Kinerja

Meskipun telah ada indikator yang dapat digunakan, tetapi pengukuran kinerja terhadap keberhasilan kebijakan publik tetap bukanlah pekerjaan yang mudah. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak persoalan yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam upaya untuk melakukan pengukuran kinerja tersebut. Problematika yang berkaitan dengan pengukuran kerja tersebut, antara lain menyangkut:

1. Ada tidaknya indikator yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan penilaian;
2. Luas ruang lingkup yang dinilai;
3. Jumlah petugas yang dapat melakukan penilaian, dan lain-lain yang dapat dipakai untuk meyakinkan bahwa hasil evaluasi ini memang mencerminkan hasil tindakan di lapangan;
4. *Monitoring* vs evaluasi.

Secara teoretis, penilaian kerja implementasi suatu kebijakan atau program dapat dilakukan atas dasar waktu pelaksanaannya. Di antaranya:

a. Evaluasi *ex-ante*

Evaluasi jenis ini dimaksudkan untuk mengetahui layak tidaknya suatu kebijakan atau program untuk diimplementasikan. Dari segi pelaksanaan evaluasi ini dilakukan sebelum kebijakan program diimplementasikan.

b. *Going process evaluation (monitoring)*

Evaluasi ini dilakukan pada waktu kebijakan atau program sedang berjalan. Tujuannya adalah untuk memastikan apakah keluaran kebijakan sampai kepada kelompok sasaran dengan tepat berbagai indikator tepat, seperti: tepat waktu sesuai dengan perencanaan seperti yang dijadwalkan, dan sebagainya.

c. *Ex-post evaluation*

Yaitu kegiatan untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program mampu untuk mewujudkan tujuan yang telah ditentukan, evaluasi ini dilakukan setelah kebijakan selesai diimplementasikan, tujuan evaluasi ini untuk mengetahui apakah terjadi perubahan kondisi kelompok sasaran antara sebelum dan sesudah kebijakan program diimplementasikan.

d. *Sequence* perencanaan dan evaluasi yang tidak sesuai.

Persoalan pertama yang dihadapi pemerintah terutama pemerintah daerah dalam melakukan penilaian ialah *sequence* antara perencanaan dan evaluasi. Sebagaimana telah dijelaskan di muka, tujuan pokok dari evaluasi kinerja terhadap kebijakan dan program pemerintah daerah adalah agar pemerintah daerah yang bersangkutan dapat mengetahui sejauh mana implementasi berbagai kebijakan atau program yang dilakukan oleh kementerian dan mampu mewujudkan misi dan visi pemerintah.

Evaluasi tidak menggambarkan hasil kebijakan atau program. Banyak program pembangunan yang dilakukan pemerintah tiap tahunnya sehingga akan sangat sulit bagi pemerintah untuk mengevaluasi hasil kebijakan atau program satu per satu dengan baik dan saksama. Fragmentasi *monitoring* yang dilakukan untuk melihat realisasi pelaksanaan proyek juga membuat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah makin sulit memperoleh informasi tentang dampak kebijakan atau program di tengah-tengah masyarakat sebagai agregat dari berbagai kegiatan yang disusun oleh pemerintah.

B. Evaluasi Program vs Kegiatan Rutin Pelayanan

Menurut Abdullah bahwa evaluasi kinerja mengandung makna yaitu: (1) evaluasi adalah proses penilaian terhadap sesuatu yang telah

direncanakan sebelumnya; (2) asesmen (*assessment*) adalah aktivitas menentukan kedudukan suatu objek pada sejumlah variabel yang menjadi fokus; (3) pengukuran (*measurement*) merupakan aktivitas penempatan nilai *numerical* atau angka terhadap suatu objek dengan menggunakan suatu instrumen, misalnya mistar, timbangan dan lain sebagainya.¹

Evaluasi² kinerja³ selama ini juga bisa pada program-program pembangunan yang dilakukan pada kurun waktu tertentu. Evaluasi untuk menilai kinerja⁴ suatu kebijakan mestinya tidak hanya dilihat dari satu atau beberapa program pembangunan, akan tetapi pelayanan publik yang menjadi tugas rutin sehari-hari.⁵

¹H. M. Abdullah, *Manajemen Evaluasi Kinerja Karyawan* (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2014).

²Evaluasi merupakan sebuah riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilai dan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi. Lihat, Wirawan, *Evaluasi, Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 7. Jadi evaluasi merupakan suatu proses pencarian informasi, penemuan informasi dan penetapan informasi yang dipaparkan secara sistematis tentang perencanaan, nilai, tujuan, manfaat, efektivitas dan kesesuaian sesuatu dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan.

³Kinerja dapat diartikan sebagai gambaran dari suatu tingkat capaian suatu pelaksanaan program, kegiatan atau kebijakan demi terwujudnya sasaran, tujuan, visi dan misi suatu organisasi, yang merupakan bagian dari rancangan dan rencana strategis suatu organisasi. Lihat, Wineke O. Manahera, dkk., “Evaluasi Kinerja PT. Indonesia Power Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Unit 3&4 Lahendong”, *Jurnal Administrasi Publik*, JAP IX(4), 2023. Jadi kinerja merupakan proses di mana terjadinya pengelolaan input menjadi *output*, yang sangat berhubungan langsung dengan apa yang menjadi tujuan suatu organisasi.

⁴Kinerja, secara etimologi berasal dari kata prestasi kerja (*performance*), Mangkunegara mengemukakan bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang). Kinerja tersebut dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti kemampuan psikologis (potensi/IQ), kemampuan *reality* (*knowledge*). Motivasi yang berbenuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai menghadapi situasi kerja. Motivasi merupakan kondisi menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan, sekaligus sebagai pendorong untuk dapat mencapai prestasinya. Lihat: Ni Nyoman Srutiningsih, dkk., “Peran Mediasi Motivasi Kerja pada Gaya Kepemimpinan Transformasional dan Kompensasi Kerja terhadap Kinerja Karyawan (Studi pada Wyndham Garden Kuta Beach Bali)”, *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*, 10(2), Administrasi dan Pelayanan Publik, Universitas Bina Taruna Gorontalo, 2023.

⁵Pelayanan yang baik menjadi isu kebijakan yang strategis karena pelayanan publik sangat berpengaruh dalam memperbaiki kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Lihat: Aryanisila, “Penyelenggaraan Mall Pelayanan Publik untuk

Dengan kata lain, secara metodologis pekerjaan rumah yang harus dihadapi oleh evaluator adalah bagaimana mengisolasi atau mengontrol variabel-variabel lain (kegiatan rutin pelayanan atau kebijakan yang lain) yang akan berkontribusi terhadap munculnya dampak atau hasil implementasi dari suatu kebijakan. Kenyataan di lapangan banyak program atau kebijakan yang tumpang tindih secara horizontal (antarkementerian atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)), ataupun secara vertikal (antartingkat pemerintah) membuat upaya mengontrol variabel-variabel di luar kebijakan atau program yang dievaluasi tidak selalu mudah untuk dilakukan.

C. Pengembangan Dimensi

Belajar dari kelemahan yang terjadi di dalam penilaian kinerja implementasi sebuah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka upaya untuk melakukan perbaikan kiranya perlu dilakukan. Upaya perbaikan tersebut perlu memperhatikan beberapa hal agar tidak mengulang kesalahan yang dilakukan.

Selama ini penilaian terhadap kinerja implementasi kebijakan oleh pemerintah semestinya tidak hanya dilihat dari aspek *output* saja, tetapi juga perlu dilihat dari segi *outcome*. Sebab dengan hanya melihat *output* saja pemerintah tidak akan mendapatkan gambaran secara jelas apakah implementasi berbagai program pembangunan tersebut dapat mencapai tujuan kebijakan yang telah dicanangkan oleh pemerintah atau tidak.

Satu hal yang perlu diperhatikan, penilaian untuk melakukan *outcome* berbagai kebijakan atau program merupakan pilihan yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi tidak mudah untuk dilakukan karena banyak program yang diluncurkan oleh pemerintah tiap tahunnya jelas tidak mungkin dilakukannya evaluasi untuk menilai *outcome* dari seluruh program yang ada. Solusi yang dapat dilakukan adalah pemerintah hanya mengevaluasi program-program tertentu yang

Masyarakat di Kota Palembang”, *Jurnal Administrasi Publik dan Pemerintah*, 2(1), Januari 2023. Dengan kata lain, bahwa kinerja mengacu kepada kemampuan pegawai untuk memenuhi tugas-tugas tertentu. Lihat: Bintoro dan Daryanto, *Manajemen Penilaian Kinerja Karyawan* (Yogyakarta: Gava Media, 2017), hlm. 15.

menjadi prioritas pemerintah dan merupakan program yang langsung berkaitan dengan hajat hidup masyarakat luas.

D. Sistem Manajemen Pengukuran Kinerja

Sistem manajemen pengukuran kinerja yaitu suatu pendekatan yang bertujuan untuk memperbaiki kinerja melalui proses berkelanjutan dan jangka panjang secara sistemik yang meliputi kegiatan penetapan sasaran strategis, pengukuran kinerja, dan analisis pelaporan data kinerja. Menurut Rifki, dkk., dalam Ghea Okta Audina, dkk., bahwa pengukuran kinerja yaitu alat kendali yang meliputi implementasi maupun evaluasi atas kinerja pegawai dan operasi,⁶ seperti suatu lembaga atau sebuah perusahaan.

Sedangkan, pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi atas efisien jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan. Pengukuran kinerja paling tidak harus mencakup tiga variabel penting yang harus dipertimbangkan, yaitu perilaku (proses), *output* (produk langsung suatu aktivitas), dan *outcome* (dampak aktivitas) yang merupakan variabel yang tidak dapat dipisahkan dan saling tergantung satu dengan lainnya dalam manajemen kinerja.⁷

Menurut Agus Darma dalam Ghea Okta Audina bahwa sistem pengukuran kinerja tersebut adalah sebagai berikut.

a) Relevan (*relevance*)

Relevan mempunyai makna: (1) terdapat kaitan yang erat antara standar untuk pekerjaan tertentu dengan tujuan organisasi, dan (2) terdapat keterkaitan yang jelas antara elemen-elemen krisis suatu pekerjaan yang telah diidentifikasi melalui analisis jabatan dengan dimensi-dimensi yang akan dinilai dalam form penilaian.

⁶Ghea Okta Audina, dkk., “Perancangan Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi pada PT XYZ dengan Metode Balanced Scorecard”, *Jurnal Integrasi Sistem Industri*, 4(1), Agustus 2017.

⁷Maria Ulfa dan Murtadho Ridwan, “Analisis Pengukuran Kinerja Karyawan dengan Metode Human Resources Scorecard di BMT Logam Mulia”, *Jurnal Ekonomi Syariah*, 3(2), Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Kudus, Juni 2016.

- b) Sensitivitas (*sensitivity*)
Sensitivitas berarti adanya kemampuan sistem penilaian kinerja dalam membedakan pegawai yang efektif dan pegawai yang tidak efektif.
- c) Reliabilitas (*reliability*)
Reliabilitas dalam konteks ini berarti konsistensi penilaian. Dengan kata lain, sekalipun instrumen tersebut digunakan oleh dua orang yang berbeda dalam menilai seorang pegawai, hasil penilaiannya akan cenderung sama.
- d) Akseptabilitas (*acceptability*)
Akseptabilitas berarti bahwa pengukuran kinerja yang dirancang dapat diterima oleh pihak-pihak yang menggunakannya.
- e) Praktis (*practicality*)
Praktis berarti bahwa instrumen penilaian yang disepakati mudah dimengerti oleh pihak-pihak yang terkait dalam proses penilaian tersebut.⁸

Adapun, unit pengukuran dan area yang dijadikan pengukuran kinerja tersebut berbeda-beda maka perlu dikembangkan suatu metode agar kita dapat melakukan penilaian dengan tepat. Salah satunya yaitu melalui program indikator. Metode pengembangan indikator dilakukan dengan cara mengembangkan konsep-konsep yang sesuai dengan program yang akan diukur kinerjanya. Teknik ini menurunkan kebijakan yang bersifat makro menjadi indikator yang lebih *measurable*.

Berikut ini contoh bagaimana mengukur keberhasilan suatu kebijakan yang bersifat makro seperti Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Peningkatan Daya Saing Investasi Daerah.

Kasus P2KP

P2KP merupakan program yang bertujuan dan dimiliki sasaran untuk memberdayakan masyarakat miskin perkotaan dengan meningkatkan

⁸⁸Ghea Okta Audina, dkk., "Perancangan Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi pada PT XYZ dengan Metode Balanced Scorecard", *Loc. Cit.*

kesejahteraan dan kemandirian melalui kegiatan ekonomi produktif dan perbaikan kondisi lingkungan. Untuk mencapai hal tersebut, dikeluarkan sebuah *output* kebijakan berupa bantuan kredit modal, hibah pembangunan lingkungan dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan teknis. Langkah ini diharapkan dapat menimbulkan pengaruh perubahan dalam akses kaum miskin terhadap modal untuk usaha, kemampuan menjaga lingkungan, maupun penguasaan keterampilan teknis. Dampak lebih jauh yang diharapkan dari perubahan tersebut kemudian adalah peningkatan pendapatan, kesejahteraan dan kondisi lingkungan. Kinerja P2KP kemudian dilihat dari indikator-indikator tersebut pada kelompok sasaran.

Pengukuran suatu kebijakan ataupun program bisa melibatkan lebih dari satu unit. Untuk pengukuran terhadap kebijakan yang memiliki banyak instrumen bisa melibatkan unit pengukuran yang lebih kompleks, seperti: (a) keluarga dan individu; (b) komunitas; (c) organisasi atau kelompok; dan (d) institusi masyarakat atau sitem.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 22/K.1.HKM.02.2/2021 tentang Pedoman Pengukuran Kualitas Kebijakan, bahwa pengukuran kualitas kebijakan dilakukan dengan metode yang disesuaikan dengan proses dan tahapan pengelolaan kebijakan sebagai berikut.

- 1) Proses perencanaan kebijakan, menggunakan metode sebagai berikut.
 - a) Pengukuran pada tahap *agenda setting* kebijakan; dan
 - b) Pengukuran pada tahap formulasi kebijakan.
- 2) Proses evaluasi kemanfaatan kebijakan, menggunakan metode sebagai berikut.
 - a) Pengukuran pada tahap implementasi kebijakan; dan
 - b) Pengukuran pada tahap evaluasi kebijakan.

Sedangkan, pengukuran kualitas kebijakan dilakukan dengan menggunakan instrumen yang disesuaikan dengan proses terdiri atas:

- 1) Instrumen perencanaan kebijakan; dan
- 2) Instrumen evaluasi kemanfaatan kebijakan.

Pengukuran kualitas kebijakan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut.

- 1) Pengukuran mandiri (*self assessment*);
- 2) Pengecekan kelengkapan isian (*desk analysis*);
- 3) Penilaian tahap I;
- 4) Validasi penilaian;
- 5) Penilaian tahap II; dan
- 6) Diseminasi praktik baik hasil pengukuran IKK.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Sebutkan problematika yang berkaitan dengan pengukuran kerja tersebut?

Jawaban: Antara lain menyangkut:

- (a) Ada tidaknya indikator yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan penilaian;
 - (b) Luas ruang lingkup yang dinilai;
 - (c) Jumlah petugas yang dapat melakukan penilaian, dan lain-lain yang dapat dipakai untuk meyakinkan bahwa hasil evaluasi ini memang mencerminkan hasil tindakan di lapangan.
2. Apa yang dimaksud dengan evaluasi *ex-ante*?

Jawaban: Evaluasi jenis ini dimaksudkan untuk mengetahui layak tidaknya suatu kebijakan atau program untuk diimplementasikan. Dari segi pelaksanaan evaluasi ini dilakukan sebelum kebijakan program diimplementasikan.

3. Apa kegunaan dari *going process evaluation (monitorin)*?

Jawaban: Evaluasi ini dilakukan pada waktu kebijakan atau program sedang berjalan. Tujuannya dalah untuk memastikan apakah keluaran kebijakan sampai kepada kelompok sasaran dengan tepat berbagai indikator tepat, seperti: tepat waktu sesuai dengan perencanaan seperti yang dijadwalkan, dan sebagainya.

4. Apa yang dimaksud dengan *ex-post evaluation*?

Jawaban: Yaitu kegiatan untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program mampu untuk mewujudkan tujuan yang telah ditentukan, evaluasi ini dilakukan setelah kebijakan selesai diimplementasikan, tujuan evaluasi ini untuk mengetahui apakah terjadi perubahan

kondisi kelompok sasaran antara sebelum dan sesudah kebijakan program diimplementasikan.

5. Apa persoalan pertama yang dihadapi pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam melakukan penilaian?

Jawaban: Ialah *sequence* antara perencanaan dan evaluasi.

6. Apakah tujuan pokok dari evaluasi kinerja terhadap kebijakan dan program pemerintah daerah?

Jawaban: Yaitu agar pemerintah daerah yang bersangkutan dapat mengetahui sejauh mana implementasi berbagai kebijakan atau program yang dilakukan oleh kementerian dan mampu mewujudkan misi dan visi pemerintah.

7. Mengapa selain penilaian aspek *output* juga perlu dilakukan dari segi *outcome*?

Jawaban: Sebab dengan hanya melihat *output* saja pemerintah tidak akan mendapatkan gambaran secara jelas apakah implementasi berbagai program pembangunan tersebut dapat mencapai tujuan kebijakan yang telah dicanangkan oleh pemerintah atau tidak.

8. Karena unit pengukuran dan area yang dijadikan pengukuran berbeda-beda maka perlu dikembangkan suatu metode agar kita dapat melakukan penilaian dengan tepat. Salah satunya yaitu melalui program indikator. Bagaimana melakukan metode pengembangan indikator tersebut?

Jawaban: Metode pengembangan indikator dilakukan dengan cara mengembangkan konsep-konsep yang sesuai dengan program yang akan diukur kinerjanya. Teknik ini menurunkan kebijakan yang bersifat makro menjadi indikator yang lebih *measurable*.

9. Pengukuran suatu kebijakan ataupun program bisa melibatkan lebih dari satu unit. Untuk pengukuran terhadap kebijakan yang memiliki banyak instrumen bisa melibatkan unit pengukuran yang lebih kompleks, sebutkan!

Jawaban: (a) Keluarga dan individu; (b) komunitas; (c) organisasi atau kelompok; dan (d) institusi masyarakat atau sistem.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 12

ORGANISASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Pendahuluan

Implementasi kebijakan publik mempunyai kajian yang sangat luas, sebab meliputi bagaimana implementasi ditempatkan sebagai alat administrasi hukum dan juga sekaligus dipandang sebagai fenomena kompleks sebuah proses atau hasil dari kebijakan. Jadi implementasi kebijakan adalah satu dari sekian banyak tahap kebijakan publik, sekaligus menjadi variabel terpenting yang dapat memiliki pengaruh sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan terkait penyelesaian isu-isu publik.¹

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh mekanisme penyampaian, yaitu bagaimana keluaran-keluaran kebijakan dapat sampai kepada berbagai kelompok sasaran dengan berbagai kriteria tepat seperti, sasaran waktu, kualitas, dan lain-lain untuk menjamin munculnya hasil kebijakan, baik hal kebijakan yang langsung dirasakan maupun yang akan muncul dalam jangka panjang.

Mekanisme penyampaian sendiri keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh *implementing agency*, yaitu keberadaan organisasi

¹Situmorang Chazali, *Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)* (Yogyakarta: Social Security Development Institute (SSDI), 2016); dalam "Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan", *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2), diakses pada tanggal 29 Juli 2023, pukul 10.05 WIB.

atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Kemampuan *implementing agency* untuk menjalankan perannya sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi. Kapasitas organisasi itu sendiri merupakan fungsi dari berbagai macam hal, seperti: ketetapan struktur, jumlah dan kualitas SDM yang dimiliki, proses bisnis yang dirancang untuk menjalankan peran yang harus diemban oleh organisasi, dan dukungan lingkungan di mana tugas organisasi tersebut harus dilakukan.

B. Siapa *Implementing Agency*

Lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah sesuai dengan pembagian tugas yang secara luas diakui maka tugas lembaga politik DPR adalah merumuskan kebijakan. Setelah kebijakan di mbil maka tugas eksekutif adalah mengeksekusi kebijakan tersebut dalam upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang secara politis telah disepakati.

Agar pemerintah dapat menjalankan tugas untuk mengeksekusi berbagai kebijakan tersebut maka kemudian membentuk organisasi yang solid yang kemudian disebut sebagai birokrasi. Mengikuti prinsip *division of labor* yang dianjurkan dalam *Weberian bureaucracy* maka birokrasi pemerintah tersebut terbagi menurut spesialisnya yang terdiri dari berbagai kementerian/lembaga atau dinas/SKPD pada level pemerintah daerah. Selain horizontal *division of labor* di dalam birokrasi juga dilakukan secara vertikal dalam wujud *leveling* pemerintah, yaitu pemerintah provinsi dan kabupaten kota.

Selain eksekutif, implementasi juga melibatkan pihak legislatif (DPR/DPRD). Dalam konteks yang lebih luas, keterlibatan DPR/DPRD dalam implementasi kebijakan dilakukan dalam bentuk sosialisasi terhadap berbagai kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah. Karena proses legislasi kebijakan dan program tersebut melalui parlemen, maka para anggota DPR/DPRD mengetahui substansi kebijakan atau program yang akan diimplementasikan oleh eksekutif. Sebagai bentuk perhatian anggota DPR/DPRD terhadap konstituen mereka, maka idealnya anggota DPR/DPRD juga menyosialisasikan berbagai kebijakan atau program tersebut kepada para konstituen.

Sektor swasta juga memiliki peran penting dalam membantu pemerintah mengimplementasikan berbagai kebijakan mereka. Efisiensi cara kerja sektor swasta, kualitas SDM yang mereka miliki, kecepatan adopsi terhadap berbagai perkembangan teknologi sering menjadi alasan mengapa pemerintah merasa perlu melibatkan sektor swasta. Upaya untuk memanfaatkan berbagai keunggulan sektor swasta tersebut kemudian diformulasikan dalam bentuk kemitraan antara pemerintah dengan swasta (*PPP/Public Private Partnership*).

Civil Society Organizations (CSOs) yang memiliki berbagai bentuk dari yang formal sampai informal, seperti LSM, paguyuban dan perkumpulan keagamaan, dan sebagainya, keberadaannya semakin penting dan sangat diperhitungkan saat ini. CSOs juga memiliki peran yang tidak kalah strategisnya dalam membantu pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program mereka dibanding institusi atau *stakeholder* yang lain. CSOs memiliki berbagai keunggulan antara lain: kedekatannya dengan kelompok sasaran, sifatnya yang nonprofit, organisasinya yang fleksibel dan memiliki basis normatif kuat yang memungkinkan CSOs menjadi mitra pemerintah yang dapat diandalkan untuk mengimplementasikan berbagai program yang memiliki orientasi sosialnya tinggi seperti: pelayanan publik untuk kelompok masyarakat miskin, program pendampingan penderita HIV/AIDS, program pendampingan anak jalanan, dan program-program lain yang sejenis.

C. Kapasitas Organisasi untuk Implementasi Kebijakan Publik

Goggin, *et al.*,² mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai suatu kesatuan unsur organisasi yang melibatkan: (a) struktur; (b) mekanisme kerja atau koordinasi antarunit yang terlibat dalam implementasi; (c) SDM yang ada dalam organisasi; dan (d) dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi tersebut untuk bekerja.

Agar tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsur tersebut harus dalam kondisi

²Goggin, *et al.*, *Implementation Theory and Practice: Toward A Third Generation* (Glenview, USA: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990).

yang optimal atau saling mendukung antara satu dengan yang lain, yaitu: desain struktur organisasi yang tepat.

Crosby,³ mengidentifikasi unsur-unsur kapasitas organisasi, antara lain:

- a. Kemampuan untuk menjembatani berbagai kepentingan;
- b. Kapasitas untuk menggalang dan menjaga dukungan;
- c. Kemampuan untuk beradaptasi terhadap tugas-tugas yang baru dan memiliki suatu *framework* untuk melakukan proses pembelajaran;
- d. Kemampuan untuk mengenali perubahan lingkungan;
- e. Kemampuan untuk melakukan *lobby* dan advokasi;
- f. Memiliki kemampuan untuk memonitor dan mengendalikan implementasi;
- g. Memiliki mekanisme koordinasi yang baik;
- h. Memiliki mekanisme untuk memonitor dampak dari kebijakan.

Tentu saja masih banyak komponen atau unsur-unsur lainnya yang akan membentuk kapasitas organisasi.

D. Struktur Organisasi

Tujuan suatu kebijakan sering kali kompleks, luas dan implementasinya melibatkan lintas sektoral. Dengan karakternya yang demikian maka proses implementasi kebijakan pasti melibatkan banyak aktor, organisasi, dan bahkan level pemerintahan yang berbeda-beda. Hal tersebut membawa implikasi adanya fungsi yang beragam, rentang kendali yang luas, serta aliran kerja yang kompleks. Agar semua unsur dapat berjalan dengan baik yang pada gilirannya mendorong keberhasilan organisasi maka diperlukan wadah kerja sama. Wadah kerja sama dari berbagai unsur organisasi dalam rangka mencapai tujuan implementasi kebijakan adalah struktur organisasi.

Struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan. Argumen senada juga

³Philip B. Crosby, *The Absolutes of Leadership* (San Diego, CA: Pfeiffer & Company, 1996), hlm. 23-24.

dikemukakan oleh Hodge, Anthony, dan Gales. Sementara itu, Robbins dalam bukunya *Organizational Behavior* juga membuat definisi mengenai struktur organisasi yang intinya struktur organisasi merupakan instrumen bagaimana berbagai unsur organisasi tersebut dipadukan agar organisasi dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi di mana para petugas, aparat birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya. Proses terbentuknya struktur organisasi merupakan serangkaian logika penyederhanaan kerja yang terdiri dari: adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja di antara anggotanya karna pekerjaan untuk mencapai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri. Sebagai konsekuensi dari pembagian kerja tersebut maka diperlukan koordinasi di antara berbagai departemen, unit kerja, dan individu-individu yang memiliki tugas berbeda-beda. Tentu dibutuhkan pengawasan (kontrol) untuk menjamin bahwa departemen, unit kerja, dan individu-individu yang diberi tugas tersebut menjalankan kewajibannya dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan.

Agar suatu kebijakan bisa bekerja secara efektif, maka struktur organisasi harus disusun dengan tujuan dan kompleksitas kebijakan. Secara teoretis ada tiga pendekatan untuk membentuk struktur organisasi, yaitu horizontal, vertikal dan spasial. Ketiganya mencerminkan adanya diferensiasi pembagian tugas. Struktur horizontal dibentuk dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah struktur yang pembagian kerjanya didasarkan pada hierarki, otoritas, atau rantai komando. Struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif.

Goggin mengemukakan bahwa penyusunan struktur organisasi implementasi juga dipengaruhi pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Secara umum pendekatan implementasi yang dipakai ada dua jenis, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* adalah pendekatan implementasi yang memandang proses implementasi bergerak dari 'atas' ke 'bawah'. Implementasi merupakan proses bagaimana tujuan suatu kebijakan dipahami dan

diimplementasikan oleh para implementer yang strukturnya berjenjang dari pusat sampai daerah. Pendekatan *bottom-up* memahami proses implementasi dari arah yang sebaliknya. Dalam pendekatan ini kegagalan atau keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi bagaimana interaksi antarpara aktor yang berada pada level 'paling bawah' dalam hierarki implementasi dan bagaimana mereka dapat memengaruhi dan mendapatkan dukungan dari aktor-aktor yang berada pada hierarki lebih tinggi.

Pendekatan *top-down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multilevel dan hierarkis. Sedangkan, pendekatan *bottom-up* menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antarunit kerja dalam struktur organisasi implementasi. Pada kenyataannya kedua pendekatan ini tidak bisa dipisahkan dalam proses implementasi karena realitas bahwa organisasi implementasi melibatkan hubungan hierarkis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah. Implementasi kebijakan juga melibatkan kerja sama antardinas dalam satu area pemerintahan kabupaten/kota.

Ketika implementasi kebijakan memiliki kecenderungan untuk dilakukan dengan struktur yang melibatkan banyak organisasi dan banyak aktor maka memahami hubungan antarorganisasi menjadi isu penting agar kerja sama antarberbagai aktor atau organisasi yang terlibat dalam implementasi dapat berjalan dengan baik. Hubungan antarorganisasi dipahami sebagai interaksi di antara berbagai organisasi yang terlibat dalam proses implementasi untuk mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Hubungan antara tiga tingkatan pemerintah yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dikatakan sebagai pendekatan vertikal yang bersifat hierarkis. Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, kapasitas organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan di daerah maka tinggi-rendahnya keberhasilan organisasi pengimplementasian tersebut mencerminkan fungsi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Makanya, kapasitas organisasi pengimplementasian yang ada di daerah untuk dapat menjalankan tugasnya tersebut sangat

dipengaruhi oleh dinamika hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Harmonis dan tidaknya hubungan tersebut akan berpengaruh terhadap sikap pemerintah pusat terhadap daerah.

Pendekatan horizontal adalah suatu pendekatan tentang bagaimana struktur organisasi didesain untuk mencapai tujuan kebijakan dengan tidak terlalu mengandalkan hierarki. Pendekatan horizontal lebih banyak dipakai ketika implementasi kebijakan melibatkan berbagai unit kerja yang sama tingkatannya.

Pendekatan horizontal dapat diilustrasikan melalui kebijakan penanggulangan kemiskinan hanya akan efektif apabila melibatkan banyak dinas yang bidang tugasnya memiliki keterkaitan erat dengan persoalan pengentasan kemiskinan. Kemiskinan memiliki banyak dimensi sehingga upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan pengentasan kemiskinan tersebut hanya dapat dicapai melalui beberapa kegiatan, seperti:

- a. Dinas sosial, berperan mengembangkan sistem bantuan dan jaminan sosial bagi PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial);
- b. Badan pusat statistik bertugas untuk mendata penduduk miskin;
- c. Dinas pendidikan melaksanakan program wajib belajar;
- d. Dinas kesehatan menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang bermutu bagi masyarakat miskin;
- e. Dinas perindustrian dan perdagangan dapat mengambil pesan terhadap pembinaan usaha kecil dan menengah.

Semua misi dari dinas ditunjukkan untuk satu tujuan yaitu pengurangan kemiskinan. *Output* yang dihasilkan oleh masing-masing dinas dapat bersinergi untuk memecahkan masalah kemiskinan.

Di samping kedua pendekatan itu, struktur organisasi untuk implementasi suatu kebijakan juga sering kali harus mengakomodasi keberadaan *assistance structure*. Yang merupakan struktur yang dibentuk sebagai tambahan atau bantuan di luar struktur organisasi yang ada yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan.

Struktur organisasi bentuk lain untuk implementasi suatu kebijakan dapat menggunakan multiorganisasi, namun ada organisasi yang diberi

kewenangan yang lebih besar untuk menjadi koordinator (*lead agency*). Tugas *lead agency* adalah melakukan peran koordinasi (integrasi) sehingga *output* yang dihasilkan oleh berbagai organisasi yang terlibat dalam implementasi dapat diintegrasikan. Integrasi berbagai *output* ini menjadi kunci tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

E. Jumlah SDM yang Dimiliki

Jumlah SDM yang harus disediakan oleh suatu organisasi sangat tergantung pada tugas yang harus dilaksanakannya. Semakin kompleks suatu kebijakan maka semakin banyak pula jumlah SDM yang harus disediakan untuk menjalankan tugas mengimplementasikan kebijakan. Sebaliknya, jika kebijakan tersebut sederhana maka sedikit pula jumlah SDM yang dibutuhkan.

Perkembangan teknologi yang mampu menunjang pelaksanaan pekerjaan, terutama Teknologi Informasi (TI) saat ini juga akan sangat memengaruhi ukuran tentang jumlah SDM yang diperlukan oleh suatu organisasi. Banyaknya pekerjaan yang dapat diambil alih oleh komputer, otomatis membuat kebutuhan jumlah SDM menjadi berkurang.

F. Kesesuaian Tujuan Individu/Personel dengan Pesan Kebijakan

Setiap kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan tertentu, salah satu bentuk umum dari tujuan kebijakan dimaksudkan untuk melakukan perubahan tentang berbagai hal. Perubahan tersebut dapat saja hanya berupa hal-hal yang sederhana. Misalnya, tentang perubahan perilaku dari penggunaan bahan bakar minyak tanah beralih ke bahan bakar gas. Pada saat yang lain, perubahan yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan menyangkut hal-hal yang bersifat mendasar yang berkaitan dengan nilai-nilai dan kepercayaan yang diyakini oleh masyarakat. Misalnya, yang berkaitan dengan program KB (Keluarga Berencana) yang memiliki tujuan untuk mengubah kepercayaan dan nilai-nilai yang dipedomani masyarakat tentang “banyak anak, banyak rezeki”, menjadi dua anak cukup dan nilai-nilai tentang keluarga kecil yang bahagia.

Terdapat kontras di antara kedua kebijakan tersebut, yang pertama hanya bersifat perubahan perilaku yang tidak berkaitan dengan nilai

dan kepercayaan, sementara yang kedua berkaitan dengan nilai dan kepercayaan. Untuk program yang pertama siapa pun personel yang ditugasi untuk mengimplementasikannya, tidak akan menimbulkan konflik nilai di dalam diri para petugas yang ditunjuk.

Sementara, untuk program KB tersebut, akan terjadi konflik nilai pada diri personel yang ditugasi apabila para personel itu sendiri masih memegang nilai-nilai yang lama, dan memiliki anak lebih dari dua.

Konflik-konflik nilai juga akan terjadi apabila implementasi kebijakan menyangkut hal-hal yang prinsip, seperti: kebijakan melegalkan aborsi, kebijakan melegalkan prostitusi dan lain sebagainya.

G. Komitmen (Motivasi) dan Kompetensi (Keahlian) Personel untuk Implementasi (*Will and Skill*) Kebijakan Publik

Komitmen dan kompetensi merupakan dua persyaratan penting yang harus dimiliki oleh personel yang diberi mandat untuk mencapai tujuan kebijakan dalam implementasi. Komitmen merujuk pada kesungguhan seorang personel untuk menjalankan tugas yang diberikan kepadanya dengan: sungguh-sungguh, memiliki motivasi dari dalam dirinya untuk menjalankan tugasnya tersebut dan menggunakan segala potensi yang dimilikinya untuk mencapai hasil sebagaimana dibebankan oleh organisasi terhadap diri personel tersebut.

Komitmen saja tentu tidak cukup untuk memberikan garansi bahwa tugas-tugas yang didelegasikan kepada para personel dalam rangka mencapai tujuan implementasi kebijakan akan dapat berjalan dengan lancar. Komitmen tersebut baru akan berkontribusi dalam menghasilkan *output* kerja yang maksimal ketika para personel tersebut memiliki kompetensi atau keahlian untuk menjalankan tugas yang didelegasikan tersebut.

H. Pengalaman Kerja dan Senioritas

Pengalaman melalui kegagalan dan keberhasilan menjadi modal penting ketika para personel tersebut dilibatkan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Berbagai keuntungan yang akan diperoleh dengan dimilikinya personel yang memiliki pengalaman kerja dan senioritas adalah:

- a. Mampu mengantisipasi berbagai kesulitan yang muncul dalam implementasi kebijakan. Akumulasi pengalaman kerja yang panjang akan memberikan kesempatan pada para pegawai untuk memahami berbagai karakteristik persoalan yang akan muncul dalam implementasi kebijakan.
- b. Mampu mencari solusi terhadap persoalan yang muncul dalam implementasi.
- c. Mampu membuat keputusan secara bijaksana dan hati-hati. Pengalaman melalui serangkaian keberhasilan dan kegagalan dalam keterlibatan para personel dalam implementasi kebijakan akan mengajarkan kepada mereka bagaimana cara membuat keputusan-keputusan dengan penuh pertimbangan untuk menjamin agar kebijakan dapat mencapai tujuannya.
- d. Memiliki keterampilan lebih baik dalam melakukan koordinasi. Senioritas yang mereka miliki akan menjadi alat yang penting untuk mengoordinasikan pekerjaan yang melibatkan para pegawai yang lebih junior.

Kesimpulan

Lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah sesuai dengan pembagian tugas yang secara luas diakui maka tugas lembaga politik DPR adalah merumuskan kebijakan. Selain eksekutif, implementasi juga melibatkan pihak legislatif (DPR/DPRD). Dalam konteks yang lebih luas, keterlibatan DPR/DPRD dalam implementasi kebijakan dilakukan dalam bentuk sosialisasi terhadap berbagai kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah. Karena proses legislasi kebijakan dan program tersebut melalui parlemen, maka para anggota DPR/DPRD mengetahui substansi kebijakan atau program yang akan diimplementasikan oleh eksekutif. Kapasitas organisasi untuk implementasi yaitu: struktur organisasi, jumlah SDM yang dimiliki, kesesuaian tujuan individu/personel dengan pesan kebijakan, komitmen (motivasi) dan kompetensi (keahlian) personel untuk melaksanakan implementasi (*will and skill*) dan pengalaman kerja dan senioritas.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Implementasi kebijakan dilakukan oleh pihak pemerintah dan partner pemerintah atau pihak luar. Siapa sajakah pihak pemerintah tersebut dan siapa saja partner pemerintah atau pihak luar tersebut?

Jawaban: Pihak pemerintah yaitu: eksekutif dan legislatif, sedangkan partner pemerintah/pihak luar yaitu: sektor swasta dan *Civil Society Organizations* (CSOs).

2. Sebutkan dua dari unsur-unsur kapasitas organisasi menurut Crosby!

Jawaban: Kemampuan untuk menjembatani berbagai kepentingan, dan kapasitas untuk menggalang dan menjaga dukungan.

3. Jelaskan pengertian struktur organisasi!

Jawaban: Struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan. Argumen senada juga dikemukakan oleh Hodge, Anthony, dan Gales. Sementara itu, Robbins dalam bukunya *Organizational Behavior* juga membuat definisi mengenai struktur organisasi yang intinya struktur organisasi merupakan instrumen bagaimana berbagai unsur organisasi tersebut dipadukan agar organisasi dapat berjalan secara efektif dan efisien. Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi di mana para petugas, aparat birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya.

4. Sebutkan tiga pendekatan secara teoretis untuk membentuk suatu organisasi!

Jawaban: Secara teoretis ada tiga pendekatan untuk membentuk struktur organisasi, yaitu horizontal, vertikal dan spasial. Ketiganya mencerminkan adanya diferensiasi pembagian tugas. Struktur horizontal dibentuk dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah struktur yang pembagian kerjanya didasarkan pada hierarki, otoritas, atau rantai komando. Struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif.

5. Sebutkan dua pendekatan implementasi kebijakan secara umum!

Jawaban: Secara umum pendekatan implementasi yang dipakai ada dua jenis, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* adalah pendekatan implementasi yang memandang proses implementasi bergerak dari 'atas' ke 'bawah'. Implementasi merupakan proses bagaimana tujuan suatu kebijakan dipahami dan diimplementasikan oleh para implementer yang strukturnya berjenjang dari pusat sampai daerah. Pendekatan *bottom-up* memahami proses implementasi dari arah yang sebaliknya. Dalam pendekatan ini kegagalan atau keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi bagaimana interaksi antarpara aktor yang berda pada level 'paling bawah' dalam hierarki implementasi dan bagaimana mereka dapat memengaruhi dan mendapatkan dukungan dari aktor-aktor yang berada pada hierarki lebih tinggi. Pendekatan *top-down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multilevel dan hierarkis. Sedangkan, pendekatan *bottom-up* menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antarunit kerja dalam struktur organisasi implementasi.

6. Jelaskan pengertian *assistance structure*!

Jawaban: *Assistance structure* merupakan struktur yang dibentuk sebagai tambahan atau bantuan di luar struktur organisasi yang ada yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan.

7. Jelaskan apa tugas *lead agency* dalam mengimplementasikan suatu kebijakan!

Jawaban: Tugas *lead agency* adalah melakukan peran koordinasi (integrasi) sehingga *output* yang dihasilkan oleh berbagai organisasi yang terlibat dalam implementasi dapat diintegrasikan. Integrasi berbagai *output* ini menjadi kunci tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

8. Apakah tujuan umum diimplementasikannya suatu kebijakan?

Jawaban: Bentuk umum dari tujuan kebijakan dimaksudkan untuk melakukan perubahan tentang berbagai hal. Perubahan tersebut dapat saja hanya berupa hal-hal yang sederhana.

9. Sebutkan dua contoh implementasi kebijakan menyangkut hal-hal yang prinsip yang dapat menimbulkan konflik nilai dan kepercayaan!

Jawaban: Kebijakan melegalkan aborsi, dan kebijakan melegalkan prostitusi.

10. Apakah salah satu keuntungan yang akan diperoleh dengan dimilikinya personel yang memiliki pengalaman kerja dan senioritas?

Jawaban: Mampu mencari solusi terhadap persoalan yang muncul dalam implementasi.

DUMMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 13

KOORDINASI DAN INTERAKSI ANTARAKTOR KEBIJAKAN PUBLIK

A. Koordinasi dan Interaksi Antaraktor

Dalam implementasi tersebut banyak organisasi dan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi. Jenis *iple agencies, to work together* dan aspek kerja sama antaraktor menjadi sangat penting. Koordinasi dipahami sebagai proses pemanduan sasaran dan kegiatan dari unit kerja yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif. Meskipun koordinasi memiliki peranan sangat penting dalam proses implementasi, tetapi koordinasi tidak mudah dilakukan. Tentang hal ini O'toole dan Montjoy (1984: 492) menyatakan: *"If implementation is essentially a problem of cooperation, one might ask what inducements are available to bestir individuals, whether in one or in multiple agencies, to work together toward a common policy product."*

Agar proses kerja sama dapat dilakukan secara baik, O'toole dan Montjoy (1984) mengemukakan tiga faktor pendukung untuk terjadinya koordininasi yang baik dalam implementasi. Tiga faktor tersebut adalah: *authority, common interest, dan exchange*. Ketiga faktor tersebut diperlukan untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Meskipun ketiga faktor tersebut sangat penting bagi terjalannya koordinasi, akan tetapi perlu dicatat bahwa keberhasilan koordinasi akan berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlibat dalam implementasi. Jening (1998: 418) mencatat

bahwa koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak.

Agar koordinasi dapat dilakukan dengan baik maka seluruh *stakeholder*, terutama penanggung jawab utama implementasi, perlu memahami mekanisme kerja yang akan melibatkan seluruh *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi.

Proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja mengutub (*pooled*) proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat mengutub terjadi ketika suatu kebijakan dalam proses implementasinya melibatkan banyak organisasi (departemen/lembaga/dinas) dengan satu kelompok sasaran tertentu. Meskipun dalam implementasinya melibatkan banyak organisasi, namun dalam logika kerja yang bersifat mengutub ini masing-masing organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak saling tergantung satu sama lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran kebijakan yang mereka hasilkan kepada kelompok sasaran. Dengan karakteristik independensi yang tinggi seperti ini, maka koordinasi yang dibutuhkan antarorganisasi yang terlibat dalam implementasi sangat minimal. Bentuk koordinasi yang dibutuhkan adalah pembagian tugas di awal ketika implementasi akan dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing organisasi dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran sesuai dengan tugas masing-masing.

Contoh proses implementasi yang menggunakan proses mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat mengutub ini dapat ditemukan dalam program pengentasan kemiskinan (dengan *target group* adalah keluarga miskin) di suatu kabupaten yang melibatkan beberapa dinas/SKPD. Ketika kemiskinan didefinisikan sebagai suatu persoalan: lemahnya keterampilan, keterbatasan modal, dan buruknya infrastruktur publik yang dapat dinikmati oleh keluarga miskin maka program pengentasan kemiskinan di suatu kabupaten perlu melibatkan dinas tenaga kerja (A), dinas koperasi (B), dan dinas pekerjaan umum. Tugas masing-masing dinas tersebut adalah: dinas tenaga kerja memberikan pelatihan keterampilan, dinas koperasi memberikan bantuan modal, dan dinas pekerjaan umum membangun infrastruktur jalan, jembatan, dan pasar untuk membuka akses masyarakat miskin ke dunia luar dengan lebih

baik. Apabila pembagian tugas tersebut telah disepakati, maka masing-masing dinas dapat menjalankan tugas mereka sendiri-sendiri. Hal ini dapat dilakukan karena untuk menghasilkan *policy output*, masing-masing dinas *policy input* yang mereka butuhkan tidak tergantung dari dinas yang lain. Proses implementasi program pengentasan kemiskinan yang melibatkan dinas A, B, dan C tersebut apabila digambarkan seperti yang terlibat.

B. Proses Implementasi dengan Menggunakan Mekanisme Kerja *Sequential*

Proses implementasi yang menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *sequential* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu. Dalam proses implementasi tersebut terjadi hubungan saling ketergantungan antara satu organisasi yang lain karena logika kerja implementasi yang bersifat berurutan didasarkan pada relasi *input-output*, yaitu *output* organisasi pertama akan menjadi *input* organisasi yang kedua, demikian seterusnya sehingga keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat dipengaruhi kerja sama seluruh organisasi yang terlibat dalam implementasi.

Kasus implementasi yang bersifat *sequential* ini dapat ditemukan dalam implementasi program bantuan beras untuk keluarga miskin (*raskin*) yang melibatkan beberapa organisasi, yaitu BPS (A), bulog (B), dan pemerintah desa (C). Di sini tugas masing-masing organisasi tersebut adalah sebagai berikut: BPS mengumpulkan data tentang jumlah keluarga miskin berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Hasil kerja BPS tersebut akan menjadi *input* bagi bulog untuk menentukan besaran beras yang harus didistribusikan di masing-masing desa dalam suatu kabupaten. Setelah ketetapan dikeluarkan maka bulog akan mendistribusikan *raskin* di masing-masing desa. Distribusi *raskin* ini akan menjadi *input* bagi pemerintah desa untuk mulai bekerja membagikan *raskin* kepada keluarga miskin yang ada di wilayah kerjanya.

Ditilik dari prosesnya, maka proses implementasi suatu kebijakan yang dilakukan dengan menggunakan mekanisme kerja yang bersifat

sequential akan lebih sulit dibanding dengan mekanisme yang bersifat mengutub apalagi yang *single agency*, sebab dalam proses implementasi ini kelancaran tugas bulog dan pemerintah desa sangat tergantung pada hasil kerja BPS. Bagi bulog, hasil pekerjaan BPS penting karena akan dijadikan dasar penetapan jumlah beras yang harus didistribusikan di masing-masing desa. Bulog belum akan dapat bekerja apabila BPS penting karena akan dijadikan dasar penetapan jumlah beras yang harus didistribusikan di masing-masing desa. Bulog akan dapat bekerja apabila BPS belum menyelesaikan pekerjaannya. Sementara itu, posisi pemerintah desa sangat tergantung pada penyelesaian pekerjaan dua organisasi di sampingnya, yaitu BPS dan bulog. Meskipun BPS sudah menyelesaikan pekerjaan pendataan, namun apabila bulog tidak segera menetapkan jatah beras raskin masing-masing desa dan mendistribusikan jatah beras tersebut ke desa-desa yang memiliki keluarga miskin maka pemerintah desa belum akan dapat menjalankan tugasnya.

C. Proses Implementasi dengan Menggunakan Mekanisme Kerja *Reciprocal*

Proses implementasi menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *reciprocal* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas mereka masing-masing organisasi akan menghasilkan *output* yang akan menjadi input bagi organisasi yang lain, namun pada titik tertentu proses tersebut akan berbalik ketika input yang telah diproses tersebut akan menghasilkan *output* yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya memberikan input.

Sebagai contoh kasus:

Proses implementasi yang menggunakan mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat *reciprocal* ini ditemukan pada saat implementasi program rehabilitasi dan rekonstruksi (rehab dan rekon) pasca terjadinya bencana gempa bumi di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Implementasi program rehab dan rekon tersebut melibatkan pemerintah desa (A), pemerintah kabupaten (B), pemerintah provinsi (C) dan pemerintah pusat (D). Pemerintah desa memulai program rehab dan rekon dengan

tugas pokok mengumpulkan data jumlah data keluarga di wilayah kerjanya yang menjadi korban gempa. Data tersebut kemudian akan menjadi input bagi pemerintah kabupaten untuk melakukan tugasnya yaitu menverifikasi data-data tersebut untuk selanjutnya dilaporkan pada pemerintah provinsi. Berdasarkan data yang sudah diverifikasi oleh kabupaten provinsi akan membuat usulan jenis kegiatan dan besarnya dana untuk rehab dan rekon. Usulan tersebut kemudian disampaikan ke pemerintah pusat untuk dijadikan sebagai pedoman dalam menentukan besarnya anggaran diputuskan oleh pemerintah pusat maka anggaran akan disalurkan oleh pemerintah pusat melalui pemerintah provinsi dan kabupaten. Selanjutnya anggaran itu akan menjadi bantuan untuk membangun kembali rumah-rumah yang rusak yang distribusinya dilakukan oleh pemerintah desa.

Contoh kasus:

Bencana erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tahun 2010 mengakibatkan pemerintah membuat kebijakan mengenai kawasan rawan bencana. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut berdampak pada timbulnya konflik antarwarga. Konflik tersebut timbul disebabkan oleh tidak diikutsertakannya warga dan LSM dalam pembuatan kebijakan. Di satu sisi konflik tersebut juga disebabkan oleh kecemburuan sosial dan ketegasan dari pemerintah mengenai kebijakan yang telah dibuat. Dengan mengetahui interaksi antaraktor yang terlibat seperti pemerintah, LSM, dan masyarakat peneliti bisa mengetahui secara jelas peran dari masing-masing aktor. Sehingga dengan diketahuinya peran dan interaksi antaraktor diharapkan dapat permasalahan yang terjadi hingga kini kenapa belum terselesaikan. Tidak hanya mengetahui peran dari masing-masing aktor, penelitian ini juga menjelaskan mengenai peran yang hingga kini sudah dilakukan oleh masing-masing aktor sejak sebelum terjadi bencana, ketika terjadi bencana, dan setelah terjadi bencana. Kata kunci: kebijakan, interaksi, koordinasi, dan konflik.

D. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

Bagaimana pun dibuat suatu kebijakan itu yang pada gilirannya akan bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikannya kebijakan yang dibuat tersebut untuk dapat diwujudkan. Agar berhasilnya suatu kebijakan seperti oleh pemerintah atau lembaga, maka akan ditentukan

oleh banyak hal, dan masing-masing hal atau faktor tersebut akan saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Agar meningkatkan pemahaman berkaitan dengan berbagai faktor atau hal tersebut di dalam implementasi, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa teori implementasi kebijakan publik dan akan dijadikan sebagai dasar landasan berpijak dalam kajian atau penelitian ini, sebagai berikut.

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Menurutnya dalam Wibawa, *et al.*, bahwa merumuskan sebuah abstrak yang menunjukkan hubungan antara berbagai variabel yang memengaruhi kinerja suatu kebijakan.¹

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut.

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi;
- b. Karakteristik agen pelaksana/implementator;
- c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik;
- d. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.²

Dalam teori Van Meter dan Van Horn tersebut berdasarkan argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Artinya, teori ini menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Teori ini juga menegaskan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

¹Samodra Wibawa, dkk., *Evaluasi Kebijakan Publik* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), hlm. 19.

²Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Intermedia, 2005), hlm. 99.

Konsep-konsep dari teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn tersebut dapat dimanfaatkan, dengan mengkaji lebih lanjut dalam hubungan berkaitan dengan hambatan-hambatan apa-apa saja yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam suatu organisasi atau lembaga seperti lembaga pendidikan. Seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol setiap jenjang struktur (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Kemudian seberapa pentingnya rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi, yang berkaitan dengan tingkat kepatuhan.

Dengan pandangan tersebut maka dalam konsep Van Meter dan Van Horn, membuat tipologi kebijakan berdasarkan di antaranya: a) jumlah masing-masing perubahan yang akan dilaksanakan, dan b) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Hal ini dilakukan karena proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi tersebut, jadi suatu implementasi akan dimungkinkan untuk berhasil apabila perubahan diinginkan tersebut relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Pada sisi lain konsep Van Meter dan Van Horn, bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel bebas yang dimaksud meliputi di antaranya: a) ukuran dan tujuan kebijakan, b) sumber-sumber kebijakan, c) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, d) komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, e) sikap para pelaksana, dan f) lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang terjadi.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep Van Meter dan Van Horn menghendaki setiap variabel-variabel kebijakan berkaitan dengan tujuan yang telah digariskan atau disetujui oleh sumber-sumber yang ada. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi, baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antara organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antarhubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan

kelompok-kelompok sasaran. Yang pada gilirannya pusat perhatian pada sikap para implementasi atau pelaksana akan memungkinkan untuk dapat mengantarkan pada telaah berkaitan orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi (*a framework for implementation analysis*).

Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

a. Variabel Independen

Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b. Variabel *Intervening*

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: *pertama*, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. *Kedua*, kepatuhan objek. *Ketiga*, hasil nyata. *Keempat*, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, *kelima*, tahapan yang mengarah pada

revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang memengaruhinya proses implementasi suatu kebijakan, maka model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier tahun 1983 dalam Subarsono,³ telah membuat kategorisasi bahwa proses implementasi kebijakan dapat dipahami melalui di antaranya tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan dengan substansi kebijakannya, pejabat pelaksana di lapangan sebagai implementor dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Berdasarkan model implementasi kebijakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier tersebut di atas bahwa terdapat variabel bebas (independen variabel), dibedakan tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (dependen variabel).

Kemudian perlu diketahui bahwa tiap-tiap tahun tersebut akan dapat berpengaruh terhadap tahap-tahap yang lain, seperti tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi aturan-aturan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari lembaga-lembaga/instansi pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan yang sudah diambil.

3. Model Hogwood dan Gunn

Model ketiga adalah Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan sering kali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut di antaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.

³Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi, Loc. Cit.*

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai. Persyaratan ini mengikuti syarat *item* kedua, artinya di satu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam praktiknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks daripada sekadar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal

balik di antara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula risiko bahwa beberapa di antaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan di antara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun, berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam praktiknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Walaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati, namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.

- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti *network planning* dan kontrol.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood,⁴ dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya kompartemenisasi dan di antara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

⁴C. Christopher Hood, *The Limit of Administration* (John Willey & Son, 1976).

4. Model Goggin

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan” (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, *intervening*, dan dependen, serta meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Grindle

Model keempat adalah model Merilee S. Grindle (1980). Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Grindle (1980: 7) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasinya).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- a. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*);
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*);
- c. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*);
- d. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*);
- e. Para pelaksana program (*program implementers*);
- f. Sumber daya yang dikerahkan (*resources committed*).

Sedangkan, konteks implementasi yang dimaksud:

- a. Kekuasaan (*power*);
- b. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*);
- c. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
- d. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

6. Model Elmore, dkk.

Model kelima adalah model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern dan David O'Porter (1981). Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, 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 maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

7. Model Edward

George Edward III (1980: 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan.

8. Model Implementasi Kebijakan Warwic

Model implementasi kebijakan Warwic, dengan mengatakan bahwa dalam implementasi kebijakan publik terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan, di antaranya yaitu: (1) kemampuan organisasi, (2) informasi, (3) dukungan, dan (4) pembagian potensi.⁵ Yang akan diuraikan sebagai berikut.

- a. Kemampuan organisasi. Kemampuan organisasi diartikan sebagai kemampuan dalam melaksanakan tugas-tugas apa yang seharusnya dilakukan, seperti: (1) kemampuan teknis, (2) kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koordinasi antarunsur yang terkait, (3) meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan SOP (*Standard Operating Procedures*), yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.
- b. Informasi. Faktor informasi sangat pula mempunyai peran penting sebab kurangnya informasi yang dimiliki dapat memengaruhi kebijakan itu sendiri.
- c. Dukungan. Kurangnya kesediaan objek-objek kebijakan terikat kegiatan atau kewajiban tertentu dan kepatuhan mereka makin sedikit bilamana isi kebijakan bertentangan dengan pendapat atau keputusan mereka.
- d. Pembagian potensi, pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas seperti pembatasan-pembatasan yang kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

⁵Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi, Op. Cit.*, hlm. 99.

Faktor-faktor yang telah dijelaskan di atas telah menjadi perhatian utama dalam konsep atau teori Warwic dengan tujuan untuk mengefektifkan implementasi kebijakan publik.

9. Model Implementasi El More, Lipsky, Hijem, dan David O' Porter

Model implementasi yang telah disusun oleh El More, Lipsky, Hijem dan David O' Porter, bahwa model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka berkaitan dengan tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.⁶

Model implementasi dalam konsep atau teori El More, Lipsky, Hijem dan David O' Porter tersebut berdasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengejakan.

10. Model Implementasi Kebijakan Publik Rippley dan Franklin

Konsep atau teori model Rippley dan Franklin mengatakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik didasarkan pada di antara tiga perspektif yaitu: (1) perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya, (2) perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah, (3) perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.⁷

Jadi menurut Rippley dan Franklin tiga perspektif di atas dapat menjadi penyebab telantarnya ataupun dapat menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan publik. Dengan kata lain, bahwa tiga perspektif tersebut harus mendapat perhatian yang serius dalam proses implementasi kebijakan publik yang sedang dijalankan atau yang akan dijalankan.⁸

⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2006), hlm. 134.

⁷Hessel S. Nogi Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Balirung & Co., 2003), hlm. 21.

⁸Kadji Yulianto, "Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach", *Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia*, 6, Edisi Khusus, Universitas Merdeka Malang, Juli 2008.

Berdasarkan konsep Rippley dan Franklin lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan menggabungkan tiga faktor utama yang meliputi yaitu:

- a. Tingkat kepatuhan dari birokrasi. Jadi setiap birokrasi atau aparatur negara dalam implementasi kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan *mentality* yang mewujudkan pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan yang diterapkan.
- b. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Menanggapi ini para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver*, bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan dalam setiap implementasi kebijakan yang dilakukan.
- c. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada gilirannya akan bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan dapat melahirkan apa yang disebut dengan optimalisasi kinerja kebijakan, namun efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan publik yang sedang berjalan.

11. Model Implementasi Kebijakan Melalui MSN Approach

Model ini, merupakan suatu model yang juga dikembangkan oleh Yulianto Kadji, yang mengatakan bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan akan bermuara atau bersinggungan langsung dengan dimensi-dimensi di antaranya dimensi *policy of stakeholders*, yaitu *governments*, *private sector*, dan *civil society*.⁹

Government yaitu pemerintah merupakan selaku pembuat dan pengambil kebijakan bersama dengan legislatif (seperti DPR) selaku aktor kebijakan. Selain itu, pemerintah juga selaku pelaksana atau implementor dari kebijakan yang telah diambil. Kemudian pihak sector swasta adalah sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk

⁹*Ibid.*, hlm. 49.

kebijakan yang mengintervensi stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan, maka harusnya mereka berada pada garda terdepan untuk ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik. Selanjutnya masyarakat adalah sebagai pihak yang menyadari bahwa masyarakat tidak lagi sekadar objek dari sebuah kebijakan, akan tetapi adalah sebagai objek sekaligus sebagai subjek dari implementasi kebijakan yang sedang berlangsung.

Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat dalam setiap aspek kebijakan seperti dalam pembangunan, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengaman hasil-hasil pembangunan yang benar bersentuhan dengan kepentingan orang banyak (publik). Jadi konsekuensi logis daripada pandangan di atas maka dalam tahapan implementasi kebijakan publik perlu menyatukan tiga dimensi kekuatan tersebut, untuk dapat mewujudkannya dapat dilakukan dengan melalui pendekatan *mentality*, *systems* dan *networking*, atau yang disebut juga dengan implementasi kebijakan publik melalui *MSN Approach*.

Berdasarkan gambaran di atas dapat dibuktikan bahwa dalam aspek implementasi dari suatu kebijakan, maka juga diperhatikan adalah sejauh mana hasil suatu kebijakan dapat menghasilkan dan menyentuh dan dapat mengubah perilaku dari pihak pembuat dan pelaksana kebijakan, pihak swasta, dan juga pihak masyarakat sebagai subjek dan objek dari kebijakan yang dibuat. Jadi paling tidak dimensi *MSN Approach* mewujudkan pada pendekatan *mentality*, *system* dan *networking*.

Berdasarkan model-model kebijakan yang telah dipaparkan atau dijelaskan di atas, maka timbul pertanyaan bahwa dari model-model kebijakan publik yang telah dipaparkan atau dijelaskan tersebut mana yang terbaik. Kalau dianalisis dari model tersebut sebenarnya tidak yang terbaik atau yang paling unggul antara model yang satu dengan model yang lainnya, sebab setiap kebijakan memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Menurut Naihasy,¹⁰ bahwa ada kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *top-down*, ada kebijakan lebih efektif apabila diimplementasikan secara *bottom-up*, kemudian

¹⁰Naihasya Syahrir, *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani* (Yogyakarta: Mida Pustaka, 2006), hlm. 140.

juga jenis kebijakan efektif jika diimplementasikan secara paksa dan ada pula efektif jika menggunakan mekanisme pasar.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tidak ada model kebijakan yang ideal yang harus dipilih dalam melaksanakan implementasi kebijakan publik, oleh karena itu harus dipilih secara bijaksana sesuai dengan keperluan daripada kebijakan yang sedang dilaksanakan. Akan tetapi, perlu diingat bahwa yang penting adalah bahwa implementasi kebijakan publik harus dapat menampilkan keefektifan kebijakan yang dibuat itu sendiri.

Agar dapat menampilkan keefektifan dalam suatu kebijakan publik tersebut menurut Dwidjowijoto, ada beberapa hal yang harus dipenuhi di antaranya yaitu: (1) kebijakan itu sendiri sudah tepat, (2) tepat pelaksanaannya, (3) tepat target, dan (4) tepat lingkungan.¹¹ Selain itu, juga perlu didukung oleh seperti dukungan oleh politik, dukungan strategis, dan serta dukungan teknis.

Dengan dukungan tersebut dimungkinkan akan terjadi keefektifan suatu kebijakan, kemudian apakah kebijakan itu sudah tepat dilakukan dengan pula mempertimbangkan ketetapan proses pelaksanaan, ketetapan target atau sasaran kebijakan serta pula memperhatikan keadaan lingkungan yang ada, tempat implementasi kebijakan publik tersebut. Selain itu juga, dukungan politik daerah setempat, serta dukungan strategis dan dukungan teknis dari kebijakan itu sendiri.

Kesimpulan

Agar proses kerja sama dapat dilakukan secara baik, O'toole dan Montjoy (1984) mengemukakan tiga faktor pendukung untuk terjadinya koordinasi yang baik dalam implementasi. Tiga faktor tersebut adalah: *authority*, *common interest*, dan *exchange*. Ketiga faktor tersebut diperlukan untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Meskipun ketiga faktor tersebut sangat penting bagi terjalannya koordinasi, akan tetapi perlu dicatat bahwa keberhasilan koordinasi akan berbanding terbalik dengan jumlah

¹¹Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2003), hlm. 179.

unit kerja yang terlibat dalam implementasi. Koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak.¹²

Agar koordinasi dapat dilakukan dengan baik maka seluruh *stakeholder*, terutama penanggung jawab utama implementasi, perlu memahami mekanisme kerja yang akan melibatkan seluruh *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi.

Proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja mengutub (*pooled*) yaitu proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat mengutub terjadi ketika suatu kebijakan dalam proses implementasinya melibatkan banyak organisasi (departemen/lembaga/dinas) dengan satu kelompok sasaran tertentu. Meskipun dalam implementasinya melibatkan banyak organisasi, namun dalam logika kerja yang bersifat mengutub ini masing-masing organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak saling tergantung satu sama lain dalam melakukan *delivery mechanism* atas keluaran kebijakan yang mereka hasilkan kepada kelompok sasaran. dengan karakteristik independensi yang tinggi seperti ini, maka koordinasi yang dibutuhkan antarorganisasi yang terlibat dalam implementasi sangat minimal. Bentuk koordinasi yang dibutuhkan adalah pembagian tugas di awal ketika implementasi akan dilakukan. Setelah pembagian tugas disepakati maka masing-masing organisasi dapat bekerja sendiri-sendiri untuk menjangkau kelompok sasaran sesuai dengan tugas masing-masing.

Contoh proses implementasi yang menggunakan proses mekanisme kerja (koordinasi) yang bersifat mengutub ini dapat ditemukan dalam program pengentasan kemiskinan (dengan *target group* adalah keluarga miskin) di suatu kabupaten yang melibatkan beberapa dinas/SKPD. Ketika kemiskinan didefinisikan sebagai suatu persoalan: lemahnya keterampilan, keterbatasan modal, dan buruknya infrastruktur publik yang dapat dinikmati oleh keluarga miskin maka program pengentasan kemiskinan di suatu kabupaten perlu melibatkan dinas tenaga kerja (A), dinas koperasi (B), dan dinas pekerjaan umum. Tugas masing-

¹²B.J. Babin dan J.S. Boles, "Employee Behaviour in a Service Environment A Model and Test of Potential Differences Between Men and Women", *Journal of Marketing*, 62(2), hlm. 77-91.

masing dinas tersebut adalah: dinas tenaga kerja memberikan pelatihan keterampilan, dinas koperasi memberikan bantuan modal, dan dinas pekerjaan umum membangun infrastruktur jalan, jembatan, dan pasar untuk membuka akses masyarakat miskin ke dunia luar dengan lebih baik. Apabila pembagian tugas tersebut telah disepakati, maka masing-masing dinas dapat menjalankan tugas mereka sendiri-sendiri. Hal ini dapat dilakukan karena untuk menghasilkan *policy output*, masing-masing dinas *policy input* yang mereka butuhkan tidak tergantung dari dinas yang lain. Proses implementasi program pengentasan kemiskinan yang melibatkan dinas A, B, dan C tersebut apabila digambarkan seperti yang terlibat.

Pertanyaan dan Jawaban

1. Sebutkan tiga faktor yang dikemukakan oleh O'tole dan Montjoy!
Jawaban: *Authority*, *common interest*, dan *exchange*. Ketiga faktor tersebut diperlukan untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Meskipun ketiga faktor tersebut sangat penting bagi terjalannya koordinasi, akan tetapi perlu dicatat bahwa keberhasilan koordinasi akan berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlibat dalam implementasi. Jening (1998: 418) mencatat bahwa koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak.
2. Sebutkan contoh kasus implementasi yang bersifat *sequential*!
Jawaban: Ditemukan dalam implementasi program bantuan beras untuk keluarga miskin (raskin) yang melibatkan beberapa organisasi, yaitu BPS (A), bulog (B), dan pemerintah desa (C). Di sini tugas masing-masing organisasi tersebut adalah sebagai berikut: BPS mengumpulkan data tentang jumlah keluarga miskin berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Hasil kerja BPS tersebut akan menjadi input bagi bulog untuk menentukan besaran beras yang harus didistribusikan di masing-masing desa dalam suatu kabupaten. Setelah ketetapan dikeluarkan maka bulog akan mendistribusikan raskin di masing-masing desa. Distribusi raskin ini akan menjadi input bagi pemerintah desa untuk mulai bekerja

membagikan raskin kepada keluarga miskin yang ada di wilayah kerjanya.

3. Sebutkan contoh proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja *reciprocal*!

Jawaban: Bencana erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tahun 2010 mengakibatkan pemerintah membuat kebijakan mengenai kawasan rawan bencana. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut berdampak pada timbulnya konflik antarwarga. Konflik tersebut timbul disebabkan oleh tidak diikutsertakannya warga dan LSM dalam pembuatan kebijakan. Di satu sisi konflik tersebut juga disebabkan oleh kecemburuan sosial dan ketegasan dari pemerintah mengenai kebijakan yang telah dibuat. Dengan mengetahui interaksi antaraktor yang terlibat seperti pemerintah, LSM, dan masyarakat peneliti bisa mengetahui secara jelas peran dari masing-masing aktor. Sehingga dengan diketahuinya peran dan interaksi antaraktor diharapkan dapat permasalahan yang terjadi hingga kini kenapa belum terselesaikan. Tidak hanya mengetahui peran dari masing-masing aktor, penelitian ini juga menjelaskan mengenai peran yang hingga kini sudah dilakukan oleh masing-masing aktor sejak sebelum terjadi bencana, ketika terjadi bencana, dan setelah terjadi bencana. Kata kunci: kebijakan, interaksi, koordinasi, dan konflik.

4. Sebutkan variabel yang dikemukakan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn!

Jawaban:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi;
 - b. Karakteristik agen pelaksana/implementator;
 - c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik;
 - d. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.
5. Sebutkan klasifikasi proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, menurut Mazmanian dan Sabatier!

Jawaban:

- a. Variabel Independen
Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b. Variabel *Intervening*

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel Dependen

Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: *pertama*, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. *Kedua*, kepatuhan objek. *Ketiga*, hasil nyata. *Keempat*, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, *kelima*, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

6. Sebutkan pernyataan dari O'toole dan Montjoy (1984: 492)!

Jawaban: "*If implementation is essentially a problem of cooperation, one might ask what inducements are available to bestir individuals, whether in one or in multiple agencies, to work together toward a common policy product.*"

7. Apa dampak dari proses mekanisme kerja yang bersifat *sequential*?

Jawaban: Proses implementasi yang menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *sequential* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu.

8. Jelaskan proses implementasi dengan menggunakan mekanisme kerja *reciprocal*!

Jawaban: Proses implementasi menggunakan mekanisme kerja yang bersifat *reciprocal* terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk dapat menjalankan tugas

mereka masing-masing organisasi akan menghasilkan *output* yang akan menjadi input bagi organisasi yang lain, namun pada titik tertentu proses tersebut akan berbalik ketika input yang telah diproses tersebut akan menghasilkan *output* yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya memberikan input.

9. Jelaskan pendapat dari model Goggin!

Jawaban: Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan” (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, *intervening*, dan dependen, serta meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

10. Jelaskan implementasi kebijakan publik menurut model Grindle!

Jawaban: Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Merilee S. Grindle (1980: 7) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasinya).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, dkk. "Tahapan Pembuatan Kebijakan Publik sebagai Landasan Pengambil Kebijaksanaan". *Jurnal Muara Pendidikan*, 7(1), 2022.
- Abdullah, H. M. *Manajemen Evaluasi Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2014.
- Afandi, M.I. dan Warjio. "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dalam Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan". *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2): 92-113, 2015. Retrieved from <http://ojs.uma.ac.id/index.php/adminpublik/article/view/70>.
- Amasasmita, Romli. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2001.
- Andersen dan Sano. *Human Rights Indicator at Programe and Project Level-Guidelines for Defining Indicator, Monitoring and Evaluation*. Copenhagen, Denmark: The Danish Institute for Human Right, 2006.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*. Cet. ke-3. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Aryanisila. "Penyelenggaraan Mall Pelayanan Publik untuk Masyarakat di Kota Palembang". *Jurnal Administrasi Publik dan Pemerintah*, 2(1), Januari 2023.

- Asshiddiqie, Jimly. "Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum". *Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta*, 10 November 2005.
- Audina, Ghea Okta, dkk. "Perancangan Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi pada PT XYZ dengan Metode Balanced Scorecard". *Jurnal Integrasi Sistem Industri*, 4(1), Agustus 2017.
- Babin, B.J. dan J.S. Boles. "Employee Behaviour in a Service Environment A Model and Test of Potential Differences Between Men and Women", *Journal of Marketing*, 62(2): 77-91, 1998.
- Barret, Susan M. "Implementation Studies: Timer for A Revival? Personal Reflection on 20 Years Implementation Studies". *Public Administration*. 82(2): 289-262, 2004.
- Berman, P. "The Study of Macros-Micro Implementation". *Public Policy*, 26(2): 157-154, 1978.
- Chazali, Situmorang. *Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. Yogyakarta: Social Security Development Institute (SSDI), 2016. Dalam "Pencapaian Target Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan". *Jurnal Administrasi Publik*, 6(2). Diakses pada tanggal 29 Juli 2023 Pukul 10.05 WIB
- Crosby, Philip B. *The Absolutes of Leadership*. San Diego, CA: Pfeiffer & Company, 1996.
- Darma, Agus. *Manajemen Supervisi (Petunjuk Praktis bagi Para Supervisor)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.
- deLeon dan deLeon. "A Democratic Approach to Policy Implementation". *Paper of The of The Graduate School of Public Affairs*, Denver, 2001.
- Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998.
- Dwiyanto, dkk. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2006.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- . *Understanding Publik Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1981.
- Easton, David. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Judul Asli: *A Framework for Political Analysis*. Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Bina Aksara, 1984.

- Edward III. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Etheridge dan Short. "Thinking about Government Learning". *Journal of Management Studies*, 20(1), 1983.
- Faclulloh, Dodi. *Implementing Public Policy*. Jakarta: Gramedia, 2002.
- file:///E:/tugas%20kuliah%207/tugas%20dela/TEORI%20ANALISIS%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.htm.
- file:///E:/tugas%20kuliah%207/tugas%20dela/TEORI%20KEBIJAKAN%20_%20EKO%20WAHYUDIYANTO.htm.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Goggin, et al. *Implementation Theory and Practice: Toward A Third Generation*. Glenview, USA: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.
- Grindle, M.S. (Ed.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princerton University Press, 1980.
- Hartono, Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice Hall, 1995.
- Hill, M. dan P. Hupe. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, etc: Sage Publication, 2002.
- Hoefnagels, G.P. *The Side of Criminology*. Holland: Kluwer Deventer, 1974, hlm. 134-140.
- Hoogerwerf, A. "Isi dan Corak-Corak Kebijaksanaan". Dalam A. Hoogerwerf (ed.). *Ilmu Pemerintahan*. Terjemahan R.L.L. Tobing. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1983.
- Hujbers. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- ITAD. "Monitoring and the Use of Indicator". *Consultancy Report to DG VIII*, European Commision, Brussels, 1996.
- Jones, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadswort, 1970

- Kiviniemi, Markku. "Public Policy and Their Targets: Typology of the Concept of Implementation". *International Social Science Journal*, 38(2), 1986.
- Lasswell, Harold D. dan Kaplan Abraham. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Lester James Anderson P. dan Malcolm L. Goggin. "Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies". *Newsletter of The Public Policy Section American Political Science Association*, 8(3), 1979.
- Makatita, Arthur. "Implementasi Kebijakan Penyaluran Bantuan Keuangan Desa dan Dusun (Studi di Desa Lorulun, Kabupaten Maluku Tenggara Barat)". *Tesis*. Tidak Dipublikasikan. Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta, 2010.
- Makinde, Taiwo. "Problems of Policy Implementation in Developing Nations The Nigerian Experience". *Journal of Social Science*, 11(1): 63-69, Nigeria: Kamla-Raj, 2005.
- Manahera, Wineke O., dkk. "Evaluasi Kinerja PT Indonesia Power Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Unit 3&4 Lahendong". *Jurnal Administrasi Publik, JAP IX(4)*, 2023.
- Matland, Ricard E. "Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174, 1995.
- Mazmanian, D.A. dan P.A. Sabatier. *Effective Policy Implementation*. Lexington: Heath and Co., 1981.
- Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik-Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*. Malan : Universitas Sunan Giri Surabaya dan Averroes Press, 2002.
- Narwoko, J. Dwi dan Bagong Suyanto. *Sosiologi Teks Pengantar & Terapan*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2007.
- Nugroho, Riant. *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- . *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008.
- . *Publik Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Edisi Ketiga. PT Elex Media Komputindo, 2011.

- . *Publik Policy*. Edisi Kelima. Jakarta: Gramedia, 2014.
- Parson, Wayne. *Public Policy*. Jakarta: Kencana, 2006.
- . *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Penerbit Kencana, 2005.
- Paton, G.W. *A Textbook of Jurisprudence*. London: Oxford University Press, 1972.
- Purwanto, E.A. “Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik”. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 8(2), 2015.
- Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- . *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1994.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni, 1979.
- Rohman, A.T. “Implementasi Kebijakan Melalui Kualitas Pelayanan Penerimaan Pajak Daerah dan Implikasinya terhadap Kepuasan Masyarakat di Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan”. Universitas Pasundan, Bandung, 2016. Retrieved from <http://repository.unpas.ac.id/1661/>.
- Rondinelli dan Cheema. “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”. *World Bank Staff Working Papers No. 581*, Washington, D.C, 1983.
- Sabatier, P.A. “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6(1), 1986.
- Salam, Aprinus. “Perubahan Sosial dan Pertanyaan tentang Kearifan Lokal”. *Jurnal Studi Islam dan Budaya Ibd*, 5(2), November 2011.
- Sanusi, Achmad. *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung: Tarsito, 2002.
- Scheberle, Denise L. *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Policy Implementation*. Second Edition. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2004.
- Schneider, Anne L. “Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework”. *Evaluation Review*, 1982.

- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2001.
- Setiadi. *Dinamika Masyarakat sebagai Sumber Belajar Ilmu Pengetahuan Sosial*. Universitas Negeri Malang, 2014.
- Sholehuddin, M. *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 114-115.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, 1986.
- Soemardi, Dedi. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Indhillco, 1997.
- Soren Winter. "Fostering Policy Learning: A Challenge to Public Administration". *International Review of Public Administration*, 4 (June), 1999.
- Srutiningsih, Ni Nyoman, dkk. "Peran Mediasi Motivasi Kerja pada Gaya Kepemimpinan Transformasional dan Kompensasi Kerja terhadap Kinerja Karyawan (Studi pada Wyndham Garden Kuta Beach Bali)". *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*, 10(2), Administrasi dan Pelayanan Publik, Universitas Bina Taruna Gorontalo, 2023.
- Stich dan Eagle. "Planning to Include the Public Transportation Policy Implementation with Effective Citizen Involvement". *Public Works Management & Policy*, 9(4): 319-340, Virginia Polytechnic Institute and State University, Sage Publications, April 2005.
- Stoker, Robert P. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. University of Pittsburgh, 1991.
- Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Subianto, A. *Kebijakan Publik*. Surabaya: Brilian PT Menuju Insan Cemerlang, 2020.
- Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Karya Unipress, 1994.
- Supena, Cecep Cahya. "Suatu Tinjauan Hukum tentang Alasan Manusia Mentaati Hukum". *Jurnal Moderat*, 7(4), 30 November 2021.

- Supriyono, Bambang. "Isu-Isu Kebijakan Publik Kontemporer". *Publik Inspiration, Jurnal Administrasi Publik*, 5(2): 83-89, Universitas Brawijaya, Malang, 2020.
- Syafaruddin. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Syahrir, Naihasya. *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*. Yogyakarta: Mida Pustaka, 2006.
- Taufik, Moh. *Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praktis*. Tanah Air Beta, 2022.
- Toenviled dan Thomson Robert. "Is Implementation Distinct from Political Bargaining? A Micro-Level Test". *Rationality and Society*, 15(1): 64-84, Sage Publication, London, 2003.
- Ulfa, Maria dan Murtadho Ridwan. "Analisis Pengukuran Kinerja Karyawan dengan Metode Human Resources Scorecard di BMT Logam Mulia". *Jurnal Ekonomi Syariah, EQUILIBRIUM*, 3(2), Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Kudus, Desember 2015.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Wahab, Solihin Abdul. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung, 1983.
- Wignyodipuro, Surojo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1974.
- Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Press, 2005.
- Wirawan. *Evaluasi, Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Yulianto, Kadji. "Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach". *Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia*, 6, Edisi Khusus, Juli 2008, Universitas Merdeka Malang, 2008.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 13

GLOSARIUM

- Ambiguity conflict model* : Suatu teori bahwa implementasi akan memunculkan ambiguitas dan konflik di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi.
- Anglo-Saxon* : Suatu kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis.
- Bijak : Sifat-sifat atau *character* yang melekat pada manusianya.
- Bijaksana : Sifat-sifat yang melekat pada sikap tingkah laku dan perbuatannya.
- Communication theory* : Yang dikemukakan oleh Malcolm Goggin, digunakan untuk memahami hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan fenomena implementasi.
- Dampak : Suatu hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan, baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan.
- Distributive policy* : Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan kepada individu-individu, kelompok-kelompok atau perusahaan-perusahaan.

- Formulasi kebijakan : Sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial sebab implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, di samping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan tahap formulasi.
- Input : Hal-hal yang memengaruhi kebijakan publik seperti manusia atau aktor, pengetahuan dan teknologi, informasi serta nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.
- Kebijakan : Publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha.
- Kebijakan nasional : Kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional yang telah digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- Kebijakan umum : Kebijakan seorang presiden dalam melaksanakan UUD, Tap MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional.
- Kebijaksanaan : Suatu istilah yang menunjukkan adanya suatu proses, sebab merupakan hasil keputusan atau perbuatan yang mempunyai sifatnya untuk dilaksanakan.
- Kebijaksanaan pelaksana : Suatu penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas pada bidang tertentu.
- Kinerja : Keberhasilan (kesuksesan) suatu tindakan, tugas atau operasi yang dilakukan oleh orang, kelompok orang, atau organisasi.

- Konsep hukum kebijakan publik : Apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).
- Kontinentalis hukum : Salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan hukum.
- Kontingensi : Teori yang dipelopori oleh James Lester, bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah.
- Kontingensi (*contingency theory*) : Suatu teori yang dipelopori oleh James Lester menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah.
- Law making process* : Proses pembentukan hukum.
- Lost opportunity* : Hilangnya kesempatan.
- Material policy* : Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.
- Mekanisme desiminasi: Maksudnya masalah-masalah sosial apa pun bentuknya dan bagaimana pun kompleksnya menurut mekanisme ini dapat disederhanakan.
- Mixed scanning theory* : Suatu model pembuatan keputusan hibrida yang merupakan gabungan unsur-unsur kebaikan yang ada pada model rasional komprehensif dan *incremental* yang selanjutnya disebut sebagai model *mixed scanning*.
- Model elite-massa : Suatu kelompok yang mampu bertindak dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi, sehingga massa menjadi lebih pasif.
- Model *incremental* : Suatu kritikan dan perbaikan terhadap model rasional komprehensif.

- Model institusional : Model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik sebab focus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah.
- Model kekuasaan : Proses yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan seperti kelas sosial, birokrasi, pendidikan, profesionalisme, dan kekuatan modal.
- Model kelompok : Melihat kebijakan publik sebagai *equilibrium* yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok.
- Model rasional komprehensif : Menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuatan keputusan.
- Model rasionalitas : Dalam proses perumusan kebijakan publik pada dasarnya bertumpu pada dua hal, yaitu rasionalitas ekonomis dan rasionalitas birokrasi.
- Model sistem politik : Sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan, dukungan, dan sebagai input menjadi sebuah keputusan atau kebijakan *output* yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat.
- Negara : Sebuah entitas politik yang bersifat formal yang mempunyai komponen utama eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- Pendekatan kognisi dan informasi : Suatu pendekatan lanjutan dari pendekatan personalitas yang menganalisis proses perumusan atau pembuatan kebijakan publik dari aspek bagaimana pembuat kebijakan sebagai personal merespons stimulus dari lingkungannya.

- Pendekatan personalitas : Lebih banyak melihat proses perumusan atau pembuatan kebijakan dari sudut pandangan psikologis dan ilmu informasi.
- Pendekatan pilihan publik : Menempatkan lembaga birokrasi di tengah-tengah pertarungan yang hebat yang ada di suatu pasar.
- Penyusunan agenda (*agenda setting*) : Sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik.
- Perangkat (*instrument*): Alat-alat yang digunakan dalam menjalankan suatu kebijakan.
- Policy executing* : Pelaksanaan kebijakan.
- Policy learning model* : Suatu teori yang mengasumsikan bahwa manajer publik yang diberi tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan selalu mengetahui secara detail bagaimana suatu kebijakan baru harus diimplementasikan.
- Policy making* : Pembuatan kebijakan.
- Private goods policy* : Merupakan suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu pada pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu.
- Procedural policy* : Dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*).
- Proses analisis kebijakan publik : Serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis.
- Public goods policy* : Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang oleh pihak pemerintah untuk kepentingan orang banyak atau masyarakat.
- Public policy* : Suatu hukum yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya.

- Redistributive policies* : Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan atau hak-hak.
- Regime theory* : Teori yang dipelopori oleh Robert Stoker, bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi, dan menciptakan kerangka kerja organisasi yang mendukung pencapaian dari nilai-nilai tersebut.
- Regulatory policy* : Suatu kebijakan yang mengatur terhadap pelarangan suatu perbuatan.
- Sistem kebijakan publik : Keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan di antara empat elemen yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (*target group*). Sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur input, proses, dan *output*.
- Stakeholders* : Para pihak seperti pemerinah.
- Substantive policy* : Dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah.
- Trust and involvement theory* : Suatu teori yang mengatakan bahwa keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi.
- Tujuan (*goals*) : Arah dari suatu kebijakan yang ingin dicapai oleh pembuat kebijakan.

INDEKS ISTILAH

A

agenda *setting*, 19, 47, 77, 82, 125, 179
alternatif, 2, 18, 20, 76
Ambiguity Conflict Model, viii, 69, 71-72, 175
Anglo-Saxon, 10, 26, 175

B

Bijak, 175
bijaksana, 138, 161, 175
bottom-up, 46, 56-57, 59-60, 63-67, 133-134, 140, 160, 171

C

Communication theory, 67, 71, 175
contingency theory, 68, 177

D

Distributive policy, 175

G

goal, 4

H

hierarki, 10, 12-13, 22, 25-26, 35, 133-135, 139-140

I

input, 7-8, 87, 90, 94, 100, 102, 105-106, 111, 121, 145-147, 163, 166, 176, 178, 180
instrumen, 8, 21, 23, 25, 34, 49, 55, 74, 95, 102, 106, 112, 121, 124-125, 127, 133, 139
interest public, 7

F

formulasi kebijakan, 17, 20, 25, 47, 57, 74, 76-77, 81-82, 125, 176

K

kebijakan, iv, v, vii, viii, ix, x, 1-15, 17-34, 36-51, 53-66, 68, 70-83, 85-103, 105-107, 109-122, 124-127, 129-141, 143-152, 155-173, 175-181
Kebijakan nasional, 49, 176
kebijakan umum, 176

kinerja, ix, 34, 49, 58-59, 77, 79-82, 87-88, 92-94, 99, 104, 107-112, 118-125, 127, 148, 158-159, 167-168, 170, 172-173, 176
Konsep Hukum Kebijakan Publik, viii, 43
kontinentalis, 10, 13-15, 177
Kontingensi, viii, 68, 71, 177

L

Law making process, 37, 177
lost opportunity, 32, 41, 177

M

Material policy, 177
Mixed scanning theory, 177
Model incremental, 177
Model institusional, 178
Model kekuasaan, 178
Model rasionalitas, 178
model rasional komprehensif, 177
multidimensional, 10
Mekanisme desiminasi, 177
Model elite-massa, 177
Model sistem politik, 178

O

otoritatif, 6, 9, 130, 138, 178

P

Pendekatan kognisi, 178
Policy, viii, ix, 2-5, 10, 12, 19-23, 26, 31, 36, 38, 43-47, 55, 57, 59-60, 62, 65, 68-70, 72, 74-75, 77-79, 82, 85-87, 89-95, 98-101, 103, 107, 111, 115, 118, 143, 145, 155, 159, 163, 165-172, 175, 177, 179-181, 187
policy executing, 22-23, 179
Policy Learning Model, viii, 70, 72, 179

policy makers, 4
policy making, 5, 22-23, 26, 167, 179
Private goods policy, 179
Procedural policy, 179
Public Policy, 2-5, 10, 12, 23, 31, 43, 46, 55, 60, 62, 74-75, 85-86, 89, 98, 101, 167-171, 177, 179, 187
Proses Analisis Kebijakan Publik, viii, 76, 81

R

Regime theory, viii, 68, 71, 180
Regulatory policy, 180

S

Sistem Kebijakan Publik, viii, 25, 77, 180
stakeholders, 29, 60, 159, 179-180
Substantive policy, 180

T

top-down, 14, 46, 56-59, 61, 64-65, 67, 133-134, 140, 160, 171
Trust and Involvement Theory, viii, 69, 71-72

INDEKS NAMA

A

Abdullah, 4, 18, 120-121, 167, 183
Abraham Kaplan, 6, 8, 44, 75
Achmad Sanusi, 2
Agus Darma, 123
A. Hoogerwerf, 23, 169
Amara Raksasataya, 7
Anne L. Schneider, 36, 45
Ann Seidman, 24
Aprinus Salam, 2
Aryanisila, 121, 167
A. Subianto, 2
A.T. Rohman, 30

B

Bagong, 2, 170
Bambang Sunggono, 33-34
Bambang Supriyono, 3
B.J. Babin, 162
Budi Winarno, 4, 17

C

Carl J. Friedrick, 6
Cecep Cahya Supena, 3
Charles O. Jones, 4

D

D.A. Mazmanian, 78
David Easton, 6, 44, 75
Dedi Soemardi, 26
deLeon, 99-100, 168
Denise L. Scheberle, 69
Dodi Faclulloh, 60
Dwiyanto, 14, 104, 168

E

Eagle, 100, 172
Ealau, 4
E.A. Purwanto, 54
Edward III, 101, 156, 169
Etheridge, 70, 169

F

Fadillah Putra, 8, 54, 170
G.P. Hoefnagels, 3

G

G.W. Paton, 25
Ghea Okta Audina, 123-124

Goggin, 43, 67, 71, 75, 103, 106-107,
131, 133, 155, 166, 169-170, 175

H

Harold D. Lasswell, 44
Harold D. Laswell, 6, 8, 74
H. M. Abdullah, 121
Hujbers, 21, 169

I

Irfan Islamy, 6
ITAD, 112-113, 169

J

James E. Anderson, 5-6, 43, 75
J. Dwi, 2, 170
Jimly Asshiddiqie, 22
J.S. Boles, 162, 168

K

Kadji Yulianto, 158
Kenneth Prewit, 4

L

Lawrence M. Friedman, 38
M. Hill, 86, 89
M.I. Afandi, 29-30
M. Irfan Islamy, 6
Maria Ulfa, 123
Markku Kiviniemi, 85, 98
Moh. Taufiq, 4
M.S. Grindle, 86
Muchsin, 8, 54, 170
Murtadho Ridwan, 123, 173

N

Naihasya Syahrir, 160
Nalin Abeyserkere, 24, 172

Narwoko, 2, 170
Ni Nyoman Srutiningsih, 121

P

P.A. Sabatier, 46, 78, 170
Philip B. Crosby, 132
P. Hupe, 86, 89, 169

R

Riant Nugroho, 10, 12, 27, 54, 57, 62,
158, 161
Ricard E. Matland, 69
Robert B. Seidman, 24, 172
Robert P. Stoker, 68
Romli Amasasmita, 38
Rondinelli, 104, 107, 171

S

Sano, 112-113, 167
Satjipto Rahardjo, 23
Setiadi, 1, 172
Sholichin Abdul Wahab, 4
Short, 70, 169
Situmorang Chazali, 129
Soerjono Soekanto, 1, 38
Soerojo Wignjodipoero, 26
Solichin Abdul Wahab, 4
Solihin Abdul Wahab, 55
Soren Winter, 79, 172
Stich, 100, 172
Subarsono, 148, 151, 157, 172
Sunaryati Hartono, 26
Surojo Wignyodipuro, 2
Syafaruddin, 7, 173

T

Taiwo Makinde, 101
Thomas R. Dye, 2, 5-6, 43-44
Thomson Robert, 98, 173
Toenviled, 98, 173

V

Van Kan, 8, 54

W

Wayne Parsons, 23, 55

William Dunn, 19

Wineke O. Manahera, 121

Wirawan, 121, 173

DUMMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BIODATA PENULIS

Dr. Drs. H. Abu Samah, S.H., M.H., lahir di Desa Pulau Payung, Kecamatan Rumbio Jaya, Kabupaten Kampar Provinsi Riau pada tanggal 27 Juni 1967. Menyelesaikan pendidikan SD tahun 1981 di Desa Pulau Payung, MTsN tahun 1983 di Padang Mutung, SMAN Kampar tahun 1987. Lulus S-1 Fakultas Tarbiyah Jurusan Pendidikan Agama Islam tahun 1992, S-1 Hukum (Ilmu Hukum) di Persada Bunda Pekanbaru, S-2 Jurusan Ilmu Hukum tahun 2005 di Yogyakarta, S-3 Fakulti Perundang-undangan di UUM Malaysia tahun 2016.

Sejak tahun 2007 sampai 2011 menjadi tenaga pengajar di Fakultas Agama Islam, Fakultas Keguruan, dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Sospol) Universitas Islam Riau. Sejak tahun 2012 sampai sekarang menjadi tenaga pengajar tetap di Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. Di antara buku teks yang telah ditulis, antara lain: *Hukum dan Lembaga Negara (Lembaga Pusat dan Daerah) di Indonesia* (2022); *Hukum Tata Negara*, terbit Februari (2023); dan jurnal: “The Impact of Personal Attributes for Local Government Leaders in Indonesia”, *Public Policy and Administration Research*, Vol. 6, No. 3, 2016; “Pengamalan Kualitas Sifat Pribadi Kepimpinan Tradisional bagi Kepala Daerah dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat”, *HUMONUS*, Vol. XIV, No. 1, 2015; dan “Implementasi Pengesahan Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) oleh Pemerintahan Republik Indonesia dalam Konteks Perlindungan Konsumen”, *Jurnal Eksekusi*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Suska Riau, 2021.

