

# Kajian Kebijakan Publik: Analisis Implementasi dan Evaluasinya di Indonesia

Oleh:

**Dr. Joko Pramono. S. Sos., M.Si**

**Penerbit**



©Unisri Press

---

**Kajian Kebijakan Publik:  
Analisis Implementasi dan Evaluasinya di Indonesia**

---

**Penulis:**

Dr. Joko Pramono. S. Sos., M.Si

**ISBN: 978-623-5859-31-6**

**Editor:**

Andika Drajat Murdani

**Desain sampul dan tata letak:**

Roni Setyawan

**Penerbit:**

**UNISRI Press**

**Redaksi:**

Jalan Sumpah Pemuda No 18. Joglo, Banjarsari, Kota Surakarta

[unisripress@gmail.com](mailto:unisripress@gmail.com) / [press.unisri.ac.id](http://press.unisri.ac.id)

Anggota APPTI

Dicetak oleh “Percetakan Kurnia” Solo

**Cetakan Pertama, 2022**

**Copyright © 2022**

---

**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak  
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.**

---

# Kata Pengantar

---

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT karena atas karunia dan ridhonya buku ini dapat terselesaikan buku “Kajian Kebijakan Publik: Analisis Implementasi dan Evaluasinya di Indonesia”. Buku ini dapat menjadi rujukan dalam mendalami kebijakan publik, yang di dalamnya memuat berbagai informasi penting terkait kebijakan publik.

Buku ini merupakan salah satu luaran penelitian dan kajian pemikiran yang telah dilakukan penulis secara seksama dan mendalam. Di dalam buku ini, selain menyajikan teori-teori dasar dan konsep penting dalam kebijakan publik, pembaca juga dapat memperoleh informasi analisis mendalam dalam implementasi dan evaluasi kebijakan publik yang berlangsung di Indonesia, yang diperoleh dari luaran riset penulis. Buku monograf ini berisi materi lengkap tentang implementasi kebijakan publik. Para pembaca dapat mempelajari bagaimana tahapan dan evaluasi kebijakan publik, yang dicontohkan pada beberapa kebijakan tertentu sebagai fokus kajian.

Kebijakan publik merupakan segala hal yang diputuskan oleh pemerintah. Definisi ini menunjukkan bagaimana pemerintah memiliki otoritas untuk membuat kebijakan yang bersifat mengikat. Dalam proses penyusunan kebijakan publik, idealnya merupakan hasil dialog antara

masyarakat dengan pemerintah, sehingga memastikan kebijakan tidak bersifat satu arah. Kebijakan bisa dibidang merupakan sebuah aturan dari pemerintah yang harus diikuti oleh siapapun tanpa terkecuali. Melalui kebijakan yang tepat, diharapkan dapat tercipta masyarakat yang patuh dan teratur.

Buku ini disusun guna memfasilitasi agar khalayak pemerhati kebijakan, mahasiswa maupun umum, dapat lebih mampu memahami mengenai hal-hal yang berkaitan langsung dengan implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Terimakasih kami ucapkan sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang memfasilitasi atas terbitnya buku monograf, sebagai salah satu luaran dari riset peneliti ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

*Surakarta, 2022*

*Penulis*

# Daftar Isi

---

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
<b>BAB I Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>1</b>
1. Implementasi Kebijakan .....	1
2. Teori Mengenai Implementasi Kebijakan .....	4
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan .....	18
4. Rangkuman .....	25
<b>BAB II Memahami Kebijakan Publik .....</b>	<b>27</b>
1. Definisi Kebijakan Secara Umum .....	27
2. Kebijakan Publik .....	30
3. Rangkuman .....	36
<b>BAB III Evaluasi Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>37</b>
1. Peran Tahap Implementasi dalam Kebijakan .....	37
2. Tahap Implementasi Kebijakan .....	41
3. Evaluasi Kebijakan Publik .....	47
4. Rangkuman .....	54

<b>BAB IV Pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan Publik .....</b>	<b>55</b>
1. Hakikat Implementasi .....	55
2. Pengawasan Kebijakan Publik .....	58
3. Rangkuman .....	61
<b>BAB V Pengembangan Industri Kecil dan Menengah melalui Implementasi Kebijakan Publik .....</b>	<b>63</b>
1. Pengembangan Industri Kecil dan Menengah .....	63
2. Peraturan Pemerintah terhadap Izin Mendirikan Industri (UMKM) .....	67
3. Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap UMKM .....	70
4. Rangkuman .....	74
<b>BAB VI Pendidikan dalam Perspektif analisis Implementasi Kebijakan Publik .....</b>	<b>75</b>
1. Kebijakan Pemerintah dalam Bidang Pendidikan .....	75
2. Kebijakan Pendidikan di Indonesia .....	78
3. Arah kebijakan pendidikan di Indonesia .....	83
4. Karakteristik Kebijakan Pendidikan .....	85
5. Pelaksanaan Kebijakan Publik .....	87
6. Rangkuman .....	90

**BAB VII Peran Sipil terhadap Kebijakan Publik Militer..**  
..... 92

1. Kontrol Sipil terhadap Kebijakan Militer .....92
2. Birokrasi, Koorporatisme dan Militer ..... 96
3. Militer dan Politik Era Joko Widodo ..... 97
4. Rangkuman .....100

**BAB VIII *Sunset Policy* dan *Reinventing Policy* dalam Kebijakan Pajak Indonesia.....101**

1. Kebijakan Pajak .....101
2. *Tax Ratio* Indonesia .....102
3. *Process Evaluation* (Evaluasi Proses) .....104
4. *Impact Evaluation* (Evaluasi Dampak) .....105
5. Rangkuman .....107

**BAB IX Filosofis Kebijakan Publik..... 109**

1. Filsafat sebagai Landasan Kebijakan ..... 109
2. Filosofis Kebijakan Publik..... 111
3. Etika Preferensi dalam Kebijakan Publik.....113
4. Implikasi Kebijakan dan Pelayanan Publik .....116
5. Pendekatan Model Deliberatik Kebijakan Publik... 119
6. Rangkuman .....124

<b>BAB X Implementasi Kebijakan Publik Kebencanaan dalam Perlindungan Masyarakat .....</b>	<b>126</b>
1. Dasar Kebijakan Perlindungan Masyarakat .....	126
2. Peran Perlindungan Masyarakat dalam Kebencanaan .....	130
3. Rangkuman .....	137
DAFTAR PUSTAKA .....	138
PROFIL PENULIS .....	142



# **BAB I**

# **Implementasi Kebijakan**

---

## **1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan sebagai suatu proses penerapan atau pelaksanaan. Pengertian implementasi dapat berdiri sendiri sebagai kata kerja dalam konteks penelitian ilmiah. Implementasi biasanya terkait dengan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan oleh suatu lembaga atau badan tertentu untuk mencapai satu tujuan yang ditetapkan. Suatu kata kerja mengimplementasikan sudah sepantasnya terkait dengan kata benda kebijaksanaan (Pressman dan Widavsky dalam Wahab (2004).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara kebijakan mencapai tujuannya, tidak lebih, tidak kurang. Ada dua langkah yang mungkin dilakukan dalam implementasi kebijakan publik. baik secara langsung berupa program maupun merumuskan strategi turunan atau turunan dari strategi tersebut. Kebijakan publik berupa undang-undang atau peraturan daerah merupakan jenis kebijakan yang memerlukan kejelasan kebijakan publik dan sering disebut perintah eksekutif. Kebijakan publik yang bersifat operasional langsung meliputi perintah presiden, instruksi presiden, perintah menteri, perintah direktur daerah, dan perintah direktur (Riant 2004).

Daniel A Mazmania dan Paul A Sabatier (1979), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian (Solichin 1997).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan

tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979), dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008), pentingnya implementasi adalah: Perhatian diarahkan pada peristiwa, kejadian dan kegiatan yang terjadi setelah implementasi kebijakan, yaitu pengesahan pedoman kebijakan publik. Ini termasuk upaya untuk mengelolanya dan upaya untuk memiliki konsekuensi/efek nyata pada mereka untuk menyebabkan masyarakat atau peristiwa.

## 2. Teori Mengenai Implementasi Kebijakan

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak dimulai sampai target ditetapkan atau diidentifikasi melalui keputusan politik. Oleh karena itu, implementasi adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk pada akhirnya mencapai suatu hasil yang sesuai dengan maksud atau tujuan dari kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) **Teori George C. Edward Edward III** (dalam Subarsono, 2011) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber

daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2008) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di

atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur Birokrasi terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

**2) Teori Merilee S. Grindle Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle** (dalam Subarsono, 2011) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994)

mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- a. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- b. Derajat perubahan yang diinginkan.
- c. Kedudukan pembuat kebijakan.
- d. (Siapa) pelaksana program.
- e. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisikondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

**3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier Menurut Mazmanian dan Sabatier** (dalam Subarsono, 2011) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi

keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

**4) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**  
**Menurut Meter dan Horn** (dalam Subarsono, 2011) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a. Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
- b. Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.



- c. Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Kebijakan Jampersal secara lebih mendalam.

b. Konsep Kebijakan Publik Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani “*polis*” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “*politia*” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “*policie*” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Budi Winarno (2008) menyebutkan secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip (Solichin 1997) yaitu : Yang pertama adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan – hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya. Kedua untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Ketiga perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-

benar tersedia. keempat kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal. Kelima hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Keenam hubungan saling ketergantungan kecil. Ketujuh pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Kedelapan tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Kesembilan komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Dan yang terakhir pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan pentingnya penegakan dalam Wahab (2004): Pedoman pelaksanaan disetujui. Berdasarkan komentar di atas, implementasi kebijakan tampaknya tidak hanya bergantung pada tindakan atau tindakan otoritas alternatif atau badan yang bertanggung jawab. birokrasi. Jaringan kekuatan sosio-ekonomi dan politik yang berkelanjutan untuk mengimplementasikan program dan menciptakan kepatuhan di dalam kelompok sasaran dan di luarnya, memengaruhi perilaku semua yang terlibat dan pada akhirnya menghasilkan efek yang diharapkan dan tidak diantisipasi.

Menurut Islamy (2000) “bahwa setiap implementasi kebijakan selalu menghasilkan dampak tertentu pada kelompok sasaran, bisa positif (*intended*) atau bisa juga negatif (*unintended*)”. Umumnya hanya sedikit kebijakan

negara yang setelah dirumuskan dapat diimplementasikan dengan sendirinya (*self-executing*), sebagian besar justru tidak dapat diimplementasikan (*nonself-executing*).

**a. Impelementasi Kebijakan *Top Down***

Tampak bahwa sebagian besar implementasi kebijakan berada pada model *Top Down* yang salah satunya dikemukakan oleh Van Meter dan Horn (1978) sebagaimana yang dikutip dalam Skripsi M. Aniqul Fahmi tahun 2010 mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut : “*policy implementation encompasses those by public and private individuals (and group) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*” Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Tindakan-tindakan ini pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola oprasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan. Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan didalamnya mencakup: manusia, dana, kemampuan organisasi, yang

dilakukan pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok).

Implementasi kebijakan publik secara konvensional dilakukan oleh negara melalui badan-badan pemerintah. Sebab implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (*public service*). Selain itu model implementasi top down yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2009) membuat definisi yang lebih lengkap tentang implementasi kebijakan publik: “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.”

#### **b. Implementasi Kesehatan *Bottom-up***

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model kebijakan dalam perspektif *Bottom Up* adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik. Dengan maksud kebijakan yang dibuat oleh pemerintah

bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu :

1. *Idealized policy*: yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya. Target groups: yaitu bagian dari *policy stake holders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.
2. *Implementing organization*: yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan, dan
3. *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

### **c. Implementasi Kebijakan *Rational Choice***

Jika dikaitkan pada teori pilihan rasional (*rational choice theory*) dapat diterjemahkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu keputusan atau tindakan tertentu yang dipilih setelah mempertimbangkan untung ruginya suatu kebijakan.

Sejauh mana kebijakan yang akan diimplementasikan tersebut akan menguntungkan dirinya (satu belah pihak saja) atau sebaliknya akan merugikan. Dalam konteks teori semacam itu, alternatif-alternatif lainnya tidak akan terealisasi jika ternyata secara rasional tidak menguntungkan.

Berdasarkan argumen penulis di atas yang kemudian didukung oleh pendapat ahli. Bardach beranggapan bahwa implementasi adalah permainan tawar menawar, persuasi dan maneuver di dalam kondisi ketidak pastian (Bardach, 1977) dalam Parsons (2001). Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin dan memainkan sistem demi mencapai tujuannya. Implementasi adalah bentuk dari politik yang berlangsung di dalam domain kekuasaan yang tak terpilih.

Asumsi utama pendekatan pilihan rasional adalah individu membuat keputusan dengan tujuan mengejar keuntungan pribadi. Keterbatasan barang dan jasa, waktu, tenaga, atau pendapatan memaksa individu untuk menentukan pilihan. Pilihan juga dibatasi oleh lingkungan dan keterampilan. Pilihan ini semakin dibatasi oleh aturan perilaku, nilai, norma, hukum, informasi, dan harga. Pengambilan keputusan dibatasi oleh hal-hal tersebut. Oleh karena itu, individu selalu membuat keputusan dalam situasi yang mendesak. Dari uraian tersebut dapat kita lihat bahwa dalam menerapkan strategi pilihan rasional, hasil kebijakan ditentukan oleh penawaran dan permintaan antara individu,

birokrat, pihak swasta, dan pihak yang terkena dampak. Teori pilihan rasional mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan adalah keputusan atau tindakan tertentu yang dipilih setelah mempertimbangkan pro dan kontra dari kebijakan tersebut.

#### **d. Implementasi Kebijakan *New Government***

Pada model implementasi kebijakan *new government* ini, tidak luput dari konsep *Reinventing Government*. Konsep ini menjelaskan bahwa transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan dan budaya sistem dan organisasi pemerintahan.

Pembaharuan yang dimaksud adalah dengan penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Pembaharuan dengan kata lain membuat pemerintah siap untuk menghadapi tantangan-tantangan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektifitas dan efisiensi pada saat sekarang dan masa yang akan datang.

“Konsep *Reinventing Government* pada dasarnya merupakan representasi dari paradigma *New Public Management* di mana dalam *New Public Management* (NPM), negara dilihat sebagai perusahaan jasa modern yang kadang-



kadang bersaing dengan pihak swasta, tapi dilain pihak dalam bidang-bidang tertentu monopoli layanan jasa, namun tetap dengan kewajiban memberikan layanan dan kualitas yang maksimal. Segala hal yang tidak bermanfaat bagi masyarakat dianggap sebagai pemborosan dalam paradig *New Public Management*. Prinsip dalam *New Public Management* berbunyi, “dekat dengan warga, memiliki mentalitas melayani, dan luwes serta inofatif dalam memberikan layanan jasa kepada warga”.

“Konsep ini sebenarnya guna menginventarisakan lagi kegiatan pemerintah. Pada *Reinventing Government* ini akan terjadi proses preduksian peran dan fungsi pemerintahan yang semula memonopoli semua bidang pelayanan publik, kini menjadi berbagi dengan pihak swasta, yang semula merupakan “*big government*” ingin dijadikan “*small government*” yang efektif, efisien, responsive, dan accountable terhadap kepentingan publik. “

Dengan kata lain pada konsep implementasi kebijkana *new government* dengan menggunakan konsep *reinventing government*, pihak swasta ikut ambil alih ke dalam sistem pemerintahan yaitu pada sektor pelayanan publik. Pada awalnya pelayanan publik yang semulanya diambil alih sepenuhnya oleh pemerintah, kini dengan konsep *Reinventing Government* ini melakukan inovasi sitem pemerintahan yang lebih fleksibel.

### 3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Guna melihat keberhasilan implementasi, dikenal beberapa model implementasi George C. Edwards III dalam Agustino (2006) mengajukan empat variabel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Variabel-variabel tersebut tidak saja selalu berdiri sendiri-sendiri, namun dapat saja saling berkaitan satu sama lainnya. Variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, kelompok sasaran kebijakan juga harus diinformasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Ini penting untuk menghindari adanya resistensi dari kelompok sasaran.

#### 2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ditentukan oleh kejelasan informasi, juga ditentukan oleh sumber daya yang dimiliki oleh implementor. Tanpa sumber daya yang

memadai, tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya sebagai pendukung implementasi kebijakan dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial.

### 3. Disposisi

Disposisi yang dimaksud di sini adalah menyangkut watak dan karakteristik oleh implementator, seperti; komitmen, kejujuran, sifat demokrasi dsb. Disposisi yang dimiliki oleh implementor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan.

### 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*Standard Operational Procedures* atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Suharno (2013) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan.

- a. Karakteristik masalah (*tractability of the problems*) meliputi beberapa faktor sebagai berikut:

1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
  2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
  3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.
  4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
- b. Karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*) mencakup beberapa hal, yaitu:
1. Kejelasan isi kebijakan.
  2. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis
  3. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut
  4. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
  5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
  6. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
  7. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
- c. Sedangkan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), meliputi beberapa faktor, yaitu:
1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi
  2. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan
  3. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*).

Pemikiran Mazmanian dan Sabatier dalam Suharno (2013) ini menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksananya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut top down.

Sementara itu menurut Grindle (1980) dalam Subarsono (2005), implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dalam konteks implementasi, dalam hal ini meliputi : Isi kebijakan, mencakup :

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

Sementara itu konteks kebijakan, meliputi :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan serta daya tangkap pelaksana

Kebijakan publik berbentuk apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Model implementasi kebijakan yang berada pada model Top Dwon yang dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn (1986) dalam

(Solichin, 2012;128) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ini dalam dua kategori besar, yaitu: *Non-implementation* (tidak terimplementasikan), dan *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaan, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, semisal tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan (*coup de'tat*), bencana alam, dan lain sebagainya, kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya, kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)

2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
3. Kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*)

Dengan demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek. atau baik pembuat kebijakan (*policymakers*) maupun mereka yang ditugasi untuk melaksanakannya (*implementing agencies/ implementing actors*) sama-sama sepakat bahwa kondisi eksternal benar- benar tidak menguntungkan bagi efektifitas implementasi, sehingga tidak seorang pun perlu dipersalahkan. Dengan kata lain, kebijakan itu telah gagal karena bernasib buruk (Ilham, 2014).

Faktor penyebab lainnya, yang oleh pembuat kebijakan tidak diungkapkan secara terbuka kepada publik ialah kebijakan itu gagal karena sebenarnya sejak awal kebijakan tadi memang jelek. Artinya kebijakan telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi dan data yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang sama sekali tidak realistis.

Implementasi kebijakan yang gagal dapat disebabkan beberapa faktor:

1. Informasi kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana

dan isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil kebijakan itu.

2. Isi kebijakan implementasi kebijakan dapat gagal karena masih banyak samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.
3. Dukungan implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.
4. Pembagian potensi hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Setiap kebijakan yang akan diimplementasikan harus didahului oleh penentuan siapa saja yang akan terlibat sebagai unit pelaksana kebijakan (*governmental unit*), yaitu jajaran birokrasi dari level atas sampai level bawah. Agar implementasi berjalan efektif maka sesuai dengan sifat alami proses administrasi harus dibuat suatu standar prosedur operasional (SOP) sebagai acuan pelaksanaannya. Selanjutnya, ketaatan (*compliance*) para pelaksana kebijakan adalah aspek yang sangat penting, sebab sebuah kebijakan pada hakekatnya senantiasa didasarkan pada hukum atau peraturan tertentu, jadi perilaku taat hukum adalah suatu keharusan.



Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

## 4. Rangkuman

Implementasi merupakan tahapan dari proses kebijakan publik. Implementasi biasanya terjadi setelah kebijakan dengan tujuan yang jelas telah dikembangkan. Penegakan adalah rangkaian kegiatan yang membawa kebijakan kepada publik sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan hasil yang diharapkan. Arah tindakan meliputi pengembangan

serangkaian ketentuan tindak lanjut yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut di atas. Misalnya, undang-undang telah melahirkan serangkaian peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan daerah, sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja sumber daya untuk mendorong implementasi, seperti siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan dan bagaimana kebijakan itu akan diterapkan. disiapkan. Umumnya dilaksanakan secara langsung. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai setelah tujuan kebijakan telah ditetapkan, program telah dikembangkan, dan sumber daya telah dialokasikan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut. . Riset kebijakan publik menunjukkan bahwa penegakan bukan sekedar mekanisme untuk mengelaborasi keputusan kebijakan dalam prosedur rutin melalui jalur birokrasi. Sebaliknya, implementasi adalah tentang pertanyaan tentang siapa mendapatkan apa dari konflik, keputusan, atau kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan jembatan yang menghubungkan perumusan kebijakan dengan hasil akhir yang diinginkan. Ada empat aspek yang harus diperhatikan dalam implementasi suatu kebijakan. Yaitu siapa yang melaksanakan kebijakan, sifat proses implementasi, kepatuhan, dan dampak implementasi kebijakan.

# **BAB II**

# **Memahami**

# **Kebijakan**

# **Publik**

---

## **1. Definisi Kebijakan Secara Umum**

Dalam kehidupan modern saat ini, kita tidak dapat memisahkan diri dari apa yang disebut ketertiban umum dan moral. Kebijakan ini dapat ditemukan di bidang-bidang seperti kesejahteraan sosial, kesehatan kebidanan, perumahan rakyat, pembangunan ekonomi dan pendidikan masyarakat. Secara umum, beberapa definisi kebijakan publik dari Robert Icton adalah bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan antara entitas pemerintah dan lingkungannya”. Proses kebijakan dapat digambarkan sebagai persyaratan perubahan dalam pengembangan kebijakan, persiapan, konfigurasi, implementasi, dan manajemen.

Dengan kata lain, sebuah proses adalah seluruh sejarah peristiwa dan tindakan yang dinamis. Kebijakan adalah suatu jenis tindakan administrasi pemerintahan yang timbul dari kekuasaan diskresi dan pada umumnya digunakan untuk mengatur kebijakan bagi pelaksanaan undang-undang. Philipus M. Hadjon mengklaim: Kebijakan adalah seperangkat konsep dan prinsip yang menjadi pedoman perencanaan dan landasan dalam pelaksanaan tugas, kepemimpinan, dan tindakan. Istilah ini dapat diterapkan tidak hanya untuk individu, tetapi juga untuk pemerintah, organisasi dan kelompok sektor swasta. Dalam hal ini, peningkatan pelayanan publik nasional juga bersifat politis. Tindakan pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik ini, bisa disebut sebagai kebijaksanaan.

Gerston (2002) dalam Wahab (2012) mengatakan bahwa “*all public policymaking involves government in some way*” (semua pembuatan kebijakan publik melibatkan pemerintah dalam beberapa cara). Kebijakan publik pada dasarnya harus berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Serta dalam pelaksanaannya melibatkan pejabat pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut David Easton dalam Nugroho (2009) mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*), artinya kebijakan yang dirumuskan tersebut tidak luput dari keputusan pemerintah. Secara sederhana menurut Nugroho (2009) kebijakan dapat

diartikan sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Suatu kebijakan publik dalam arti positif setidaknya-tidaknnya didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Kebijakan juga dapat diartikan sebagai, tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu. Langkah-langkah yang telah atau sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi). Istilah lain menyatakan bahwa, kebijakan sering diperlukan penggunaannya dengan tujuan, program keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan - rancangan besar (Wahab,2004).

Pada dasarnya kebijakan umum dibedakan menjadi tiga macam, Adapun macam-macam dari kebijakan yaitu :

a. Kebijakan Umum Ekstraktif

Kebijakan Umum Ekstaktif merupakan penyerapan sumber-sumber materil dan sumber daya manusia yang ada di masyarakat. Seperti pemungutan pajak dan tarif, iuran, tarif retribusi dari masyarakat, dan pengelolaan sumber alam yang terkandung dalam wilayah negara.

b. Kebijakan Umum Distributif

Kebijakan Umum Distributif merupakan pelaksanaan distributif dan alokasi sumber-sumber kepada masyarakat.

Distribusi berarti pembagian relatif secara merata kepada semua anggota masyarakat, sedangkan alokasi berarti yang mendapat bagian cenderung kelompok atau sektor masyarakat tertentu sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan atau disesuaikan dengan situasi yang dihadapi.

c. Kebijakan Umum Regulatif

Kebijakan Umum Regulatif merupakan pengaturan perilaku masyarakat. Kebijakan umum yang bersifat regulatif merupakan peraturan dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh warga masyarakat dan para penyelenggara pemerintah Negara. Berdasarkan macam-macam kebijakan umum tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa, masyarakat harus mematuhi segala kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk halayak kepentingan umum.

## 2. Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik menurut Carl Freadrich yang mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Menurut David Easton dalam bukunya yang berjudul *The Political System* memberikan definisi tentang kebijakan publik yaitu “Pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat” Sementara itu definisi yang diberikan Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever goverment choose to do or no to do*”, artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintahan untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Dalam kaitanya dengan definisi tersebut maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama suatu kebijakan publik, yaitu:

- a. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu dari pada perubahan atau acak.
- b. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dari pada kepuasan yang berpindahpindah.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.
- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif kebijakan publik melibatkan beberapa tindakan pemerintahan yang jelas dalam menangani

suatu permasalahan, Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintahan untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

- e. Kebijakan publik, paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Dengan demikian kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan, baik pejabat maupun instansi pemerintahan yang merupakan pedoman, pegangan, ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintahan, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan. Pada tahap analisis kebijakan, analisis kebijakan sangat berperan penting dalam pengimplementasian kebijakan atau pelaksanaannya, sehingga nanti pada akhirnya dibuat suatu kesimpulan apakah suatu kebijakan tersebut efektif atau tidak dan apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan peraturan kebijakan tersebut atau tidak. Hal ini merupakan elemen penting dalam analisis kebijakan.

Merujuk pada pendapat Edward III (1980) dalam “*implementing public policy*” menyatakan terdapat empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik yaitu: (1) komunikasi (*communications*), (2) sumber daya (*resources*), (3) sikap (*dispositions* atau



*attitudes*), dan (4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Sementara itu, untuk mengkaji dan menganalisis kualitas dan kepuasan masyarakat pengguna penelitian ini merujuk kepada pendapat Kotler (2004), Gaspersz (2004) dan Zeithami dkk (1990), serta pendapat lainnya disimpulkan sementara bahwa kualitas pelayanan sangat terkait dengan : (1) bukti fisik, (2) daya tanggap, (3) keandalan, (4) kemampuan, serta (5) empati akan berpengaruh pada kepuasan masyarakat pengguna pelayanan publik dasar sosial.

Berdasarkan beberapa pendefinisian oleh para ahli, dapat dirumuskan bahwa:

1. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administratur negara atau administratur publik, dengan demikian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah,
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang per orang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua domain lembaga administratur publik
3. Dikatakan atau disebut sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

Selain rumusan di atas, dapat pula disimpulkan bahwa kajian kebijakan publik merupakan studi yang kompleks,

karena pelaksanaan suatu kebijakan publik harus melalui sejumlah tahapan, yaitu:

1. Pengindentifikasian dan merumuskan masalah publik
2. Perumusan dan pengagendaan suatu kebijakan
3. Penganalisaan suatu kebijakan
4. Pembuatan keputusan terhadap suatu kebijakan
5. Pengimplemen-tasian dan pemonitoringan suatu kebijakan
6. Pengevaluasian suatu kebijakan, apakah telah mencapai hasil sebagaimana disainya
7. Pengkajian dampak dan efektifitas pelaksanaan suatu kebijakan.

Kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk kemudian dapat berlaku. Syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut antara lain:

- a. Tidak bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya.
- b. Tidak bertentangan dengan nalar sehat.
- c. Harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu meminta advis teknis dari instansi yang berwenang, rembukan degan para pihak terkait dan mempertimbangkan alternatif yang ada.
- d. Isi kebijakan harus jelas memuat hak dan kewajiban warga masyarakat yang terkena dan ada kepastian

tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal).

- e. Pertimbangan tidak harus rinci, asalkan jelas tujuan dan dasar pertimbangannya.
- f. Harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak yang telah diperoleh oleh masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat vital dalam proses kebijakan publik, karena implementasi menjadi faktor determinan dalam menentukan keberhasilan pemerintah yang ditujukan untuk mengatasi persoalan publik. Namun perlu diperhatikan bahwa kebijakan yang sudah direkomendasikan oleh policy makers tidak menjamin kebijakan tersebut pasti berhasil, karena kompleksitas implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel baik variabel individual maupun organisasional. Maka tidak jarang implementasi bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan

Dari pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat atau dipilih untuk diambil oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan dalam

kenyataannya. Kebijakan sering kali diartikan dengan peristilahan lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.

### **3. Rangkuman**

Kebijakan adalah suatu jenis tindakan administrasi pemerintahan yang timbul dari kekuasaan diskresi dan pada umumnya digunakan untuk mengatur kebijakan bagi pelaksanaan undang-undang. Pada dasarnya, kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga jenis: kebijakan publik ekstraktif, kebijakan publik distributif, dan kebijakan publik regulasi. Kebijakan ditulis oleh instansi pemerintah, baik PNS maupun instansi pemerintah. Ini adalah arahan, pedoman atau arahan bagi setiap bisnis dan lembaga pemerintah untuk mencapai kelancaran dan integrasi dalam mencapai tujuan kebijakan.

# **BAB III**

## **Evaluasi Implementasi Kebijakan**

---

### **1. Peran Tahap Implementasi dalam Kebijakan**

Tahap implementasi dalam lingkaran proses kebijakan publik menempati tempat yang penting. Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan tergantung pada bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Pentingnya implementasi kebijakan dapat dilihat sebagai proses penegakan keputusan yang bijaksana (biasanya berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif atau perintah eksekutif). Penegakan adalah pelaksanaan keputusan politik dasar, yang terutama dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat juga dalam bentuk perintah atau keputusan pengadilan. Keputusan biasanya dengan jelas menyatakan masalah yang harus dipecahkan, tujuan/target yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menyusun/mengarahkan

proses implementasi. Proses ini biasanya dimulai dengan pengesahan undang-undang, dan hasil politiknya adalah implementasi keputusan oleh badan (lembaga) pelaksana persiapan.

Kamus Webster (dalam Solichin A. Wahab, 2004) merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijaksanaan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan.

Proses pengimplementasian suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua unsur yaitu; adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan, adanya target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program kebijaksanaan,adanya unsur pelaksana (*implementer*) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut.

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusanrumusan yang diputuskan dalam

kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

Dalam pandangan George C. Edwards, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu;

- a. Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber Daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis.

d. Struktur organisasi, merupakan yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, memiliki pengetahuan yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Tahapan ini tentu saja melibatkan seluruh stakeholder (pemangku kepentingan) yang ada. Baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual.

Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif; tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang mempengaruhi tindakan para stakeholder tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak, baik dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan. Perlu dipahami bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tindakan pencapaian tujuan. Hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil atau output yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret, keluaran atau outcome yang biasanya terwujud rumusan target semisal



tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga, manfaat atau benefit yang wujud beragam, dampak atau impact baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

## 2. Tahap Implementasi Kebijakan

Tahap-tahap implementasi kebijakan untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Tahapan implementasi dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non *self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai. Dalam konteks ini kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin termasuk kebijakan yang bersifat non-self-executing, karena perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan tercapai.

Teori yang disebut sebagai "*The top down approach*" dari Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978; 1986) Menurut kedua pakar ini, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat yang dimaksud adalah sebagai berikut:

**1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius Beberapa hambatan saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator.**

Sebab, hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksananya. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik. Adapula kemungkinan lain bahwa hambatan-hambatan implementasi itu bersifat politis.

Dalam artian, baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima atau tidak disepakati oleh stakeholder-nya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator mengatasinya. Dalam hubungan ini, yang mungkin dapat dilakukan oleh para administrator, terutama dalam kapasitasnya sebagai penasehat, ialah mengingatkan kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijakan.

## **2. Untuk pelaksanaan program, tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.**

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama yang telah disebutkan di atas.

Dalam artian, tak jarang ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan bahwa pembuat kebijakan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya, para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan-tujuan (politik), namun kurang peduli dengan penyediaan sarana yang diperlukan untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan atau pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program, karena sumber-sumber yang tidak memadai.

Masalah lain yang biasanya terjadi, apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia semacam proyek INPRES, tetapi harus dapat dihabiskan dalam tempo yang amat singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program atau proyek untuk secara efektif menyerapnya.

## **3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.**

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua di atas. Dalam artian, di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus benar-benar dapat disediakan.

#### **4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.**

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif, bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang kurang baik. Penyebab dari semua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijakan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya, dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.

#### **5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.**

Dalam hubungan ini, Pressman dan Wildavsky (1973) memperingatkan bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab-akibatnya 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 menjadi kompleks implementasinya.

#### **6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.**

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain. Kalaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini harus pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya.

#### **7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.**

Persyaratkan ini mengharuskan adanya pemahaman dan kesepakatan yang menyeluruh mengenai tujuan atau 25 sasaran yang akan dicapai. Yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dimana pelaksanaan program dapat dimonitor.

## **8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.**

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk memerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.

## **9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.**

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan, guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan tentara yang besar tapi hanya memiliki satu satuan komando tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya.

## **10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.**

Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan, dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain, baik yang berasal dari kalangan dalam badan/organisasi sendiri maupun yang berasal dari luar, yang kesepakatan dan

kerja samanya amat diperlukan demi berhasilnya misi program (dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, 2014).

Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera. Pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Mengimplementasikan suatu kebijakan publik dapat dilakukan dua pilihan, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program dan diimplementasikan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari suatu kebijakan publik.

### **3. Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan publik merupakan bagian atau tahap terakhir dari suatu kebijakan publik, dengan kata lain sebuah kebijakan publik tidak dapat dilepas begitu saja, melainkan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai "evaluasi kebijakan". Evaluasi kebijakan itu sendiri dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Selain itu, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan serta

untuk mencari kekurangan sekaligus untuk menutup kekurangan.

Evaluasi ini merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target kebijakan yang ditentukan. Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah merupakan penilaian terhadap serangkaian tindakan yang telah direncanakan, diputuskan, dan dilakukan; dimana tujuan dari evaluasi adalah untuk mengetahui sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagai pertimbangan dalam peninjauan dan peningkatan pelaksanaan kebijakan pada masa yang akan datang.

Terkait dengan evaluasi kebijakan publik, Ernet R House (1980) membuat taksonomi evaluasi kebijakan publik melalui beberapa model, yaitu: (1) model system dengan indikator utama adalah efisiensi, (2) model perilaku dengan indikator utama produktivitas dan akuntabilitas, (3) model formulasi keputusan dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas, (4) model tujuan bebas (goal free) dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial, (5) model kekritisian seni (art criticism) dengan indikator utama standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat, (6) model review professional dengan indikator utama adalah penerimaan profesional, (7) model kuasi-legal (quasi-legal) dengan indikator utama



adalah resolusi, serta (8) model studi kasus dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Sementara itu, James Anderson (Winarno, 2002) membagi evaluasi implementasi kebijakan publik menjadi tiga, yaitu: (1) evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional, (2) evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan, serta (3) evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan dicapai.

Menurut beberapa ahli ada tiga tipe evaluasi yang berkaitan dengan tingkatan-tingkatan program, yaitu:

1. Evaluasi Pra-program (*ex-ante evaluation*)

Dilaksanakan sebelum program diimplementasikan, hal ini dilaksanakan untuk menaksir kebutuhan atau pernyataan kebutuhan pembangunan yang bersangkutan, atau untuk menentukan sasaran potensial dari suatu program pembangunan per-kelompok atau per-region.

2. Evaluasi Tengah Berlangsung (*on going/concurrent evaluation*) dilakukan pada saat program itu diimplementasikan, jadi pada tahap tenggang waktu program itu berjalan dievaluasi.

3. Evaluasi setelah berlangsung (*ex-post evaluation*)

Dilakukan setelah program itu diimplementasikan untuk menilai dampak dan pengaruh program itu dengan

menghitung seberapa jauh program itu dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh program itu.

Terdapat beberapa pendapat mengenai siapa yang sebenarnya paling baik melakukan evaluasi terkait dengan independensi laporan hasil evaluasi. Menurut DePoy, E., & Gilson, G. F. Dalam American Journal of Evaluation (Volume 29 No

4, Desember 2008, menyatakan bahwa:

*“Evaluation Practice may be controversial to some colleagues for many reasons. First, the authors believe that evaluation is the responsibility of all of us—not the sole responsibility of an external evaluator. Professionals are responsible for evaluating their own practice: Our model, therefore, holds the professional, not an “external evaluator,” accountable for systematic thinking and action, for careful examination of his/her practices, and for critical appraisal of the results of professional functioning. So who conducts evaluation? Educators, providers, policymakers, public health practitioners, technology experts, business specialists, and so forth: in other words, you do”*

Meski terdapat perbedaan pendapat, dalam hal ini demi alasan ilmu pengetahuan, tetap dilakukan evaluasi untuk mengetahui kinerja pemerintah dalam melaksanakan peraturan dan melayani masyarakat. Evaluasi mencakup beberapa hal penting, yaitu:

- 1) Tujuan evaluasi adalah untuk mengukur performance dan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan satu atau sebagian program.

- 2) Penilaian dilakukan dalam mengacu pada tujuan dan target yang telah ditetapkan.
- 3) Hasil evaluasi merupakan pertimbangan dalam peninjauan kembali suatu program dan peningkatan pelaksanaan program di masa yang akan datang.

Secara lebih rinci beberapa persoalan yang harus dijawab oleh suatu kegiatan evaluasi menurut adalah sebagai berikut:

- 1) Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses di dalam pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah proses pembuatannya cukup rinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
- 3) Apakah program didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apa standar implementasi yang baik menurut kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan ekonomi?
- 7) Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program memberikan dampak kepada kelompok non-sasaran? Apa jenis dampaknya?
- 9) Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, terhadap masyarakat?

- 10) Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
- 11) Apakah tindakan program dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Secara keseluruhan evaluasi kebijakan memiliki 4 fungsi, sebagai berikut

#### 1. *Eksplanasi.*

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Disini evaluator dapat menemukan variabel-variabel kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu program. Dengan demikian evaluator dapat mengidentifikasi tujuan-tujuan yang apa yang akan tercapai, mengapa tujuan itu harus dicapai dan bagaimana mencapainya.

#### 2. *Kepatuhan.*

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lain, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

#### 3. *Auditing.*

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain (individu, keluarga, birokrasi desa, dan lain-lain) yang

dimaksudkan oleh pembuat kebijakan. Tidak adakah penyimpangan dan kebocoran?

#### 4. *Akunting*

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut. Dalam kaitannya dengan dampak, evaluasi implementasi mengamati dampak jangka pendek atau dampak sementara, sedangkan evaluasi dampak mengamati dampak tetap atau dampak jangka panjang. Dalam penelitian ini jenis evaluasi yang akan dilakukan adalah evaluasi implementasi untuk mengamati dampak jangka pendek kebijakan.

Dari semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah agar dapat diketahui apakah kebijakan itu sudah dilaksanakan sesuai pedoman pelaksanaan dan mengenai sasaran serta dapat mencapai tujuan pedoman maka perlu diadakan evaluasi kebijakan. Sebab dengan evaluasi kebijakan, kita dapat mengetahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil-hasil yang dicapai. Pada dasarnya evaluasi kebijakan tersebut bermaksud mengetahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan.

Konsekuensi dari suatu kebijakan apabila telah diimplementasikan biasanya membawa perubahan sosial ekonomi yang berkenaan dengan atau dalam batas-batas antara kemanfaatan yang diakibatkan oleh efek yang terjadi, dan konsekuensi ini berupa dampak kebijakan. Dampak

didefinisikan sebagai perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan.

## 4. Rangkuman

Proses implementasi diawali dengan pengesahan peraturan perundang-undangan, melewati beberapa tahapan yang berbeda, dan hasil dari kebijakan tersebut adalah implementasi keputusan lembaga (Agensi) untuk melaksanakan persiapan. Proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua faktor: Ada program (kebijakan), ada kelompok sasaran, yaitu kelompok masyarakat yang diharapkan dituju dan diuntungkan dari program kebijakan, dan ada pelaksana (implementer), baik organisasi maupun individu yang bertanggung jawab atas pengelolaan. ).

Evaluasi kebijakan sendiri dilakukan untuk menilai sejauh mana efektivitas kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Selain itu, penilaian diperlukan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara harapan dan kenyataan, serta untuk mencari dan memperbaiki kekurangan. Evaluasi adalah proses menilai seberapa baik suatu kebijakan telah berhasil. Artinya, mengevaluasi hasil yang dicapai dengan membandingkannya dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang dinyatakan.

# BAB IV

## Pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan Publik

---

### 1. Hakikat Implementasi

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Jones (1991), dimana implementasi diartikan sebagai “*getting the job done*” dan “*doing it*”. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Lain halnya dengan Implementasi kebijakan baik buruknya akan sangat dipengaruhi oleh perilaku para pelaksana kebijakan. namun implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari seluruh pelaksanaan proses pembuatan kebijakan. Udji (Abdul Wahab, 1991) mengemukakan: “Implementasi

Kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

Kebijakan-kebijakan akan sekadar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan. Dalam implementasi terhadap sebuah kebijakan merupakan tahapan suatu yang sangat penting, karena tahapan ini dapat menentukan keberhasilan dari sebuah kebijakan. Sehingga tahapan implementasinya memerlukan persiapan yang matang. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan, sebagai output kebijakan publik biasanya dalam bentuk konkrit yaitu seperti dokumen, Gedung, jalan ,manusia dsb sedangkan dalam bentuk outcomenya adalah adanya rumusan target-target, tercapainya kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat atau Lembaga masyarakat dsb. sedangkan benefitnya beragam wujudnya dan dampak atau impact yaitu baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu:



- a. Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hokum dan keinginan pemerintah;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantaranya anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau denga jalan melawan hokum;
- d. d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidak patuhan orang pada hokum atau kebijakan publik; e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan system nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994).

Menurut penulis kegagalan implementasi kebijakan publik berkaitan dengan:

1. perencanaan implementasi yang kurang tepat
2. kompetensi dan komitmen SDM yang rendah
3. sarana dan dana yang kurang memadai
4. sistim informasi dan komunikasi yang kurang memadai

5. kurang optimalnya fungsi pengawasan.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan secara terencana, konsisten dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

## 2. Pengawasan Kebijakan Publik

Pengertian pengawasan dalam bahasa Inggris disebut dengan pengendalian (*controlling*). Istilah ini memiliki makna yang lebih luas dibanding dengan pengertian pengawasan, Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian "*controlling*" ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Pengawasan yang dilakukan dengan benar akan membawa fungsi perencanaan implementasi kebijakan publik makin jelas.

Terdapat tiga mekanisme yang memberikan pengaruh positif pada kinerja yaitu: 1). Control terhadap masukan

masukan, kontrol yang melibatkan pengelolaan sumberdaya yang ada pada organisasi hal tersebut mencakup material, keuangan dan sumber daya manusia. Mekanisme masukan kontrol meliputi pencocokan kepentingan individu dengan kepentingan utama organisasi. 2). Kontrol Perilaku Kontrol perilaku adalah semua tindakan yang mengatur kegiatan bawahan. Fokus yang utama pada kontrol perilaku ini berbasis pada pencapaian peningkatan tujuan dengan asumsi bahwa pimpinan memiliki sebuah tugas dan bawahan memiliki kemampuan untuk bertindak, Seperti: Standar, Evaluasi, Perbandingan, Perbaikan.

Pengawasan dalam implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai yang diharapkan adalah dengan menerapkan prinsip-prinsip pengawasan yang tepat. Prinsip-prinsip pengawasan implementasi kebijakan dapat dijabarkan antara lain sebagai berikut:

1. Prinsip Tercapainya suatu Tujuan (*Principle of assurance of objective*) Pengawasan harus ditunjukkan kearah tercapainya tujuan, yaitu dengan mengadakan perbaikan (koreksi) untuk menghindari penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Prinsip Efisiensi Pengawasan (*Principle of efficiency of control*) Pengawasan dapat efisien apabila dapat menghindari deviasi-deviasi dari perencanaan, sehingga tidak menimbulkan masalah yang diluar dugaan.

3. Prinsip Tanggung Jawab dalam Pengawasan (*Principle of control responbility*) Pengawasan hanya dapat dilaksanakan apabila pimpinan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana pengawasan.
4. Prinsip Pengawasan Masa Depan (*Principle of future control*) Pengawasan yang efektif harus ditunjukkan kearah pencegahan penyimpangan dalam perencanaan yang akan terjadi baik pada waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
5. Prinsip Refleksi Perencanaan (*Principle of reflection of plan*) program pengawasan harus disusun dengan baik sesuai dengan kebutuhan lingkungan organisasi, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
6. Prinsip Standar (*Principle of standar*) bekerjanya fungsi kontrol yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat dan update, dan akan gunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang tercapai dalam pengawasan.
7. Prinsip Pengawasan Terhadap Strategis (*Principle of strategic control*) Pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya focus yang ditunjukkan terhadap faktor-faktor yang strategis dalam organisasi.
8. Prinsip dalam Pengawasan yang Fleksible (*Principle of flexibility of control*) Pengawasan harus adaptif dilakukan dengan cara yang luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.

Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan dalam pengawasan implementasi kebijakan publik adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

1) Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif 2) Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.3) Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi 4) Pengawasan harus fleksibel. 5) Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan 6) Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan, sehingga berdampak kepada meningkatnya kinerja pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan serta penyerapan anggaran sesuai dengan target.

### 3. Rangkuman

Implementasi suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan aspek yang sangat dari keseluruhan tahapan dan proses kebijakan publik. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah

proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pengawasan Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan setelah dilahirkan dan di sahkannya suatu kebijakan publik, dan keberhasilan peran pengawasan di pengaruhi oleh beberapa factor yaitu 1) Pengawasan pelaksanaan pekerjaan secara objektif 2) memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.3) Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi 4) Pengawasan harus fleksibel. 5) Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan 6) Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan, sehingga berdampak kepada meningkatnya kinerja pelaksanaan kebijakan publik program dan kegiatan serta penyerapan anggaran sesuai dengan target.

Pengawasan suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan secara terencana, konsisten dan mempunyai manfaat positif bagi pemerintah dan anggota masyarakat. bahwa pemeriksa ke depan seharusnya dapat mengambil peran lebih strategis, untuk memberikan solusi rekomendasi, bagi implementasi kebijakan yang lebih baik, sebagai pengawal pembangunan.

# **BAB V**

## **Pengembangan Industri Kecil dan Menengah melalui Implementasi Kebijakan Publik**

---

### **1. Pengembangan Industri Kecil dan Menengah**

Industri adalah suatu usaha atau kegiatan pengolahan bahan mentah atau barang setengah jadi menjadi barang jadi yang memiliki nilai tambah untuk mendapatkan keuntungan. Usaha perakitan atau assembling dan juga reparasi adalah bagian dari industri. Hasil industri tidak hanya berupa barang, tetapi juga dalam bentuk jasa. Kegiatan industri bisa dikerjakan di rumah-rumah penduduk yang pekerjanya merupakan anggota keluarga sendiri yang tidak terkait jam kerja dan tempat Jenis-jenis industri berdasarkan

jumlah tenaga kerja adalah industri yang jumlah karyawan / tenaga kerja berjumlah antara 5-19 orang.

UMKM didefinisikan dengan berbagai cara yang berbeda tergantung pada negara dan aspek-aspek lainnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan tinjauan khusus terhadap definisi-definisi tersebut agar dapat diperoleh pengertian yang sesuai tentang UMKM, yakni menganut ukuran kuantitatif yang sesuai dengan kemajuan ekonomi.

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan Industri Kecil dan Menengah (UMKM) sebagai berikut:

- a. Industri kecil; yaitu suatu kegiatan ekonomi yang melakukan kegiatan mengubah barang dasar menjadi barang jadi/setengah jadi atau barang yang kurang nilainya menjadi barang yang lebih tinggi nilainya, yang memiliki tenaga kerja sebanyak 5-19 orang.
- b. Industri menengah, yaitu suatu kegiatan ekonomi yang melakukan kegiatan mengubah barang dasar menjadi barang jadi/setengah jadi dan barang yang kurang nilainya menjadi barang yang lebih tinggi nilainya, yang memiliki jumlah tenaga kerja sebanyak 20-99 orang.

Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) mendefinisikan Industri Kecil dan Menengah (UMKM) sebagai berikut: a. Industri kecil adalah suatu kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan setengah jadi atau barang jadi menjadi barang lebih tinggi untuk penggunaannya dan memiliki nilai investasi antara



Rp.5.000.000,- sampai Rp. 200.000.000,- tidak termasuk tanah dan bangunan usaha. b. Industri menengah adalah suatu kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan setengah jadi atau barang jadi menjadi barang lebih tinggi untuk penggunaannya yang memiliki investasi antara Rp. 200.000.000 sampai 10 milyar, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.

Secara historis, industrialisasi di Indonesia sebenarnya telah dimulai pada masa penjajahan Belanda, tepatnya setelah pemerintah kolonial Belanda mengintrodusir sistem tanam paksa pada tahun 1830-an. Pada periode ini sejumlah industri seperti industri makanan dan minuman, tekstil dan rokok kretek telah ditemukan. Kemudian, industrialisasi modern di Indonesia dimulai ketika Presiden Soeharto berkuasa pada pertengahan 1960-an.

Pengembangan dan penerapan perangkat-perangkat pengolahan lingkungan diarahkan untuk mendorong seluruh pihak di dunia ini untuk melakukan tanggung jawab terhadap lingkungan secara terpadu dan sistematis. Upaya terpadu dan sistematis tersebut antara lain meliputi kebijakan dan program pemerintah yang kondusif, praktek pengolahan lingkungan oleh pelaku pembangunan mulai dari kegiatan hulu hingga hilir, penyediaan fasilitas pengolahan lingkungan yang memadai, dan sebagainya.

Berbagai model pengembangan UMKM telah dikembangkan di negara-negara maju. Jepang misalnya

mengembangkan UMKM melalui model “*sub-contracting*”. Artinya perusahaan-perusahaan skala besar memberikan order kepada perusahaan-perusahaan skala menengah dan kecil untuk jenis-jenis pekerjaan yang tidak ditanganinya sendiri. Sebagai contoh perusahaan raksasa mobil Toyota atau Mitsubishi hanya merakit mesinnya saja sedangkan pengerjaan dan pembuatan suku cadang disub-kontrakan kepada perusahaan skala kecil. Model kemitraan “*sub-contracting*” demikian memungkinkan perusahaan besar, menengah dan kecil maju secara bersamaan.

Model pengembangan UMKM lainnya adalah melalui model ventura. Model ini dikembangkan untuk membantu UMKM yang baru tumbuh dan mempunyai prospek cerah tetapi tidak mempunyai modal sendiri maupun akses terhadap perbankan untuk mengembangkan usaha karena ketiadaan agunan atau persyaratan administratif lainnya. Dalam hal ini perusahaan modal ventura dapat memperkuat permodalan UMKM melalui penyertaan saham sementara. Setelah UMKM berkembang dan mampu “*go-public*” maka perusahaan modal ventura melakukan divestasi atau menarik kembali sahamnya.

Pengembangan UMKM juga dapat dilakukan melalui model Inkubator. Melalui model ini UMKM diberdayakan aspek teknologi atau kemampuan bisnisnya untuk jangka waktu tertentu sampai tiba saatnya dilepaskan untuk dapat bersaing secara bebas di pasar. Model yang diperkenalkan di

Amerika Serikat ini telah diterapkan di China dan berhasil dengan baik.

## 2. Peraturan Pemerintah terhadap Izin Mendirikan Industri (UMKM)

Tidaklah mudah memberikan definisi untuk menyatakan pengertian perizinan seperti dikemukakan oleh Sajchran Basah. Pendapat yang dikatakan Sajchran Basah sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, seperti dikemukakan Van Der Pot “*Het is uiterst moeilijk voor begrip vergunning een definitie te vinden*” (sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu).

Hal ini disebabkan oleh antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap objek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam (E. Utrecht, 1957).

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan

dari suatu larangan. Hal pokok pada izin adalah bahwa suatu tindakan dilarang, kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Konsep yang menjadi dasar pemberian izin adalah sebagai instrument pengawas terhadap perilaku masyarakat. Pemberian izin dapat juga diartikan dengan pembatasan-pembatasan sebagai keputusan yang bersifat menguntungkan. Mengenai perizinan, ranah Hukum Administrasi Negara yang mengaturnya, karena hukum ini mengatur cara-cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dari kekuasaan alat-alat perlengkapan negara. Hukum Administrasi Negara belajar tentang perizinan karena izin merupakan suatu hubungan antara pemerintah. dengan masyarakat.

Pejabat administratif menjadi pihak yang berwenang mengeluarkan izin dalam hal perizinan, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik (Bambang, 1994).

Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan,

maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (beschicking) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan. Izin yang berbentuk beschiking, sudah tentu mempunyai sifat konkrit (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu).

Terkait dengan sebuah industry maupun usaha yang sifatnya kecil dan menengah (UMKM) diperlukan sebuah perizinan untuk mendukung operasionalnya. Izin usaha yang dibuat harus sesuai dengan jenis dan bidang usaha yang akan dijalankan. Apabila usaha sudah memiliki izin, maka tidak perlu khawatir akan mendapat risiko administratif dari pemerintah dalam menjalankan usaha. Pendirian usaha di Indonesia diatur dalam Undang-Undang, yaitu melalui Peraturan Daerah dan Peraturan dari Departemen Perdagangan serta Departemen atau Instansi yang terkait dengan bidang usaha yang dijalankan. Adapun bidang usaha yang memerlukan izin tersebut sebagai berikut:

1. Usaha perdagangan memerlukan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dari Kementerian Perdagangan.
2. Usaha di bidang kepariwisataan memerlukan surat izin usaha kepariwisataan dari Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

3. Usaha jasa konstruksi memerlukan Surat Izin Usaha Jasa konstruksi (SIUJK) dari Kementerian Pekerjaan Umum.
4. Usaha bidang industri memerlukan surat izin usaha perindustrian yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian.

### **3. Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap UMKM**

Usaha Kecil dan Mikro (UKM) merupakan sektor yang penting dan besar kontribusinya dalam mewujudkan sasaran-sasaran pembangunan ekonomi nasional, seperti pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, peningkatan devisa negara, dan pembangunan ekonomi daerah. UMKM diharapkan mempunyai kemampuan untuk ikut memacu pertumbuhan ekonomi nasional sehingga UMKM membutuhkan pelindung berupa kebijakan pemerintah seperti undang-undang dan peraturan pemerintah. Adanya regulasi baik berupa undang-undang dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan UMKM dari sisi produksi dan sisi perbankan, akan memacu peranan UMKM dalam perekonomian (Kanaidi, 2014).

Seperti yang diungkapkan oleh George. J. Stigler dalam Mandala Harefa, bahwa “Regulasi adalah seperangkat aturan yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan

dan manfaat untuk masyarakat pada umumnya atau pada sekelompok masyarakat”.

Manfaat dari regulasi tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) sisi, yakni dari sisi pemerintah sebagai pembuat regulasi dan dari sisi pengusaha sebagai obyek perizinan. Bagi pemerintah, perizinan diperlukan untuk menjaga ketertiban umum dan memberikan perlindungan kepada masyarakat secara luas.

Bagi pengusaha, perizinan seharusnya memberi manfaat sosial dan ekonomi. Bila suatu kebijakan atau regulasi tidak sesuai dengan harapan, tentunya kebijakan tersebut harus dievaluasi karena adanya evaluasi akan diperoleh masukan yang berkaitan dengan ketidaksesuaian kebijakan dengan kinerja yang diharapkan hasilnya. Jadi, evaluasi membantu pengambil kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi kebijakan tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai berapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi memberi masukan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian, dan perumusan kembali masalah.

Pemerintah membuat kebijakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang terkait langsung dengan UMKM yaitu telah dicangkannya tiga butir kebijakan pokok di bidang ekonomi. Pertama, adalah peningkatan layanan jasa keuangan khususnya untuk pelaku UMKM, yang meliputi perbaikan layanan jasa perbankan, pasar modal, multifinance, asuransi.

Kebijakan pokok kedua adalah peningkatan infrastruktur layanan jasa keuangan, berupa akses pasar, layanan penagihan dan pembayaran, kemudahan investasi dan menabung, serta dukungan umum atas pelaksanaan transaksi perdagangan. Peningkatan layanan jasa dan infrastruktur pendukungnya tidak akan berarti banyak tanpa upaya pembenahan menyeluruh untuk meningkatkan kemampuan entrepreneurship bagi pelaku UMKM.

Kebijakan pokok ketiga adalah meningkatkan kemampuan dan penguasaan aspek-aspek teknis dan manajemen usaha, pengembangan produk dan penjualan, administrasi keuangan, dan kewirausahaan secara menyeluruh. Kebijakan pemerintah dalam pengembangan sektor UMKM tersebut bertujuan untuk meningkatkan potensi dan partisipasi aktif UMKM di dalam proses pembangunan Nasional, khususnya dalam kegiatan ekonomi dalam rangka mewujudkan pemerataan pembangunan melalui perluasan kerja dan peningkatan pendapatan (Agus, 2015).

Menurut Abdul Rosid "Sasaran dan pembinaan usaha kecil adalah meningkatnya jumlah usaha kecil dan terwujudnya usaha yang makin tangguh dan mandiri, sehingga pelaku ekonomi tersebut dapat berperan dalam perekonomian Nasional, meningkatnya daya saing pengusaha Nasional di pasar dunia, serta seimbangannya persebaran investasi antar sektor dan antar golongan".



Pemerintah melalui berbagai elemen seperti Departemen Koperasi, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Bappenas, BUMN juga Institusi Keuangan, baik bank maupun nonbank, melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan UMKM agar dapat menjadi tangguh dan mandiri serta dapat berkembang untuk mewujudkan perekonomian Nasional yang kukuh (Mala, 2017). Dukungan diwujudkan melalui kebijakan maupun pengadaan fasilitas dan stimulus lain. Selain itu, banyak dukungan atau bantuan yang diperlukan berkaitan dengan upaya tersebut, misalnya bantuan berupa pengadaan alat produksi, pengadaan barang fisik lainnya juga diperlukan adanya sebuah metode, mekanisme dan prosedur yang memadai, tepat guna, dan aplikatif serta mengarah pada kesesuaian pelaksanaan usaha dan upaya pengembangan dengan kemampuan masyarakat sebagai elemen pelaku usaha dalam suatu sistem perekonomian yang berbasis masyarakat, yaitu dalam bentuk UMKM.

## 4. Rangkuman

Peran usaha kecil dalam proses pertumbuhan ekonomi Indonesia, tidak dapat diabaikan begitu saja, karena selama ini usaha kecil telah mampu memberikan kontribusi sebesar 55% terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sektor perdagangan, transportasi, dan industri kecil, melalui usaha pakaian jadi (garment) dan barang-barang kerajinan, termasuk mebel, ternyata berperan sebagai penghasil devisa negara. Oleh karena itu, pengembangan usaha kecil dirasakan cukup penting mengingat sampai 25 tahun mendatang, kemampuan penyerapan tenaga kerja dari sektor pertanian, jasa, dan industri besar masih sangat terbatas.

Pemerintah membuat kebijakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi yang terkait langsung dengan UMKM yaitu telah dicangkannya tiga butir kebijakan pokok di bidang ekonomi. Kebijakan pemerintah dalam pengembangan sektor UMKM tersebut bertujuan untuk meningkatkan potensi dan partisipasi aktif UMKM di dalam proses pembangunan Nasional, khususnya dalam kegiatan ekonomi dalam rangka mewujudkan pemerataan pembangunan melalui perluasan kerja dan peningkatan pendapatan.

# **BAB VI**

## **Pendidikan dalam Perspektif analisis Implementasi Kebijakan Publik**

---

### **1. Kebijakan Pemerintah dalam Bidang Pendidikan**

Pendidikan merupakan hal yang sangat penting, sebab biasanya kualitas kecerdasan manusia dilihat dari seberapa tinggi seseorang tersebut mengenyam pendidikan. Tidak hanya itu dengan adanya pendidikan, manusia juga dapat mencapai pemenuhan kebutuhan hidupnya dengan cara bekerja. Bukan hal yang istimewa lagi jika banyak orang

berlomba-lomba untuk mengenyam pendidikan setinggi-tingginya.

Pemerintah juga tidak main-main dalam menggalakkan pendidikan, terbukti dari adanya salah satu peraturan yang mengatur tentang pendidikan. Peraturan tersebut tertuang dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (1) disebutkan bahwa: Tetapi tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran; ayat (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang. Dari penjelasan pasal ini pemerintah memberikan petunjuk bahwa pemerintah mendapatkan amanat untuk menjamin hak-hak warga negara dalam mendapatkan layanan pendidikan, selain itu pemerintah juga berkewajiban untuk menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional.

Kepedulian pemerintah akan pendidikan juga terlihat pada besarnya alokasi dana untuk pendidikan dari APBN, ini membuktikan keseriusan pemerintah untuk menjamin tiap-tiap warga negaranya agar mendapatkan pendidikan yang layak. Namun sayangnya hal ini tidak disadari betul oleh masyarakat, sebab masih banyak masyarakat yang menganggap pendidikan bukan hal yang utama dalam mencapai kesejahteraan hidup. Selain itu pemerintah juga tidak mengawasi betul pengalokasian dana tersebut, sebab sebagian masyarakat yang menyadari akan pentingnya pendidikan masih sulit dalam mengenyam pendidikan.

Pendidikan masih terasa sangat mahal bagi sebagian masyarakat yang garis kehidupannya masih rata-rata dibawah garis kemiskinan. Masih ada ketimpangan antara sesama warga negara dalam mengenyam pendidikan. Untuk mendapatkan kualitas pendidikan yang baik dirasakan sangat mahal bagi sebagian masyarakat. Apalagi saat ini pemerintah mewajibkan wajib belajar 12 tahun. Hal ini juga yang menjadi kecemasan bagi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya walau dengan harga yang sangat mahal.

Hal inilah yang seharusnya menjadi perhatian masyarakat. Seharusnya pemerintah mengadakan pemerataan terhadap pendidikan. Pengalokasian dana tersebut harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat demi tercapainya pendidikan yang memadai. Seharusnya pendidikan bukan hal yang sulit untuk di dapat ditengah era reformasi seperti ini.

Namun pada kenyataannya, fenomena yang tampak ditengah-tengah masyarakat adalah masih rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari karakteristik masyarakat dan permasalahan yang muncul misalnya tingginya tingkat buta huruf, masih banyaknya pemuda/remaja yang mengkonsumsi narkoba, munculnya geng motor, tindakan premanisme, serta berbagai kasus lainnya yang bersinggungan langsung dengan tujuan pendidikan.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan yang telah dijelaskan di atas, pemerintah telah berupaya menerapkan

berbagai kebijakan di bidang pendidikan, diantaranya: penerapan pendidikan budaya dan karakter bangsa, peningkatan profesionalisme guru, pembaharuan kurikulum, serta diterapkannya program SM3T (Sarjana Mendidik daerah Tertinggal, Terdalam dan Terluar).

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penulis akan membahas dan mengkaji lebih lanjut dalam sebuah makalah yang berjudul “Analisis Kebijakan Publik Bidang Pendidikan di Indonesia pada Masa Pemerintahan Orde Reformasi”.

## **2. Kebijakan Pendidikan di Indonesia**

Menurut Chan (2005) pendidikan merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia yang selalu ingin berkembang dan berubah. Pendidikan mutlak ada dan selalu diperlukan diperlukan selama ada kehidupan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu kebijakan pendidikan. Kebijakan pendidikan berhubungan dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pendidikan (Gaffar, 2007 dalam Prasajo).

Kebijakan Pendidikan merupakan sebagai kebijakan publik, bukan kebijakan pendidikan bagian dari kebijakan publik. Pendidikan merupakan milik publik dan tiap warga

negara mendapat kesempatan yang sama untuk memperoleh akses pendidikan yang layak. Maka dari itu kebijakan pendidikan adalah program-program yang direncanakan oleh pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul di bidang pendidikan demi memenuhi kewajiban pemerintah dalam memberikan pendidikan bagi setiap warga negaranya. Setiap kebijakan yang berkaitan dengan pendidikan akan berdampak pada pengambilan keputusan oleh para pembuat kebijakan dalam bidang pendidikan, baik di tingkat nasional maupun daerah dan tingkat satuan pendidikan.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membuat sebuah kebijakan paling tinggi di Indonesia tentunya sangat mempengaruhi eksistensi dan prosesi pendidikan yang diharapkan memiliki standar mutu yang layak di dalam lingkungan masyarakat dalam negeri maupun luar negeri. Kemudian keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah Pusat yang dipimpin oleh Presiden dan seorang Wakil Presiden, jajaran Kementerian, dan jajaran badan/ lembaga kelengkapan eksekutif negara adalah para pembuat kebijakan yang bisa mempengaruhi dunia pendidikan nasional (M. Hadjon, 1994).

Namun, khususnya pada tingkat nasional, para pengambil keputusan khusus masalah pendidikan di tingkat DPR RI adalah Komisi X DPR RI Presiden RI, dan Menteri

Pendidikan Nasional RI (pemimpin Departemen Pendidikan Nasional). Sehingga, segala bentuk kebijakan pendidikan nasional yang dihasilkan oleh ketiga elemen ini akan mempengaruhi kebijakan pendidikan di seluruh daerah dan seluruh satuan pendidikan di Indonesia

Adapun, dengan peran pengambil kebijakan yang bisa mempengaruhi masalah pendidikan di tingkat daerah ialah DPRD dan Pemerintah Daerah (Pemda). Khususnya dalam masalah pendidikan, posisi Komisi E di DPRD dan Dinas Pendidikan di Pemda sangatlah berperan untuk memfasilitasi adanya pemberlakuan kebijakan pendidikan di tingkat daerahnya masing-masing yang didasari oleh peraturan perundang-undangan dari hasil permusyawaratan *policy maker* nasional.

Akhirnya, keberadaan satuan pendidikan pun tak kalah pentingnya untuk membuat kebijakan pendidikan yang akan mempengaruhi fenomena pendidikan yang berlangsung di satuan pendidikannya masing-masing.

Sehubungan dengan evaluasi kebijakan pendidikan Era Otonomi masih belum terformat secara jelas maka di lapangan masih timbul bermacam-macam metode dan cara dalam melaksanakan program peningkatan mutu pendidikan. Sampai saat ini hasil dari kebijakan tersebut belum tampak, namun berbagai improvisasi di daerah telah menunjukkan warna yang lebih baik. Misalnya, beberapa langkah program yang telah dijalankan di beberapa daerah, berkaitan dengan



kebijakan pendidikan dalam rangka peningkatan mutu berbasis sekolah dan peningkatan mutu pendidikan berbasis masyarakat diimplementasikan sebagai berikut :

1. Telah berlakunya UAS dan UAN sebagai pengganti EBTA /EBTANAS
2. Telah dibentuknya Komite Sekolah sebagai pengganti BP3.
3. Telah diterapkan muatan lokal dan pelajaran ketrampilan di sekolah SLTP.
4. Dihapuskannya sistem Rayonisasi dalam penerimaan murid baru.
5. Pemberian insentif kepada guru-guru negeri.
6. Bantuan dana operasional sekolah, serta bantuan peralatan praktik sekolah.
7. Bantuan peningkatan SDM sebagai contoh pemberian beasiswa pada guru untuk mengikuti program Pascasarjana.
8. Peningkatan profesionalisme guru dan dosen melalui penyelenggaraan profesi guru dan dosen untuk memperoleh sertifikat pendidik dan menjadi guru dan dosen profesional.
9. Penerapan pendidikan budaya dan karakter bangsa bagi semua jenjang pendidikan.

Pada praktiknya, setiap kebijakan mengandung multi tujuan yaitu untuk menjadikan kebijakan itu sebagai kebijakan yang adil dan seimbang dalam mendorong

kemajuan kehidupan bersama. Kebijakan pendidikan nasional disebut memperkuat peran negara dengan memastikan 20% anggaran negara untuk pendidikan nasional, namun di sisi lain ada pasal yang memperkuat peran publik dengan adanya komite-komite sekolah.

Ada pula tujuan dinamisasi dalam bentuk mendorong terbentuknya sekolah-sekolah swasta dan tujuan stabilisasi dengan adanya standar-standar pendidikan yang harus diikuti. Ada pula tujuan regulasi seperti batasan-batasan setiap jenjang pemerintahan dalam melakukan peran pendidikan nasional dan tujuan deregulasi dengan adanya ruang-ruang bagi masyarakat untuk mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah non-negara (Nugroho, 2008).

Kebijakan publik, dengan demikian, selalu mengandung multi fungsi, untuk menjadikan kebijakan sebagai kebijakan yang adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Meski pemahaman ini penting, hal yang lebih penting lagi bagi pemerintah atau lembaga publik adalah berkenaan dengan perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

### 3. Arah kebijakan pendidikan di Indonesia

Kebijakan pendidikan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diarahkan untuk mencapai hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia menuju terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti;
- b. Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan;
- c. Melakukan pembaharuan sistem pendidikan termasuk pembaharuan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat, serta diversifikasi jenis pendidikan secara professional;

- d. Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai;
- e. Melakukan pembaharuan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan dan manajemen;
- f. Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;
- g. Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya;
- h. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi.

## 4. Karakteristik Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus, yakni:

- a) Memiliki tujuan pendidikan, Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.
- b) Memenuhi aspek legal-formal, Kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di wilayah tersebut. Sehingga, dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.
- c) Memiliki konsep operasional, Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan kebijakan

pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan.

- d) Dibuat oleh yang berwenang, Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan di luar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.
- e) Dapat dievaluasi, Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindaklanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif.
- f) Memiliki sistematika, Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem jua, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi dan sustainability yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan

cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan lainnya; kebijakan politik; kebijakan moneter; bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan di bawahnya.

## **5. Pelaksanaan Kebijakan Publik**

Proses implementasi atau pelaksanaan kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun.

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik. Secara teoretik pada tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktik, pembedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi mungkin menyebabkan

diperlukannya perubahan-perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Atau aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan ternyata perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

Pelaksanaan kebijakan publik yang telah diterapkan di Indonesia yang telah dilakukan pemerintah cukup banyak salah satunya adalah penetapan alokasi dana untuk pendidikan sebesar 20% dari APBN, pemusatan oleh pemerintah untuk wajib belajar 12 tahun serta yang tengah marak saat ini adalah perubahan kurikulum. Yang semuanya itu dilakukan demi pencapaian tujuan pendidikan yang lebih maksimal.

Berbicara tentang kurikulum perubahan ini cukup memberikan dampak bagi pendidikan dari berbagai perubahan yang terjadi di dalam masyarakat terdapat nuansa lain yang terlihat dari kelompok masyarakat adalah perubahan kurikulum pendidikan. Perubahan tersebut tampak dari tahun ketahun, seperti pada Kurikulum tahun 1984 (CBSA) dengan penambahan suplemen pada kurikulum tersebut pada tahun 1994, kemudian keinginan yang terus menerus untuk peningkatan mutu pendidikan Indonesia sehingga memungkinkan kembali perubahan kurikulum dilakukan dengan sebutan Kurikulum Berbasis Kompetensi KBK (2004).



Pendidikan bukan hanya mempersiapkan tenaga kerja siap pakai, melainkan mengemban misi yang jauh lebih besar. Misalnya pendidikan juga mempersiapkan generasi penerus dengan akhlak, moral, dan kepribadian yang baik; pendidikan juga bertanggungjawab atas karakter jatidiri sebagai bangsa; dunia pendidikan; terutama pendidikan tinggi juga diharapkan mampu menghasilkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni yang bermanfaat bagi kemajuan kehidupan masyarakat, bangsa, dan kemanusiaan. Kebijakan dasar dalam kaitannya dengan isu relevansi pendidikan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 12 tahun. Empat pilar pendidikan yang dikemukakan oleh UNESCO (1996) yaitu bahwa pendidikan harus memungkinkan dan membekali siswa dengan kemampuan untuk belajar mengetahui (*learning to know*), belajar bekerja atau mengerjakan sesuatu (*learning to do*), belajar menjadi diri sendiri (*learning to be*), dan belajar untuk hidup bermasyarakat (*learning to live together*).
- b) Perubahan Kurikulum, Kurikulum pendidikan selalu mengalami perubahan, hal ini didasari karena semata-mata ingin mempengaruhi tujuan pendidikan itu sendiri agar proses belajar mengajar semakin efektif.
- c) Adanya pelatihan-pelatihan keguruan, dll. Saat ini pemerintah tengah menggalakkan pelatihan guru-guru yang ada didaerah agar semata-mata meningkatkan

kualitas guru agar semakin baik. Pelatihan guru ini juga menuntut guru agar lebih loyalitas terhadap profesinya sehingga dapat menjadikan anak didik semakin berkarakter.

## 6. Rangkuman

Suatu kebijakan dibuat untuk menjadi pedoman dalam bertindak dan mengarahkan kegiatan dalam organisasi pendidikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Pelaksanaan kebijakan publik dibidang pendidikan meupakan hal yang sangat penting, sebab pemerintah sudah seharusnya membuat perubahan-perubahan didalam pendidikan demi tercapainya pelaksanaan pendidikan yang lebih baik. Selain itu adanya perencanaan-perencanaan dalam bidang pendidikan juga tengah digalakkan, contohnya saja penempatan guru-guru yang dianggap profesional untuk bersedia ditempatkan di tempat-tempat terpencil.

Hal ini merupakan suatu kebijakan yang sangat baik, mengingat banyaknya guru yang berlomba-lomba kedaerah

perkotaan mengakibatkan kurangnya guru di daerah pedesaan/terpencil. Maka dari itu perlu adanya suatu kebijakan dari pemerintah khususnya yang mana mampu membuat suatu program-program baru untuk perubahan pendidikan yang lebih berkualitas.

# BAB VII

## Peran Sipil terhadap Kebijakan Publik Militer

---

### 1. Kontrol Sipil terhadap Kebijakan Militer

Sipil perlu menempatkan peran control terhadap kebijakan publik militer. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*) telah menjadi variabel penting dalam studi-studi mengenai transisi demokrasi melalui perspektif kebijakan publik. Jangan sampai terjadi dominasi militer yang mengingkari nurani publik. Perlu publik mengerti atas proses kebijakan militer yang di formulasikan. Maka muncul istilah transparansi publik, yakni setiap keputusan publik harus transparan. Masyarakat memiliki hak untuk mengetahuinya. Sebagai contoh saat ini anggaran alusista di buka dan dapat di akses oleh publik.

Reformasi TNI (Tentara Nasional Indonesia) yang dimulai sejak jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 telah menjadi bagian integral dari agenda demokratisasi di Indonesia. Meskipun ada beberapa isu kebijakan yang belum tuntas, konsensus yang kemudian berkembang di kalangan para perumus kebijakan dan para analis merujuk pada capaian yang sangat signifikan dalam reformasi TNI.

Bagi para perumus kebijakan, konsensus ini menandai adanya pergeseran paradigma dalam konteks hubungan-sipil militer di Indonesia pasca reformasi dari “reformasi TNI” ke arah “transformasi pertahanan” yang menekankan pada perubahan cara pandang dalam tubuh TNI-terkait doktrin, personil, organisasi, pe-latihan dan pendidikan, logistik, dan peran-untuk meningkatkan efektivitasnya sebagai alat pertahanan negara (Laksmiana 2010, 2; Rüländ dan Manea 2012).

Secara konseptual, kontrol sipil atas militer merujuk pada kemampuan elite sipil yang terpilih secara demokratis untuk melaksanakan segala kebijakan negara tanpa intervensi dari pihak militer (Agüero 1995; Trin-kunas 2001). Artinya, seluruh keputusan kebijakan public suatu negara harus diformulasikan dan diawasi pelaksanaannya oleh otoritas sipil yang memiliki legitimasi politik secara demokratis (Kohn, 1997).

Croissant dkk (2013: 29-32) memformulasikan lima area kebijakan negara yang dapat dijadikan indikator kontrol sipil

atas militer di negara demokratis dengan meng-ukur sejauh mana kekuasaan untuk memformulasikan dan mengambil keputusan didistribusikan antara pihak sipil dan militer, yakni: rekrutmen elite, kebijakan publik, keamanan domestik, pertahanan nasional, dan organisasi militer.

Idealnya, sebuah negara yang demokratis memiliki dominasi sipil atas militer di kelima area kebijakan tersebut. Akan tetapi, negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi dianggap memiliki kebutuhan kontrol sipil atas militer yang agak sedikit berbeda. Dalam perspektif teoretis, fase transisi demokrasi di sebuah negara akan dicapai ketika ada kesepakatan yang memadai mengenai prosedur politik untuk menghasilkan pemerintahan yang terpilih, ketika pemerintahan yang berkuasa adalah hasil dari proses pemilu yang bebas dan populer, ketika pemerintahan tersebut secara de facto memiliki kuasa untuk menghasilkan kebijakan baru.

Jika instrumen-instrumen represif yang dimiliki oleh actor kebijakan militer masih menjadi bagian dari sektor pertahanan nasional maka bukan tidak mungkin proses konsolidasi demokrasi terancam gagal. Kondisi di atas terefleksikan dalam rekam jejak demokratisasi di Indonesia. Sejak tahun 1999, agenda demokratisasi di Indonesia telah berhasil melaksanakan proses pemilihan umum dan presiden secara demokratis dan berkala.

Dalam konteks hubungan sipil-militer, muncul kebijakan publik tentang dihapuskannya keberadaan fraksi ABRI

(Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) dalam lembaga legis-latif dan pembatasan yang lebih ketat terhadap perwira TNI aktif untuk mengisi jabatan sipil telah meningkatkan kapabilitas pemerintahan sipil yang terpilih secara demokratis untuk membuat kebijakan publik tanpa dibayang-bayangi oleh kekhawatiran akan intervensi oleh pihak militer (Mietzner 2013).

Masalah publik lainnya adalah terkait dengan kemampuan untuk merespon dinamika lingkungan strategis secara cepat dan terukur. Ketika sebuah negara yang baru saja mengalami transisi demokrasi dihadapkan dengan bentuk-bentuk ancaman yang berbeda, maka kebutuhan untuk melakukan inovasi militer menjadi sangat mendesak. Posen (1984, 224) berpendapat bahwa inovasi di tubuh militer hanya dimungkinkan oleh dua hal, yakni ketika organisasi militer mengalami kesalahan besar (seperti kekalahan dalam perang) atau elite sipil dengan wewenang yang memiliki legitimasi kuat melakukan intervensi untuk mendorong inovasi di tubuh militer.

## 2. Birokrasi, Koorporatisme dan Militer

Militer adalah sebuah organisasi yang paling sering melayani kepentingan umum tanpa menyertakan orang-orang yang menjadi sasaran usaha-usaha organisasi itu. Militer merupakan suatu profesi sukarela karena setiap individu bebas memilih suatu pekerjaan di dalamnya, namun dia juga bersifat memaksa karena para anggotanya tidak bebas untuk membentuk perkumpulan sukarela melainkan terbatas kepada suatu situasi hirarki birokrasi.

Konsekuensi apapun yang diciptakan terhadap citra positif para prajurit, profesionalisme korporasi militer ternyata telah memperluas horizon sosial dan politik militer. Konsep yang mengatakan bahwa profesionalisme militer menjauhkan prajurit dari politik sebagian berasal dari tradisi klasik teori administrasi dan administrasi pemerintahan Amerika.

Tradisi tersebut dibangun di atas anggapan dasar bahwa politik terpisah dari administrasi, di mana pembuatan keputusan (merupakan tanggung jawab pejabat-pejabat yang dipilih rakyat) dipisahkan dari penerapan kebijaksanaan (merupakan tanggung jawab para pejabat yang ditunjuk). Perbedaan tersebut dikemukakan untuk menjelaskan pemisahan antara para ahli dari politisi, akan



tetapi perbedaan tersebut tidak lagi berlaku. Teori administrasi yang baru bersifat fusionis, teori ini mengakui bahwa birokrasi dan politisi, semuanya berpadu satu sama lain dengan cara simbiosis.

### **3. Militer dan Politik Era Joko Widodo**

Kecenderungan kembalinya militer terlibat pada isu sosial dan politik yang berada di luar fungsi utama mereka sebagai benteng pertahanan dan keamanan dari ancaman eksternal merupakan hasil konfigurasi kekuatan politik sipil pasca pemilihan umum 2014.

Joko Widodo yang memperoleh suara sebesar 53,15 % menghadapi tiga realitas. Pertama, komposisi partai pendukung Jokowi yang menempati posisi minoritas di parlemen dibandingkan partai-partai pendukung Prabowo Subianto yang berhasil menguasai mayoritas posisi krusial di DPR. Kedua, Jokowi tidak memiliki kontrol penuh atas partai politik yang mengusungnya yang berguna sebagai basis kekuatan dalam berhadapan dengan veto players baik partai politik maupun militer. Ketiga, Jokowi pada masa awal pemerintahannya juga berjuang dalam sistem yang didominasi oleh kekuatan oligarkis dan aktor lain dengan kepentingan besar.

Posisi Jokowi yang lemah terhadap DPR dapat memunculkan hambatan berupa penentangan atas kebijakan Jokowi ataupun potensi impeachment presiden oleh legislatif. Kondisi ini yang mendorong Jokowi untuk mencari rekan dengan basis kekuatan yang besar yang berguna untuk dijadikan sebagai perisai kekuasaannya dari ancaman *impeachment* dan sabotase kebijakan yang ia rumuskan dan putuskan, yaitu militer. Interaksi antar politisi berupa konflik maupun konsensus memiliki pengaruh besar dalam menentukan bentuk hubungan sipil dan militer di Indonesia pasca reformasi 1998.

Ketika elit politik melihat dukungan partai politik tidak dapat begitu diandalkan dan adanya potensi impeachment yang dimotori oleh pihak oposisi, mereka mencari dukungan militer sebagai partner yang bisa digunakan menaikan posisi bargaining mereka terhadap elit pihak oposisi. Dinamika politik di parlemen mulai menguntungkan Jokowi ketika ia berhasil memanfaatkan konflik internal Partai Golkar dan PPP untuk meninggalkan Koalisi Merah Putih Prabowo Subianto dan bergabung ke dalam koalisi partai pendukung pemerintah. Komposisi partai pendukung Jokowi di legislatif pun meningkat dari 37 % menjadi 69 %. Bergabungnya Golkar, PAN dan PPP ke dalam koalisi partai pendukung pemerintah menjadi modalitas berharga bagi Jokowi untuk melakukan konsolidasi kekuasaan eksekutifnya yang mampu menopang stabilitas pemerintahannya hingga 2019. Keadaan

ini juga yang meningkatkan confidence Jokowi ketika berhadapan dengan Panglima TNI Jendral Gatot Nurmantyo yang pada tataran tertentu berhasil memperoleh popularitas dan simpati publik untuk ambisi politiknya dengan mengeksploitasi kelemahan Jokowi. Hadi Tjahyanto dari TNU AU kemudian diangkat menjadi Panglima TNI menggantikan Jenderal Gatot Nurmantyo.

Pembahasan diatas menyiratkan dua hal penting untuk diperhatikan. Pertama, kebijakan partai politik sebagai civil society memiliki posisi krusial dalam menentukan posisi elit politik dan stabilitas pemerintahannya. Kedua, ketika dukungan kebijakan partai politik tidak dapati diandalkan dan elit pemerintah melihat adanya kemungkinan impeachment yang diinisiasi oleh oposisi, dukungan militer menjadi alternatif bagi elit pemerintah. Hal ini juga mengindikasikan bahwa meskipun peran TNI di panggung politik telah dilarang, kontrol sipil atas militer tidak sepenuhnya terinstitusionalisasi.

## 4. Rangkuman

Warga sipil harus diberi peran dalam mengelola kebijakan publik militer. Kontrol sipil atas militer telah menjadi variabel penting dalam mempelajari transisi menuju demokrasi dari perspektif kebijakan publik.

croissant, dll. (2013: 29-32) mengembangkan lima bidang kebijakan nasional yang dapat dijadikan indikator kontrol sipil atas angkatan bersenjata dalam demokrasi, dan sejauh mana kewenangan perumusan dan pengambilan keputusan dibagi antara partai politik sipil dan militer. mengukur: perekrutan elit, pamong praja politik, keamanan tanah air, pertahanan nasional, organisasi militer.

# BAB VIII

## *Sunset Policy* dan *Reinventing Policy* dalam Kebijakan Pajak Indonesia

---

### 1. Kebijakan Pajak

Kepatuhan Wajib Pajak masih menjadi salah satu permasalahan utama yang sampai sekarang terus dicari jalan keluarnya oleh pihak Direktorat Jenderal Pajak (selanjutnya disebut DJP). Bentuk nyata dari ketidakpatuhan Wajib Pajak dapat dilihat dari data yang telah dirilis oleh DJP bahwa dari jumlah penduduk Indonesia yang kini berjumlah lebih dari 200 juta jiwa, jumlah Wajib Pajak di Indonesia saat ini sebanyak 60 juta wajib pajak orang pribadi dan 5 juta wajib pajak badan. Akan tetapi, yang taat membayar pajak hanya 23 juta wajib pajak orang pribadi dan 550 ribu wajib pajak badan. (cnnindonesia.com).

## 2. *Tax Ratio* Indonesia

Tax ratio di Indonesia sendiri masih terbilang rendah, hal ini sesuai dengan yang disebutkan oleh mantan Direktur Jenderal Pajak Sigit Priadi Pramudito yang dikutip oleh vivanews bahwa tax ratio Indonesia yang hanya sebesar 11 persen, dibanding Filipina sebesar 12 persen, Malaysia sebesar 16 persen, dan Singapura sebesar 22 persen. Indonesia termasuk ke dalam salah satu negara yang memiliki tax ratio yang rendah. Menteri Keuangan menilai ketidakpatuhan Wajib Pajak menjadi salah satu faktor utama sehingga upaya DJP dalam mencapai target penerimaan dari sektor pajak selalu menemui kegagalan (Tempo.co).

Pengampunan pajak berupa penghapusan sanksi administrasi baik *sunset policy* maupun *reinventing policy* dilakukan sebagai salah satu pemecahan masalah dari rendahnya penerimaan negara di sektor pajak. Harapan awal dari pemerintah untuk kebijakan ini adalah agar Wajib Pajak mau melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan imbalan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi dan hasil dari pemenuhan kewajiban ini dapat menambah penerimaan negara dari sektor pajak.

Teheodoulou dan Kofinis (2004:196) mengelompokkan evaluasi kebijakan menjadi empat bagian yaitu process evaluation (evaluasi proses) bagian ini berkonsentrasi pada

implementasi kebijakan. Pada bagian ini dilakukan pengukuran apakah kebijakan tersebut berjalan dengan baik, atau apakah kebijakan tersebut sudah ditunjukkan ke tempat yang tepat. Proses yang kedua yaitu *outcome evaluation* (evaluasi hasil) bagian ini berkonsentrasi kepada tingkat pencapaian. Pada bagian ini sangat diperhatikan apakah hasil yang dicapai suatu kebijakan sudah sesuai dengan hasil yang diinginkan. Evaluasi hasil harus memiliki: (a) tujuan kebijakan; (b) elemen dan indikator kebijakan; (c) ukuran indikator kebijakan; (d) hasil dari suatu kebijakan (positif atau negatif). Proses yang ketiga adalah *impact evaluation* (evaluasi dampak) bagian ini berkonsentrasi apakah suatu kebijakan sudah memberikan dampak di tempat yang diharapkan.

Proses yang keempat yaitu *cost-benefit analysis* (analisis untung rugi) bagian ini berkonsentrasi untuk menghitung untung ruginya menjalankan suatu kebijakan. Kepatuhan pajak menurut Roth adalah kepatuhan dengan cara melakukan kewajiban secara sukarela (*voluntary of compliance*) adalah bagian dari sistem self assessment karena wajib pajak bertanggung jawab atas kewajiban perpajakannya, menghitung besarnya pajak terutang serta tepat waktu membayar dan melaporkan pajak yang terutang (Punarbhawa dan Aryani, 1989:5. Menurut Fel, Frey and Tragler (2006). faktor kepatuhan dapat juga berasal dari motivasi untuk mendapat hadiah atau keringanan Berbeda.

Menurut Theodolu dan Kofinis dalam melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan dapat dilihat dari evaluasi proses, evaluasi hasil, evaluasi dampak, dan analisis untung rugi dari kebijakan tersebut.

### **3. *Process Evaluation* (Evaluasi Proses)**

Evaluasi proses adalah bentuk evaluasi yang dilakukan untuk melihat apakah suatu kebijakan sudah ditujukan ke tempat yang tepat. Dalam evaluasi proses juga harus dapat menjelaskan mengapa hasil dari suatu kebijakan berada di level saat ini. Selain itu proses evaluasi harus dapat mengidentifikasi permasalahan yang ada di lapangan kemudian dapat memberikan solusi dan pemecahan terkait permasalahan tersebut. Harapan dari kebijakan ini potensi penerimaan dari sektor PPh non migas bisa digali secara optimal sehingga dapat mendongkrak penerimaan pajak secara signifikan karena menurut data pemerintah potensi perpajakan di Indonesia masih bisa lebih ditingkatkan terutama di sektor PPh non migas. Hal ini diperkuat oleh pernyataan pelaku perpajakan satu Direktorat jenderal Pajak, Yoga, yang mengatakan bahwa kebijakan *sunset policy* dan *reinventing policy* bertujuan untuk meningkatkan penerimaan yang dinilai pemerintah masih terdapat potensi yang belum



dimaksimalkan. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa baik *sunset policy* maupun *reinventing policy* keduanya dibuat oleh pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak karena potensi penerimaan pajak masih dapat ditingkatkan. Atas dasar hal tersebut kemudian pemerintah memberikan iming-iming pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi melalui instrumen *sunset policy* dan *reinventing policy* dengan syarat wajib pajak mau memenuhi kewajiban perpajakannya. Selain dilihat dari arah tujuan kebijakan, metode evaluasi proses juga menjelaskan mengenai penyebab tingkat keberhasilan suatu kebijakan berada di level saat ini dan salah satu cara yang dilakukan adalah dengan membandingkan antara target dan realisasi penerimaan pada saat *sunset policy* dan *reinventing policy* dilaksanakan.

## **4. *Impact Evaluation* (Evaluasi Dampak)**

Evaluasi dampak merupakan bentuk evaluasi yang digunakan untuk melihat apakah suatu kebijakan sudah memberikan dampak di tempat yang diharapkan. Evaluasi dampak bertujuan untuk memberikan gambaran apakah suatu kebijakan memiliki efek terhadap orang-orang yang menjadi target kebijakan tersebut. *Sunset policy* dan *reinventing*

policy dikeluarkan oleh pemerintah untuk memenuhi target penerimaan pajak yang sangat tinggi pada tahun tersebut dimana target penerimaan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah pada saat itu sebesar 1.294 Triliun. Target penerimaan yang sangat tinggi dari pemerintah membuat pihak DJP perlu untuk menyusun strategi guna memenuhi target tersebut, dan salah satu strategi tersebut adalah dengan mengeluarkan kebijakan *reinventing policy* yang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri keuangan Nomor 91/PMK.03/2015 sebagai aturan pelaksana dari kebijakan *reinventing policy*.

Tujuan jangka menengah dari kedua kebijakan ini adalah sebagai basis data. Baik *sunset policy* maupun *reinventing policy* dinilai oleh pemerintah sebagai suatu instrumen yang mampu menghimpun wajib pajak sebanyak mungkin agar masuk ke dalam jangkauan pemerintah. Pentingnya basis data ini adalah agar pemerintah mengetahui secara jelas sektor apa yang dapat menjadi potensi penerimaan di suatu daerah karena masing-masing daerah karakter wajib pajaknya berbeda dengan daerah lainnya dan pemerintah harus bisa memberikan perlakuan yang tepat sesuai dengan karakter wajib pajak tersebut.

Untuk dapat melihat efek suatu kebijakan terhadap orang-orang yang menjadi target kebijakan, pertama kita harus dapat melihat permasalahan yang dihadapi dan kebijakan yang timbul sebagai reaksi atas permasalahan

tersebut karena sesuai dengan teori Smith dan Larmer Pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan tidak hanya untuk menandai keberadaan suatu pemerintahan, melainkan untuk mencapai tujuan yang diantaranya untuk menyelesaikan masalah, melindungi hak, dan untuk memenuhi keinginan masyarakat. Permasalahan mengenai kepatuhan adalah salah satu permasalahan utama yang dialami dan sampai saat ini masih terus dicari jalan keluarnya oleh pemerintah.

## 5. Rangkuman

Teheodolou dan Kofinis (2004:196) membagi evaluasi kebijakan menjadi empat bagian yaitu evaluasi proses, dengan bagian ini berfokus pada implementasi kebijakan. Bagian ini mengukur apakah kebijakan tersebut berhasil atau apakah kebijakan tersebut mencapai titik yang tepat. Proses kedua, Evaluasi Hasil, berfokus pada tingkat kinerja di bagian ini. Bagian ini memperhatikan dengan seksama apakah hasil yang dicapai oleh kebijakan sesuai dengan hasil yang diinginkan. Evaluasi yang dihasilkan harus mencakup: (b) Elemen dan indikator kebijakan; (c) ukuran indikator kebijakan; (d) hasil kebijakan (positif atau negatif); Proses ketiga adalah penilaian dampak, dan bagian ini berfokus pada apakah kebijakan berdampak seperti yang diharapkan.

Baik sunset policy maupun reinventing policy telah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak karena potensi penerimaan pajak masih dapat meningkat. Atas dasar itu, pemerintah menawarkan daya tarik reinventing policy tools, pengurangan atau penghapusan sanksi administratif melalui sunset policy, asalkan wajib pajak bersedia memenuhi kewajiban perpajakannya. Metode evaluasi proses tidak hanya melihat keselarasan tujuan kebijakan, tetapi juga menjelaskan mengapa tingkat keberhasilan kebijakan berada pada level saat ini. Salah satu cara untuk melakukannya adalah dengan membandingkan target kebijakan dengan pengembalian aktual.

# BAB IX

## Filosofis Kebijakan Publik

---

### 1. Filsafat sebagai Landasan Kebijakan

Filsafat dalam bahasa Yunani terdiri dari dua suku kata, yaitu Philos dan Shopia. Philos biasanya diterjemahkan dengan istilah gemar, senang, atau cinta. Shopia dapat diartikan kebijaksanaan atau kearifan. Dengan demikian dapat dikatakan “filsafat” berarti cinta kepada kebijaksanaan. Dengan berfilsafat berarti berusaha mengetahui tentang sesuatu dengan sedalam-dalamnya, baik mengenai hakikatnya, fungsinya, ciri-cirinya, kegunaannya, masalah-masalahnya, serta pemecahan-pemecahan terhadap masalah itu. Dengan kata lain, dengan kita berfilsafat berarti kita berfikir yang sesungguhnya dalam memecahkan suatu keadaan yang ada disekitar kita, karena dengan berfilsafat kita harus berfikir dengan sungguh-sungguh dalam segala hal

yang akan dilakukan. Filsafat ilmu adalah bagian dan epistemologi (filsafat pengetahuan) yang secara spesifik mengkaji hakikat ilmu (pengetahuan ilmiah). Ilmu adalah cabang pengetahuan yang memiliki ciri tertentu. Ringkasnya filsafat ilmu adalah telaahan secara filsafat, dalam rangka menjawab hakikat ilmu.

Apa yang membuat suatu perubahan itu bisa berlangsung di dalam masyarakat, terutama perubahan ke arah yang menurut masyarakat tersebut, lebih baik? Inilah kiranya pertanyaan yang menjadi teka teki berbagai refleksi filsafat dan sains, terutama di dalam ilmu-ilmu sosial. Inilah pertanyaan yang perlu diajukan, ketika kita mendapati suatu keinginan, kenyataan dan kondisi yang berbeda-beda.

Ada jarak yang cukup besar antara pembuatan kebijakan di satu sisi, dan fakta perubahan yang berlangsung secara konkret di masyarakat. Jarak yang seringkali dianggap lenyap oleh mitos dan kemalasan berpikir yang bercokol di kepala kita. Dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistik. Kenyataan bahwa, masyarakat itu terdiri dari beberapa kelompok kepentingan (*interest-group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu.

Itu sebabnya, kebijakan (*policy*) umumnya dipakai untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi

kepemerintahan atau privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang sering kali diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Sedangkan kebijakan publik, (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

## 2. Filosofis Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) umumnya dipakai untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk memperlancar kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan atau privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang sering kali diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Sedangkan kebijakan publik, (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling

berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

Dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistis seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism, di antara penganut teori ini David Easton dan Robert Dahl sangat membantu kita memahami pluralisme. Teori Brokerism beranggapan bahwa masyarakat itu terdiri dari beberapa kelompok kepentingan (*interest-group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi.

Karena itu, partisipasi masyarakat wajib hukumnya dalam penyusunan kebijakan pada sebuah negara demokrasi. Dalam konteks otonomi daerahpun partisipasi masyarakat dijamin melalui Undang-Undang No 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 45 menyebutkan anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kemudian pasal 139 menegaskan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik itu memenuhi rasa keadilan dan tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Itu



sebabnya perumusan kebijakan publik itu dimulai dari dan oleh rakyat, dan untuk rakyat terutama dalam sebuah negara demokrasi.

### **3. Etika Preferensi dalam Kebijakan Publik**

Problem keadilan bagi seluruh masyarakat selalu menjadi permasalahan yang tidak pernah terselesaikan secara tuntas. Problem ini pada umumnya disebabkan oleh ketidaktepatan kebijakan pemerintah terhadap keberpihakan pada masyarakat. Sedangkan kesalahan kebijakan pemerintah pada prinsipnya adalah kesalahan pandangan filsafat dalam membuat suatu kebijakan. Oleh karena itu untuk menciptakan suatu kebijakan yang menciptakan keadilan harus dirumuskan dasar filsafati bagi kebijakan publik.

Rumusannya berangkat dari perbandingan teori Utilitarian dan Rawlsian tentang lima dasar yang membentuk persepsi tentang keadilan yang antara lain, preferensi individu, etika, kebebasan individu, hak individu, dan distribusi keadilan. Kemudian dari perbandingan tersebut menghasilkan teori baru yang mampu menciptakan keadilan sosial. Preferensi individu Utilitarian adalah memaksimalkan jumlah kebahagiaan terbesar bagi seluruh masyarakat dengan cara menghambat sifat egois individu dengan legislasi serta

kesadaran bahwa manusia hidup dalam satu tubuh sosial. Sedangkan Rawlsian menciptakan kepuasan hasrat seluruh individu dalam masyarakat dengan kekuatan otonomi rasio menata konflik kepentingan hasrat setiap individu.

Etika Utilitarian adalah kesadaran etis untuk menciptakan kebahagiaan sebesar-besarnya serta meminimalkan penderitaan terhadap masyarakat, baik dan buruk suatu tindakan tergantung dari prinsip ini. Sedangkan Rawlsian adalah kekuatan otonomi rasio manusia menilai baik dan buruk serta dalam menentukan tindakan, kekuatan ini mampu menyelesaikan konflik kepentingan individu dalam masyarakat. Kebebasan individu Utilitarian mencakup kebebasan negatif dan positif berdasarkan prinsip utilitas. Sedangkan Rawlsian juga mencakup kebebasan negatif dan positif berdasarkan kesadaran otonomi rasio manusia memilihnya. Hak individu Utilitarian menolak adanya hak alamiah, hak individu ada setelah tegaknya hukum yang dipilih setiap individu berdasarkan prinsip utilitas. Sedangkan Rawlsian juga menolak hak alamiah, untuk menemukan hukum dan apa itu hak individu yang universal dengan konsep justice as fairness, di mana setiap orang yang rasional sepakat tentang kebenaran hukum dan hak individu.

Distribusi keadilan menurut Utilitarian adalah tugas dan kewajiban institusi sosial yang dibentuk lewat pilihan rasional individu berdasarkan prinsip utilitas untuk mendistribusikan hak-hak individu. Sedangkan Rawlsian juga

tugas dan kewajiban institusi sosial yang dibentuk lewat 'justice as fairness' untuk mendistribusikan hak-hak individu. Dari perbandingan tersebut menghasilkan teori baru: Preferensi individu memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk memaksimalkan preferensinya selama tidak merugikan orang lain dan solidaritas untuk membebaskan individu yang terhambat kebebasannya memaksimalkan preferensi.

Etika seharusnya dapat mengakomodasi seluruh sistem moral yang mengusung nilai persamaan dalam memaksimalkan preferensi individu selama tidak merugikan orang lain. Didasari atas kesadaran bahwa kita hidup bersama dalam satu kesatuan sosial yang saling membutuhkan dan mempedulikan antara satu sama lain. Kebebasan individu adalah kebebasan negatif dan positif berdasarkan pemahaman dan kepedulian atas kebutuhan setiap individu akan kebebasan untuk memaksimalkan preferensi (preferensi individu bersifat materi dan non materi) hambatan-hambatan pemaksimalan preferensi harus dihilangkan, yang berupa hambatan negatif dan positif. Hak individu adalah menolak fondasionalisme teori dalam menentukan hukum dan apa itu hak individu.

## 4. Implikasi Kebijakan dan Pelayanan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi publik yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana

bentuk layanan itu. Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan tersebut efektif, maka diperlukan sedikitnya tiga hal:

1. Adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan;
2. Kebijakan ini harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; dan
3. Adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Dalam masyarakat otoriter kebijakan dan pelayanan publik seringkali hanya berdasarkan keinginan penguasa semata. Sehingga penjabaran tiga hal di atas tidak berjalan. Tetapi dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik.

Kemampuan para pemimpin politik berkomunikasi dengan masyarakat guna menampung keinginan mereka adalah penting. Tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan pada masyarakat kenapa suatu keinginan tidak bisa dipenuhi. Adalah naif untuk mengharapkan bahwa ada pemerintahan yang bisa memuaskan seluruh masyarakat setiap saat. Namun, adalah otoriter suatu pemerintahan yang tidak memperhatikan

dengan sungguh-sungguh aspirasi dan berusaha mengkomunikasikan kebijakan yang berjalan maupun yang akan dijelankannya.

Perlu disadari walaupun masyarakat diberi peluang dalam perundangan untuk berpartisipasi merumuskan kebijakan, namun masih terdapat keraguan di kalangan masyarakat itu sendiri terutama tentang “kemauan dan kemampuan” masyarakat bagi yang tinggal di daerah pertanian atau pedesaan, atau kalangan dunia usaha. Sebab mereka disibukkan dengan mencari nafkah di ladang atau di pasar. Atau tidak peduli dengan aspirasi masyarakat sebagaimana diatur dalam undang-undang, sehingga partisipasi masyarakat itu hanya diperuntukkan kepada kelompok elitis saja. Padahal dampak kebijakan itu muaranya kepada masyarakat itu sendiri. Tetapi ketika kebijakan itu diimplementasikan terjadi kontroversi.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan mengoptimalkan berbagai mekanisme lewat komunikasi aktif melalui media komunikasi yang berkembang saat ini, atau lewat pertemuan-pertemuan formal dan informal misalnya di daerah pertanian dapat dilakukan di ruang pertemuan umum, di mesjid, gereja dan media lainnya. Atau bekerjasama dengan organisasi kemasyarakatan sehingga seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan luas dalam memberikan masukan dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sebaliknya, masyarakat pun dapat proaktif menyampaikan aspirasinya melalui mekanisme sesuai peraturan perundangan, melalui media massa atau setiap kesempatan saat membahas kebijakan publik di DPR/DPRD. Jika ini dilakukan akan terbentuk interaksi aktif masyarakat, pemerintah dan DPR/DPRD demikian sebaliknya, yang pada gilirannya akan tercapai tata kelola pemerintahan yang baik di negeri ini. Tegasnya, Perda dibuat untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi publik, bila perdanya sudah bermasalah maka publik pun akan bingung. Akhir kata semoga para perumus kebijakan publik di negeri ini semakin bijak.

## **5. Pendekatan Model Deliberatik Kebijakan Publik**

Penting untuk dicatat, istilah deliberasi berasal dari kata latin, yakni *deliberatio*. Istilah ini berarti konsultasi, menimbang-nimbang, bisa juga diartikan sebagai musyawarah. Semua arti leksikal tersebut harus ditempatkan dalam konteks publik atau kebersamaan secara politis (Hardiman, 2009).

Model deliberatik ini, dikenal juga sebagai model kebijakan argumentatif, yang merupakan model perumusan kebijakan dengan melibatkan argumentasi-argumentasi dari

para pihak, atau dengan mempelajari argumentasi-argumentasi tertulis dari berbagai pihak sebagai dasar perumusan. Model deliberatif ini dikembangkan dari tradisi Yunani klasik yang berpandangan bahwa kebenaran dapat dicapai melalui diskusi dan perdebatan yang intens di antara para pihak (Nugroho, 2017).

Menarik untuk dibahas, bahwa yang dikemukakan oleh Riant Nugroho mengenai membangun *good governance* dalam perumusan kebijakan publik atau dalam analisis kebijakan diberi nama *deliberative policy analysis* merupakan suatu hal yang koheren dengan gagasan demokrasi deliberatif dalam pemikiran Jurgen Habermas, seorang filsuf terkemuka di era kontemporer.

Dalam teori demokrasi deliberatif Habermas, salah satu titik tekannya, yakni soal legitimitas, bahwa sebuah kebijakan atau norma publik, semakin legitim ketika dalam prosesnya menekankan pada diskursivitas rasional dan terbuka terhadap pengujian publik, termasuk keterbukaan terhadap revisi-revisi (Hardiman, 2009).

Dengan kata lain, dalam proses perumusan kebijakan publik harus mengafirmasikan prinsip keterbukaan serta mendasarkan pada proses argumentatif ataupun diskursivitas, maka kebijakan publik yang dihasilkan akan semakin legitim. Legitim di sini merujuk pada pengertian tingginya kepercayaan publik terhadap kebijakan yang dihasilkan, karena kebijakan tersebut dihasilkan melalui proses yang



menekankan pada transparansi, adil, akuntabilitas dan responsibilitas.

Tentu saja, titik tekan pada empat poin mengenai transparansi, adil, akuntabilitas dan responsibilitas itu bisa terlaksana, manakala terbentuk sebuah ruang publik yang bebas dan setara. Habermas memahami ruang publik politis yang bebas dan setara, manakala setiap warga negara/kelompok masyarakat dapat melakukan diskursivitas ataupun tindakan komunikatif secara bebas dan tidak ada intervensi maupun tekanan-tekanan politis tertentu (Hardiman, 2009). Sebagai catatan, Ruang publik di sini, dipahami sebagai panggung komunikasi politik dan partisipasi demokratis dalam sebuah negara hukum (Hardiman, 2010).

Model deliberatif ini, di samping relevan dalam kondisi-kondisi sosial ataupun politik yang stabil, model ini pun akan relevan juga digunakan sebagai pendekatan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang di dalamnya terdapat konflik yang berkepanjangan. Riant Nugroho mencontohkan, bagaimana model delibertaif ini dijadikan sebagai pendekatan untuk menyelesaikan permasalahan GAM, ataupun konflik etno-religius di berbagai daerah (Nugroho, 2017).

Publik mempunyai kepentingan untuk dilibatkan secara langsung, untuk memastikan bahwa proses politik kebijakan berjalan secara lebih akuntabel. Perkembangan tersebut berjalan seiring dengan bangkitnya *civil society*, yakni

masyarakat yang cerdas dan mampu mengambil keputusan rasional (Nugroho,2017).

Bila mengacu kepada pemikiran Tocqueville, yang disebut sebagai *civil society* merupakan entitas yang bersifat otonom dan mempunyai kapasitas politik yang tinggi (Ubaidillah dan Rozak, 2013).

Dengan begitu, sudah barang tentu *civil society* akan mampu menjadi kekuatan kritis (*reflective-force*) yang turut berperan besar dalam merumuskan kebijakan publik. Dalam konteks inilah, dengan tujuan agar *civil society* bisa berperan secara maksimal, perlu dilakukan pendidikan politik secara sistemik. Pendidikan politik ini bukan hanya dapat dilakukan oleh negara, namun dapat juga dilakukan oleh aktor non-negara (seperti kalangan intelektual).

Selain itu, untuk menguatkan legitimasi dari setiap kebijakan publik atau norma publik yang dihasilkan, sudah barang tentu pejabat publik pun harus mempunyai integritas publik. integritas publik itu bisa tercipta, manakala pejabat publik senantiasa untuk menjunjung etika publik sebagai sesuatu yang bersifat prinsipsil.

P.Ricoeur (dalam Haryatmoko, 2013) mengatakan bahwa etika publik adalah bagian dari etika politik. etika politik didefinisikan sebagai upaya hidup baik (memperjuangkan kepentingan publik) untuk dan bersama orang lain dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi yang lebih adil. Adapun

menurut B.Sutor (dalam Haryatmoko, 2013), tiga dimensi etika politik adalah tujuan (*policy*), sarana (*polity*), dan aksi politik (*politics*).

Dari definisi tersebut, Haryatmoko kemudian menerjemahkan ke dalam versi tiga dimensi etika publik, yakni mengupayakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik yang berkualitas dan relevan, kemudian membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik, dan aksi/tindakan dipahami sebagai integritas publik untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan (Haryatmoko,2013).

Berangkat dari pemaparan di atas, tentu saja kedua entitas tersebut, baik penguatan *civil society* maupun keharusan pejabat publik untuk senantiasa menjunjung etika publik, merupakan dua hal yang saling berhubungan untuk dapat menghasilkan sebuah kebijakan publik yang baik maupun lebih legitim.

Mengingat, kebijakan publik yang harus disesuaikan dengan kondisi-kondisi aktual yang berkaitan permasalahan dalam masyarakat, dan di sini dibutuhkan partisipatif dari *civil society* untuk melakukan deliberatif ataupun proses diskursivitas dalam ruang publik, dan di sisi lain dibutuhkan juga integritas dari pejabat publik untuk senantiasa menjunjung tinggi etika publik agar mampu menjamin proses yang berjalan tersebut bisa terlaksana dengan

transparan, akunabel, profesional dan sebagainya, terlebih lagi status pejabat publik yang memiliki wewenang atau legalitas untuk memutuskan sebuah kebijakan publik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang perlu untuk terus diasah agar pendekatan deliberatif ini bisa berjalan secara maksimal, yakni etos politiknya. Etos politik di sini dipahami sebagai energi atau mentalitas yang menggerakkan individu-individu untuk menjalankan demokrasi (Hardiman, 2018).

Sudah barang tentu, etos politis di sini meliputi civil society maupun pejabat publik itu sendiri. Lalu mengapa etos politis di sini mengacu kepada etos politis demokrasi? jawabannya karena pendekatan analisis deliberatif dalam kebijakan publik sendiri, hanya dimungkinkan dalam sebuah sistem politik yang demokratis.

## 6. Rangkuman

Dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistis seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism, di antara penganut teori ini David Easton dan Robert Dahl sangat membantu kita memahami pluralisme. Teori Brokerism beranggapan bahwa masyarakat itu terdiri dari beberapa kelompok kepentingan (*interest-*

*group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi.

Etika harus mampu mengakomodir semua sistem moral yang bernilai sama dengan memaksimalkan preferensi individu sepanjang tidak merugikan orang lain. Hal itu dilandasi oleh kesadaran bahwa kita hidup bersama dalam suatu unit sosial yang saling membutuhkan dan peduli. Kebebasan individu adalah kebebasan negatif dan positif berdasarkan pemahaman dan mengakomodasi kebutuhan setiap individu akan kebebasan yang memaksimalkan preferensi (preferensi individu bersifat material dan immaterial). Hak Individu menolak fundamentalisme teoretis dalam menentukan apa yang benar dan apa itu hak individu. Model deliberatif ini disebut juga model kebijakan argumentatif adalah model pembuatan kebijakan yang memasukkan argumentasi dari berbagai pihak atau yang mengkaji argumentasi tertulis dari berbagai pihak sebagai dasar perumusan. Model deliberatif ini dikembangkan dari tradisi Yunani klasik bahwa kebenaran dapat dicapai melalui diskusi dan debat yang intens antar pihak..

# **BAB X**

## **Implementasi Kebijakan Publik Kebencanaan dalam Perlindungan Masyarakat**

---

### **1. Dasar Kebijakan Perlindungan Masyarakat**

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan dasar penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah sebagai sebuah konsep dasar bermakna bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat memberikan/menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah yang ada di daerah-daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri tanpa adanya campur

tangan pemerintah pusat dalam menanganinya. UU ini memberikan kekuasaan penuh kepada daerah untuk mengelola daerahnya dengan baik, pemerintah tidak lagi bersifat sentralistik akan tetapi desentralistik.

Dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah digolongkan menjadi: (1) Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah; (2) Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah; (3) Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Penyelenggaraan pelayanan dasar merupakan bagian dari pelaksanaan urusan wajib Pemerintah Daerah. SPM diposisikan untuk menjawab hal-hal penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya dalam penyediaan pelayanan dasar yang bermuara pada penciptaan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan rakyat merupakan tujuan bernegara yang dijamin oleh konstitusi.

Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat menyebutkan bahwa perlindungan masyarakat adalah suatu keadaan dinamis dimana warga masyarakat disiapkan dan dibekali pengetahuan serta keterampilan untuk melaksanakan kegiatan penanganan bencana guna mengurangi dan memperkecil akibat dari bencana, serta turut membantu memelihara ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, pengamanan pemilu dan kegiatan sosial kemasyarakatan (Permendagri-84, 2014). Peraturan tersebut, mengarahkan bahwa perlindungan masyarakat meliputi tindakan penanganan bencana, pemeliharaan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, pengamanan pemilu dan kegiatan sosial kemasyarakatan. Mauro juga menyampaikan bahwa pertahanan sipil pada umumnya digunakan di dunia untuk mendeskripsikan aktivitas perlindungan masyarakat dari kecelakaan dan bencana (Mauro, 1996).

Dasar-dasar hukum dalam penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat sebagai berikut:



1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD, 1945);
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU-24, 2007);
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU-2, 2002);
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (UU-3, 2002);
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (PP-16, 2018);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat (Permendagri-84, 2014)

Pengertian anggota satlinmas menurut Pasal 1 angka 4 Permendagri Nomor 84 Tahun 2014 adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dan secara sukarela turut serta dalam kegiatan perlindungan masyarakat.

Permendagri tersebut juga dipersyaratkan menjadi anggota linmas meliputi:

- a. warga Negara Indonesia;
- b. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. berumur sekurang-kurangnya 18 (delapan belas) tahun dan/atau sudah menikah;
- e. jenjang Pendidikan Minimal SLTP dan/atau sederajat;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. bertempat tinggal di wilayah Desa/Kelurahan setempat;  
dan
- h. bersedia membuat pernyataan menjadi anggota Satlinmas secara sukarela dan kesanggupan untuk aktif dalam kegiatan perlindungan masyarakat.

## **2. Peran Perlindungan Masyarakat dalam Kebencanaan**

Satuan Perlindungan Masyarakat menurut Permendagri Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Masyarakat mempunyai tugas:

- a. membantu dalam penanggulangan bencana;

- b. membantu keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. membantu dalam kegiatan sosial kemasyarakatan;
- d. membantu penanganan ketenteraman, ketertiban dan keamanan
- e. dalam penyelenggaraan pemilu; dan
- f. membantu upaya pertahanan Negara.

Dalam upaya menyelenggarakan tugas dari Satlinmas, struktur organisasi Satlinmas terdiri dari:

- a. Kepala satuan;
- b. Kepala Satuan Tugas;
- c. Komandan Regu; dan
- d. Anggota.

Satlinmas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Desa/Lurah. Adapun susunan organisasi Satlinmas adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Satuan secara *ex-officio* dijabat oleh Kepala Desa/Lurah atau sebutan lain.
- b. Kepala Satuan Tugas ditunjuk oleh Kepala Satuan.
- c. Komandan Regu ditunjuk oleh Kepala Satuan Tugas.
- d. Anggota paling sedikit 10 (sepuluh) orang.

Kepala Satuan Tugas membawahi 5 (lima) regu yang terdiri:

- a. regu Kesiapsiagaan dan Kewaspadaan Dini;
- b. regu Pengamanan;
- c. regu Pertolongan Pertama Pada Korban dan Kebakaran;
- d. regu Penyelamatan dan Evakuasi; dan
- e. regu Dapur Umum.

Jumlah regu disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah. Adapun penjelasan dari masing-masing regu adalah:

- a. Regu Kesiap-siagaan dan Kewaspadaan Dini mempunyai tugas, meliputi:
  - 1) melakukan upaya kesiapsiagaan dan peringatan dini terhadap segala bentuk ancaman bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 2) menginformasikan dan melaporkan segala situasi yang dianggap berpotensi bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 3) menjaring, menampung, mengoordinasikan, dan mengkomunikasikan data dan Informasi dari masyarakat mengenai potensi bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;

- 4) melakukan evakuasi terhadap warga masyarakat dari wilayah lokasi terjadi bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat ke wilayah aman; dan
  - 5) melakukan rehabilitasi, relokasi, rekonsiliasi dan rekonstruksi darurat pada fasilitas umum yang rusak akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.
- b. Regu Pengamanan mempunyai tugas meliputi:
- 1) melakukan pemantauan dan mewaspadaai segala bentuk ancaman bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 2) meminimalisir dan/atau mencegah segala bentuk potensi bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 3) melakukan pengamanan jalur penyelamatan, evakuasi dan distribusi bantuan bagi korban bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 4) melakukan pendataan dan melaporkan jumlah pengungsi, korban dan kerugian materi akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat; dan

- 5) melakukan rehabilitasi, relokasi, rekonsiliasi dan rekonstruksi darurat pada fasilitas umum yang rusak akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.
- c. Regu Pertolongan Pertama Pada Korban dan kebakaran mempunyai tugas meliputi:
- 1) memberikan pertolongan pertama pada korban dan pengungsi akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 2) memberikan pertolongan pertama pada kebakaran;
  - 3) melakukan pendekatan psikologis terhadap para korban dan pengungsi akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat; dan
  - 4) melakukan rehabilitasi, relokasi, rekonsiliasi dan rekonstruksi darurat pada fasilitas umum yang rusak akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
- d. Regu Penyelamatan dan Evakuasi mempunyai tugas meliputi:
- 1) melakukan pencarian dan penyelamatan pada korban akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.

- 2) memberikan pertolongan pertama pada korban akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.
  - 3) melakukan evakuasi korban akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat menuju lokasi aman bencana; dan
  - 4) melakukan rehabilitasi, relokasi, rekonsiliasi dan rekonstruksi darurat pada fasilitas umum yang rusak akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.
- e. Regu Dapur Umum mempunyai tugas meliputi:
- 1) mendirikan tenda darurat/tempat tinggal sementara bagi korban atau para pengungsi akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat;
  - 2) membuat dan/atau mendirikan dapur umum bagi korban atau para pengungsi akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat; dan
  - 3) melakukan rehabilitasi, relokasi, rekonsiliasi dan rekonstruksi darurat pada fasilitas umum yang rusak akibat bencana dan gangguan keamanan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.

Upaya meningkatkan kemampuan anggota satlinmas dijamin dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Peningkatan Kapasitas Anggota Satlinmas diatur mengenai peningkatan kapasitas anggota satlinmas dengan harapan dapat meningkatkan pengetahuan, keterampilan, pembentukan sikap dan perilaku anggota Satlinmas; dan meningkatkan kemampuan anggota Satlinmas dalam melaksanakan tugas membantu dalam penanggulangan bencana, keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat, kegiatan sosial kemasyarakatan, penanganan ketenteraman, ketertiban dan keamanan dalam penyelenggaraan pemilu dan pemilukada dan upaya pertahanan negara.

Materi peningkatan kapasitas tersebut salah satu diantaranya adalah penanganan kebencanaan. Kewajiban penyelenggaraan peningkatan kapasitas linmas tersebut menjadi tanggung jawab Gubernur untuk menyelenggarakan peningkatan kapasitas anggota Satlinmas di daerah provinsi. Sedangkan Bupati/Wali Kota bertanggungjawab untuk penyelenggaraan peningkatan kapasitas anggota Satlinmas di daerah kabupaten/kota.

Peningkatan kapasitas Satlinmas dalam bidang kebencanaan di dukung dengan pelatihan kebencanaan yang dilaksanakan oleh Satpol PP, TNI/POLRI, BPBD, PMI dan stake holders kebencanaan lainnya. Pelatihan tersebut



meliputi tahap mitigasi bencana, tanggap darurat bencana dan pasca bencana.

### **3. Rangkuman**

Sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa salah satu pelayanan dasar minimal (SPM) adalah penyelenggaraan perlindungan masyarakat (linmas) yang memiliki salah satu tugasnya pembantuan dibidang kebencanaa. Pada upaya meningkatkan kemampuan kebencanaan tersebut linmas mendapat penguatan dari institusi kebencanaan seperti BPBD,PMI, SAR TNI/POLRI untuk memepkuat fungsi pembantuan satuan perlindungan masyarakat dalam tahap pra bencana, tanggap darurat bencana dan pasca bencana.

# Daftar Pustaka

.....

Abdul Wahab, Solichin. 1997. Evaluasi kebijakan Publik. Penerbit FIAUNIBRAW dan IKIP Malang Hlm : 64 – 65

\_\_\_\_\_. 2004. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

\_\_\_\_\_. 2012. Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.

Agüero, Felipe. 1995. “Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America” dalam The Politics of De-mocratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspecti-ve. Richard Gunther, Nikiforos Diamondourous dan Hans Juergen Puhle (Eds.). Baltimore: The John Hopkins University Press.

Agus Salim. 2015. Strategi dan Kebijakan Pengembangan UMKM, Jakarta: Rajagrafindo.

Agustino, Leo. 2006. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV. Alfabeta.

Bambang Sunggono. 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik. Jakarta: Sinar Grafika.

Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia

Chan, Sam M dkk. 2005. Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. Jakarta: PT Raja Grapindo Persada.

- Dunn, William. Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gajahmada University Press. 2003
- E. Utrecht. 1957. Pengantar dalam Hukum Indonesia. Jakarta: Ichtiar,
- Gaffar Afan, 2007. Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Cet. 1. Yogyakarta: Pusaka Pelajar.
- Hardiman, Budi. 2009. Demokrasi Deliberatif. Yogyakarta: Kanisius
- (ed). 2010. Ruang Publik. Yogyakarta: Kanisius
- 2018. Demokrasi dan Sentimentalitas. Yogyakarta: Kanisius
- Haryatmoko. 2013. Etika Publik. Jakarta: Gramedia
- Ilham Arif Sirajuddin. 2014. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial Di Kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik* 4 (1).
- Irfan Islamy. 2000. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kanaidi, Sarijadi. 2014. Koperasi dan UMKM. Bandung.
- Kohn, Richard H. 1997. "How Democracies control the Military." *Journal of Democracy* 8 (No.4): 140 - 153.
- Laksmana, Evan A. 2010. "Dari 'Reformasi Militer' Menuju 'Transfor-masi Pertahanan': Tantangan dan Prospek ke Depan." *Indonesian RSK and Media Review* 1 (-): 1-12.
- M. Aniqul Fahmi. 2010. Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam Program Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan pada Kawasan

- Pangan. SKRIPSI. Universitas Sebelas Maret Surakarta. Surakarta.
- M. Hadjon Philip. 1994. Himpunan makalah asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik,. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mala Antika. 2017. Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pengembangan Industri Kecil Dan Menengah Di Desa Sidodadi Kecamatan Biru-Biru Kabupaten Deli Serdang. SKRIPSI. Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan .
- Mietzner, Marcus. 2006. The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance. Washington: East West Center.
- Nugroho, Riant. 2004. Public Policy, Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo - Kelompok Gramedia.
- \_\_\_\_\_. 2008. Public Policy. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- \_\_\_\_\_. 2009. Public policy : Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan Sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. 2001. PUBLIC POLICY Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prasojo, Lantip Diat. Financial Resources Sebagai Faktor Penentu Dalam Implementasi Kebijakan

Pendidikan. Dalam <http://www.journal.uny.ac.id>  
(diakses 24 februari 2020, pukul 20:49).

- Safri Nugraha dkk. 2005. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Samodra Wibawa dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Subarsono, A.G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharno. 2013. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Ombak.
- Theodoulou, Stella Z, dan Chris Kofinis. *The Art of The Game: Understanding American Public Policy Making*, Washington DC: Wadsworth. 2004.
- Winarno, B. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.

# Profil Penulis

---

## ***Dr. Joko Pramono, S.Sos., M.Si.***



Lahir di Pati pada tahun 1969. Penulis telah berhasil menyelesaikan pendidikan Sarjana dan Magister dari Universitas Sebelas Maret Surakarta. Ia lalu dipercaya untuk menjadi pengajar di

Universitas Slamet Riyadi Surakarta. Pada tahun 2020, penulis pun telah melengkapi gelar doktoralnya dari Universitas Diponegoro. Hingga kini, penulis aktif dipercaya mengajar di Universitas Slamet Riyadi Surakarta di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan juga di Fakultas Pascasarjana. Selain sebagai dosen, penulis pernah mengemban amanah untuk menduduki berbagai jabatan struktural, seperti sebagai Dekan, hingga menjabat sebagai ketua Lembaga Penelitian dan

Pengabdian Masyarakat di UNISRI. Kini ia menjabat sebagai ketua Lembaga Penjaminan Mutu UNISRI. Selain menjalankan karirnya sebagai dosen, penulis juga aktif melakukan penelitian serta pengabdian untuk menunjang profesinya dan memenuhi tugas Tri Dharma Perguruan Tinggi. Sebagai hasil risetnya, penulis juga telah meluncurkan beberapa karya jurnal maupun buku, yang diharapkan dapat bermanfaat bagi para pembaca, baik untuk pelajar, maupun pelaku kebijakan publik. Bagi yang tertarik berdiskusi langsung dengan penulis, dapat menyambangi email penulis di alamat [Masjepe69@gmail.com](mailto:Masjepe69@gmail.com).