

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kata kebijakan kerap kali terdengar di telinga kita, baik kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun kebijakan-kebijakan lain yang berkenaan dengan lingkup kemasyarakatan. Dalam artian untuk menyelesaikan permasalahan politik, Dye dalam Syafi'ie (2006:105) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah merupakan "*whatever government choose to do or not to do*" yang dalam bahasa Indonesia berarti apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu ataupun tidak mengerjakan (mendingkan) sesuatu itu.

Sedangkan Carl Frederic dalam Agustino (2008:7) menjelaskan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat beberapa hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Dirumuskannya suatu kebijakan publik yang digunakan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan yang terjadi pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, maka diharapkan semua permasalahan ataupun konflik tersebut dapat diatasi dengan baik. Menurut James E. Anderson dalam Abdul Wahab (2008:5) kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat pemerintah.

Dalam kaitan ini, aktor-aktor bukan pemerintah atau swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik. Ada juga pendapat RC Chandler dan JC Plano dalam Syafi'ie (2006:105) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka implikasi pengertian kebijakan publik menurut Anderson adalah :

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengubah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b. Kebijakan publik pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan publik itu bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif dan negatif.

Kebijakan publik memang sudah sepatutnya mengabdikan kepada kepentingan masyarakat, sehingga segala kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bukan hanya atas nama kepentingan publik saja, tetapi juga benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan juga menjadi sarana yang mendukung aspirasi-aspirasi masyarakat dan mampu mengakomodir semuanya menjadi suatu cita-cita.

2. Tahap-Tahap Dalam Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal yang rumit dan penuh dengan banyak pertimbangan karena dalam proses ini banyak melibatkan berbagai variabel-variabel yang harus dikaji secara lebih mendalam, sehingga dalam proses pembuatan kebijakan ini harus dibagi menjadi beberapa tahap yang akan

memudahkan kita dalam mempelajari suatu kebijakan publik itu sendiri. W. Dunn dalam Winarno (2007:32) menjelaskan tahap-tahap dalam pembuatan kebijakan publik seperti dalam bagan di bawah ini:

Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Gambar 1 Tahap Tahap Kebijakan Publik

Sumber: Winarno (2007:32)

Berikut adalah penjelasan dari bagan di atas:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi oleh dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

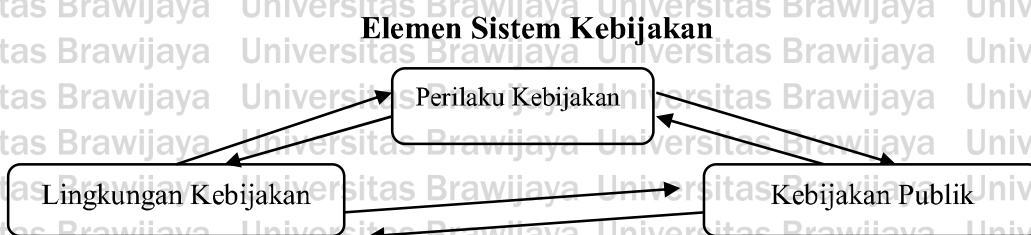
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing dikarenakan ada yang mendukung dan ada yang menentang.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah memecahkan masalah.

3. Elemen Sistem Kebijakan

Terdapat tiga elemen sistem kebijakan yang diadaptasi dari Thomas R. Dye dan dikutip dalam Dunn (2000:110) yang digambarkan dalam bagan di bawah ini:



Gambar 2 Elemen Sistem Kebijakan

Sumber: Dunn (2000:110)

Gambar diatas menyebutkan beberapa elemen atas suatu sistem kebijakan yaitu dengan melibatkan lingkungan kebijakan, pelaku kebijakan dan kebijakan itu sendiri. Hubungan antara kebijakan publik dan lingkungan publik merupakan kesatuan yang berkesinambungan. Seperti yang diungkapkan Agustino (2008:45)

dalam bukunya menyebutkan bahwa:

“...Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya (sosial, politik, ekonomi, maupun budaya). Dimana pada suatu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksanya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh para pengambil keputusan/pembuat kebijakan. Artinya interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling berpengaruh.”

Selain menjelaskan hubungan antara kebijakan publik dan lingkungan kebijakan, ada juga hubungan antara kebijakan publik dengan pelaku kebijakan itu sendiri. Sama dengan hubungan antara kebijakan publik dengan lingkungan kebijakan, kebijakan publik dan pelaku kebijakan juga merupakan satu hubungan yang saling terkait satu dan yang lainnya.

Masih dikutip dalam buku yang sama, Agustino membagi pelaku kebijakan dalam 2 jenis yakni Pejabat Pembuat Kebijakan dan Partisipan Non-Pemerintah dalam Pembuat Kebijakan. Pejabat pembuat kebijakan adalah orang-orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik, seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan partisipan non-pemerintah dalam pembuat kebijakan dapat diwakili oleh kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara secara pribadi. Elemen ini sangat penting dan dominan, meskipun secara legal mereka tidak memiliki kuasa penuh atau wewenang sah.

B. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Salah satu tolak ukur kebijakan terletak pada proses implementasinya. Dan tidak berlebihan jika implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan ini tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, namun juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi baik positif maupun negatif kepada masyarakat.

Ripley dan Franklin menjelaskan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh beberapa aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Winarno, 2007:145).

Masih dari sumber yang sama, kali ini pengertian implementasi dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (2007:146), dimana keduanya membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha untuk mencapai perubahan yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Salah satu tahap dalam proses kebijakan adalah implementasi kebijakan, kata implementasi dalam implementasi kebijakan berasal dari bahasa inggris "*Implementation*" yang telah di Indonesiakan menjadi implementasi dan menurut kamus besar bahasa Indonesia Daring (www.pusatbahasa.diknas.go.id), kata implementasi memiliki arti pelaksanaan kebijakan atau penerapan kebijakan.

Tidak jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2008:139) tentang definisi implementasi yaitu:

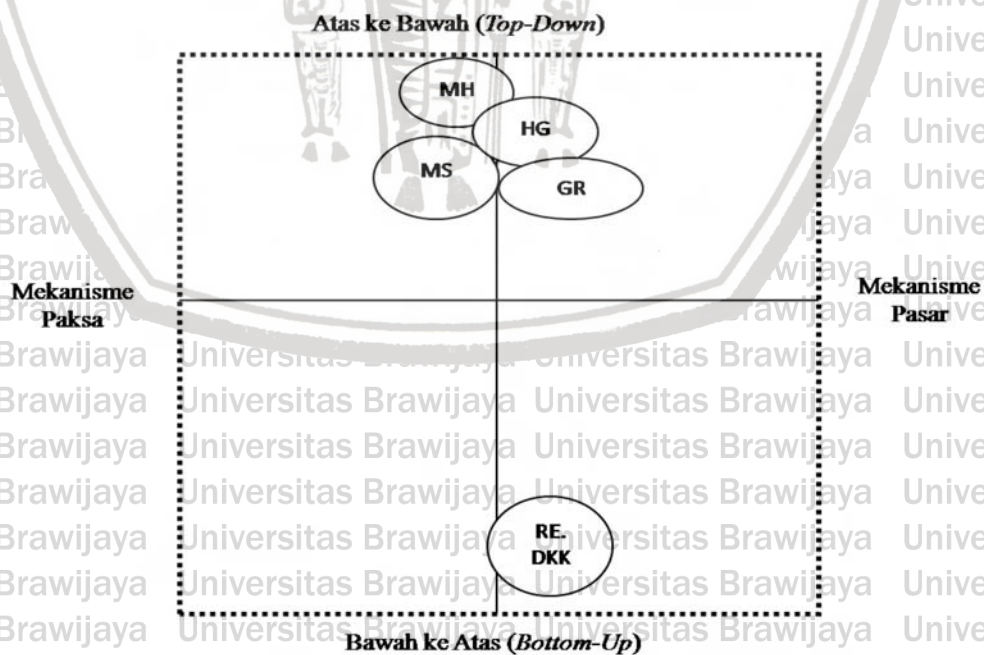
Implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Dari berbagai penjelasan yang telah diungkapkan oleh beberapa ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang penting dan harus dilakukan sebagai satu kesatuan dalam struktur kebijakan publik. Karena dalam proses ini, dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu kebijakan diterapkan. Hal ini dipertegas oleh Chief J. O. Udoji dalam Agustino (2008:140), dengan mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

2. Model Implementasi Kebijakan

Dengan memperhatikan beberapa pengertian implementasi yang telah dijelaskan di atas, maka kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisa bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan. Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implemenasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) dan kebalikannya adalah dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan beberapa tokoh oleh Nugroho (2006:126) dipetakan sebagai berikut :

Pemetaan Model Implementasi Kebijakan



Gambar 3 Pemetaan Model Implementasi Kebijakan

Sumber : Nugroho (2006:126)

Keterangan gambar:

MH : Model Donald van Meter dan Carl van Horn

HG : Model W. Hoogwood dan Lewis A. Gun

MS : Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

GR : Model Merilee S. Grindle

RE : Model Richard Elmore dkk.

Model kebijakan dalam implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik sendiri-sendiri, adapun penjelasan lebih rinci dari beberapa model adalah sebagai berikut:

a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn juga dikenal dengan pendekatan *Top Down* dan juga disebut *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada intinya secara sadar dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi dan sedang berlangsung dalam hubungan berbagai variable (Agustino, 2008:142).

Model ini memiliki enam variable yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu :

1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat berhasilannya jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada dilevel pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dan keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Namun, diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu dipertimbangkan juga, ialah: sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Karena itu sumberdaya yang dimaksud ada tiga macam.

3) Karakteristik Badan / Instansi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat kebijakan publik. Hal ini

sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindakan manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum.

Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak terlalu keras. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak memerankan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan pelaksanaan

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

5) Sikap para pelaksana

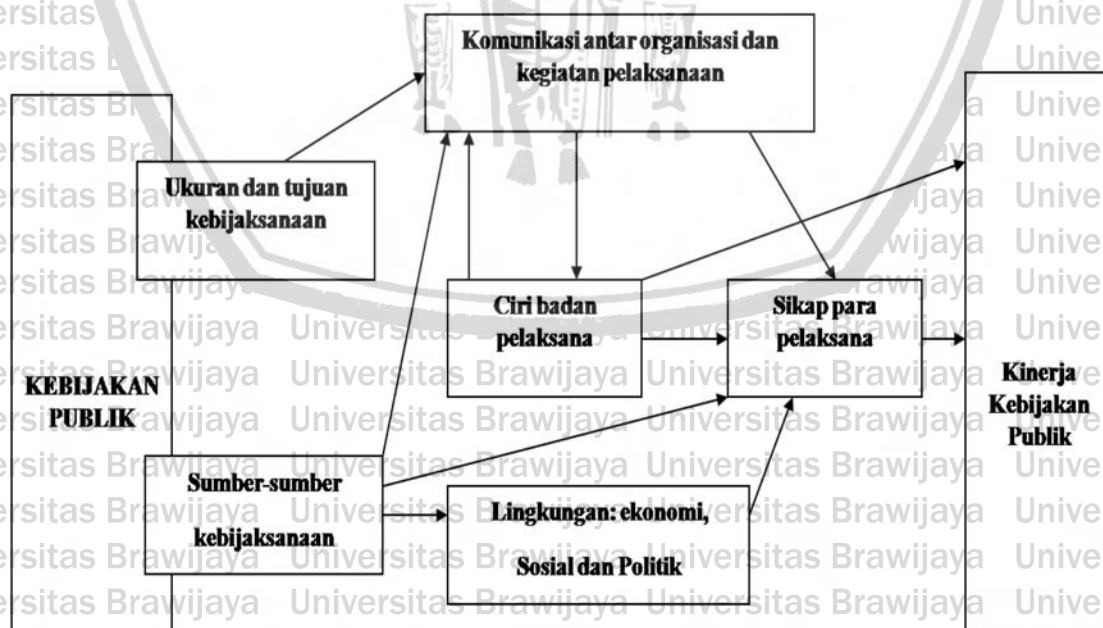
Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana/agen akan mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi, kebijakan yang akan diimplementasi

pelaksanaannya adalah kebijakan “dari atas” (*Top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dan kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas lingkungan eksternal.

Model Proses Implementasi Kebijakan



Gambar 4 Model Proses Implementasi Kebijakan
Sumber: Agustino (2008:144)

Variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

b. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi ini disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi (Agustion, 2008:145). Dan variabel yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi
 - a) Kesukaran-Kesukaran Teknis.

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai

prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya suatu teknik tertentu.

b) Keberagaman Perilaku yang Diatur.

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol dengan baik oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.

c) Persentase Totalitas Penduduk Tercakup dalam Kelompok Sasaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat:

a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan yang akan dicapai.

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dan badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

b) Keterandalan teori kasualitas yang diperlukan.

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

c) Ketetapan alokasi sumberdana.

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan formal.

d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi.

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan dan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksan. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka kordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi pada tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto kesalahan atau kekurangan, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana yang akan mengerjakan implementasinya.

f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang.

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya sebuah tujuan. Hal ini amat sangat signifikan halnya, oleh karena, *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplasikan kepada para pejabat yang akan melakukan pelaksanaan di level lokal.

g) Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Hal ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3) Variabel-Variabel Diluar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi.

a) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan kebijakan publik.

b) Dukungan publik.

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.

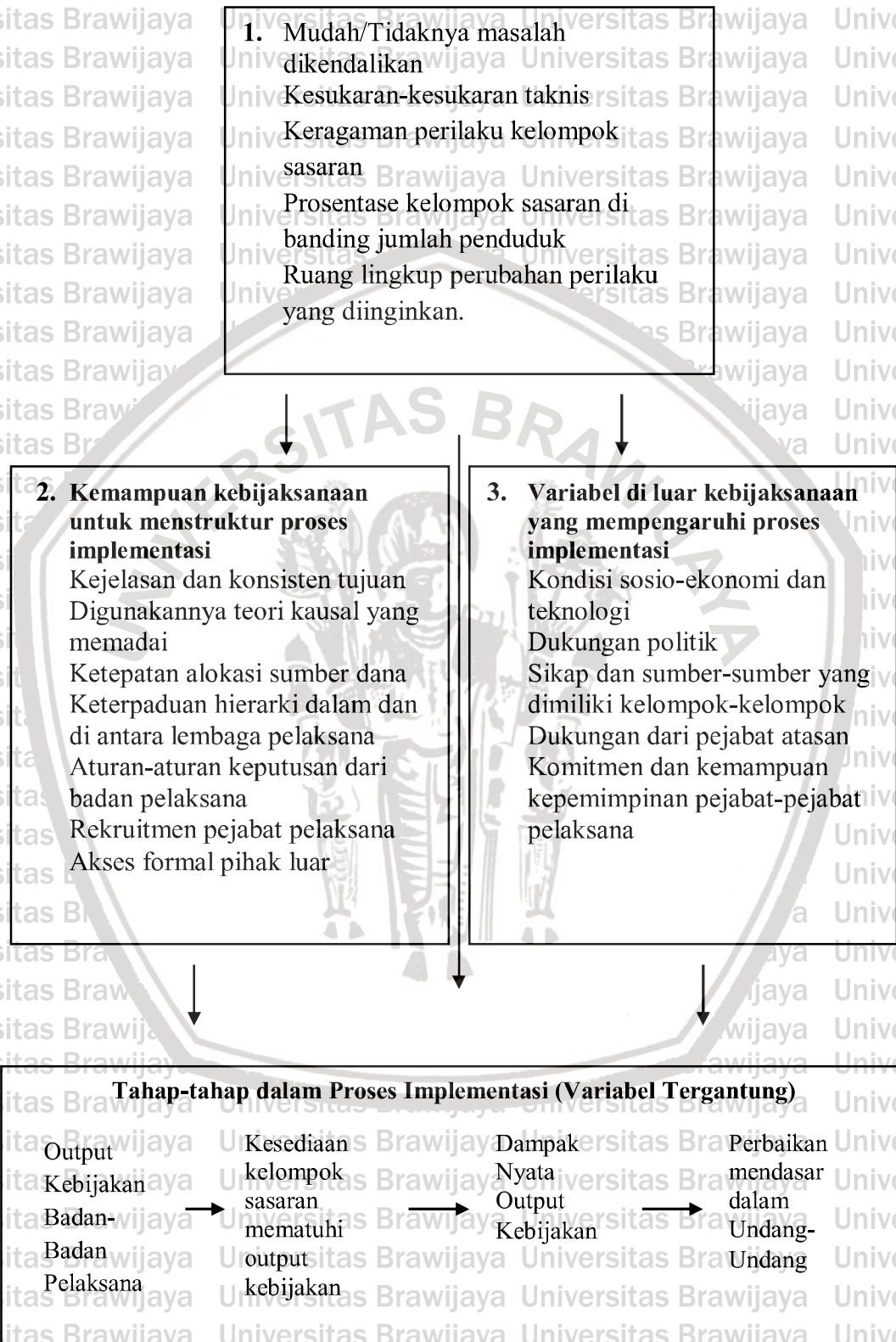
Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan berhasil apabila di tingkat masyarakat atau warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik.

d) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dan kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal penting dalam keberhasilan kinerja kebijakan publik.



Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier



Gambar 5 Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Sumber : Wahab (1997:82)

c. Implementasi Kebijakan Publik Model Merile S. Grindle

Model ketiga yang berpendekatan *top-down* dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980). Pendekatan ini juga dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada sekitar dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dan proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai, ini diukur dengan dua faktor, yaitu:
 - a) *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

1) *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut yang membawa pengaruh terhadap implementasinya.

b) *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai.

Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan, maka bagian ini harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dan suatu kebijakan yang diimplementasikan.

e) *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pada saat pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

2). *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

a) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dan aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan gagal.

b) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa).

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dan suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Sedangkan pendekatan bottom up, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dan pusat. Pendekatan bottom up berpangkal dan keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan bottom up adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya yaitu dengan sistem sosio-kultur yang ada, agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif dan dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan Administrasi Kependudukan merupakan kebijakan yang murni dibuat oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengelola kependudukan di Kota Malang. Penduduk merupakan pelaku sekaligus sasaran pembangunan, sehingga data penduduk merupakan data pokok yang perlu diketahui karakteristiknya, (kuantitas, distribusi, komposisi dan kualitas) untuk mengetahui potensi maupun kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menuju subyek yang berkualitas. Lewat data kependudukan pula dapat diketahui sumber daya manusia yang dimiliki oleh suatu Negara, maka kebijakan administrasi kependudukan ini adalah kebijakan yang bersifat Top Down dimana desain kebijakan berasal dari pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan. Model Implementasi dari Kebijakan Administrasi Kependudukan adalah Donald Van Metter dan Carl Van Horn juga disebut *A Model of The Policy Implementation* karena model ini yang mampu menggambarkan substansi dari implementasi kebijakan administrasi kependudukan.

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman yang dikutip oleh Sinambela (2006:4): Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik". Selanjutnya Sampara yang dikutip oleh Sinambela (2006:5): "Pelayanan adalah suatu urutan kegiatan yg terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin, dan menyediakan kepuasan pelanggan."

Dari beberapa pendapat tersebut pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau suatu kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan publik dapat pula diartikan pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat baik dalam bentuk jasa maupun dalam bentuk barang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai cara yang telah ditetapkan.

Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan kegiatan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini bukan pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sebenarnya yang diharapkan oleh masyarakat, yaitu kebutuhan tentang pelayanan yang sudah menjadi hak masyarakat sebagai warga negara yang mana wajib dipenuhi oleh pemerintah.

Dengan menggunakan kriteria tersebut, untuk memahami pelayanan publik menurut Dwiyanto (2010:22) pelayanan publik sebenarnya memiliki kisaran yang sangat luas, yaitu mencakup pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang publik, hak dasar, kewajiban pemerintah, dan komitmen nasional.

Pelayanan publik umumnya dibagi dalam dua kategori sesuai dengan tingkat kepentingan kebutuhan warga negara, yakni pelayanan publik primer dan pelayanan publik sekunder. Pelayanan publik primer merujuk kepada semua jenis pelayanan dari sebuah instansi baik pemerintah maupun swasta untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat mutlak dari seorang warga negara. KTP bersifat mutlak bagi setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat, terutama dari segi usia (18 tahun ke atas). Pemenuhan layanan air bersih, listrik, dan transportasi juga merupakan kebutuhan layanan publik yang bersifat mutlak bagi setiap orang.

Sebaliknya, pelayanan publik sekunder merujuk kepada pelayanan yang tidak mutlak bagi warga negara, semisal kebutuhan tata rias, hiburan, dan sejenisnya.

Untuk semua pelayanan yang bersifat mutlak, negara dan aparaturnya berkewajiban menyediakan pelayanan yang bermutu dan mudah didapatkan.

Komitmen suatu negara untuk memberikan pelayanan publik memadai terhadap kebutuhan publik merupakan implementasi pemenuhan hak-hak azasi manusia. Oleh karena itu, ketika suatu instansi pemerintah memberikan pelayanan publik yang buruk, hal tersebut dianggap melanggar hak azasi manusia. Sebagai contoh, disaat masyarakat kesulitan mendapatkan layanan pendidikan yang berkualitas dan mudah diakses, maka sesungguhnya pemerintah telah berlaku lalai, melanggar hak azasi warganya. Hal ini berlaku di setiap lembaga penyedia layanan publik, seperti di puskesmas maupun rumah sakit dan sebagainya.