

## **Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penulis

**Dr. Arifin Tahir, Msi.**

Copyright Arifin Tahir, 2011

Editor

Hartono Hadjarati

Tim Penerbit

M. Isnaeni

Hijumrasutiani

Desain Cover dan Layout : M Fadel Nur

Cetakan Pertama, **Maret 2011**

*Diterbitkan oleh*

**PENERBIT PT.PUSTAKA INDONESIA PRESS**

Jl. Kepu Dalam IV No.166 Kemayoran Jakarta Pusat 90221

Telp. 021-83316695 Fax. 021-4269387

Hotline: 0852-426-11-222

Email :reaksi@gmail.com

Website : penerbitpip.wordpress.com

*All right Reserved*

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruhnya isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional RI ; Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Tahir, Arifin

Kebijakan Publik & Tranparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah / Arifin Tahir – Cetakan Pertama - Jakarta

Pustaka Indonesia Press, 2011

xii + 212 hlm, 14 x 20,5 cm

**ISSBN : 978-979-1251-06-7**

Dicetak oleh PT Grafika Utama Jakarta  
(isi diluar tanggung jawab percetakan)



## KATA SAMBUTAN GUBERNUR PROVINSI GORONTALO

**P**ertama-tama saya menyambut dengan gembira dan penuh apresiasi atas penerbitan buku berjudul : **“Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”** Karya Dr. Arifin Tahir, Msi.

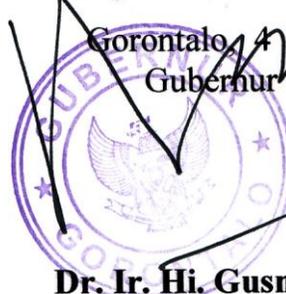
Buku ini memiliki peran penting dalam mengurai konsep-konsep Administrasi Negara Kebijakan Publik, *Good Governance* dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Saya sangat salut dan bangga kepada penulisnya, karena buku ini bukan saja menuliskan berbagai teori-teori tetapi juga mengungkapkan studi kasus mengenai Transparansi Kebijakan Pemerintahan Daerah.

Buku ini perlu dibaca bagi pengambil kebijakan baik eksekutif, legislatif, yudikatif, pemerhati, akademisi, mahasiswa dan masyarakat umum lainnya. Oleh sebab itu, buku ini perlu diserbar luaskan kepada masyarakat umum .

Akhirnya, selaku Gubernur Provinsi Gorontalo menyampaikan selamat dan penghargaan yang tinggi kepada penulisnya, atas kerja keras dan dedikasinya untuk penulisan dan penerbitan buku ini.

Gorontalo, 4 Februari 2011  
Gubernur Gorontalo



**Dr. Ir. Hi. Gusnar Ismail, MM.**

## KATA SAMBUTAN

### REKTOR UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

**P**ertama-tama marilah kita memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena atas izin rahmat dan petunjuknya sehingga kita masih senantiasa dapat berpikir dan berkarya demi kemajuan daerah khususnya Provinsi Gorontalo.

Saya selaku Rektor menyambut dengan gembira dan penuh apresiasi atas penerbitan buku karya Dr. Arifin Tahir, berjudul **“Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”** yang diterbitkan oleh PT Pustaka Indonesia Press Jakarta. Penerbitan buku ini merupakan suatu gagasan dan upaya yang sungguh-sungguh oleh penulisnya sebagai seorang ilmuan yang patut kita teladani. Betapa tidak, menulis dan menerbitkan karya seperti ini adalah sebuah pekerjaan mulia.

Tema yang diangkat dalam buku ini merupakan wacana yang menarik dan selalu aktual sepanjang masa, terutama di era yang pro rakyat dan transparansi sebagai bagian dari prinsip-prinsip *good governance*. Oleh sebab itu, menurut pemahaman saya, buku ini sangat penting untuk dibaca, baik oleh pengambil kebijakan, eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Begitu pula kepada para akademisi dan mahasiswa yang ingin mendalami lebih jauh konsep-konsep kebijakan dan pemerintahan, Buku ini pula diharapkan memberikan manfaat bagi masyarakat umum lainnya.

Akhirnya atas nama Rektor dan Civitas Akademika Universitas Negeri Gorontalo menyampaikan selamat kepada penulisnya. Semoga usaha dan gagasan yang baik ini dapat disambut dengan penuh suka cita. Selamat membaca.

Gorontalo, 7 Pebruari 2011

Rektor Universitas Negeri Gorontalo



**Dr. Syamsu Qamar Badu, MPd.**

## Pengantar Penulis

*Alahamdulillahi Rabbil Alamin*

**P**ertama-tama kupersembahkan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada ayahbuda tercinta almarhum Kadir Tahir dan almarhumah Rugaiyah Nasaru karena berkat keduanya saya hadir di dunia dan dapat mempersembahkan karya kecil ini.

Karya kecil ini memuat berbagai permasalahan tentang kebijakan dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tema yang diangkat dalam karya kecil ini sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut termasuk oleh pembaca. Oleh sebab itu, kritikan dan saran sangat diharapkan untuk perbaikan dimasa-masa yang akan datang.

Begitu besar jasa dibalik penulisan karya kecil ini, untuk itu saya tak pernah melupakan kesabaran dari mereka yakni isteri dan anak-anakku yang telah memberikan kekuatan bathin dalam merampungkan karya sederhana ini. Mereka adalah ; Nursin Une, Sofyani Usulu, Fitria Tahir,SPd, Faizal Tahir,SE, Fakhri Tahir, Fikram Tahir, Fidyah Tahir, serta keceriahan cucu-cucuku yakni : Sasa Putriansyah, Andi ilham Syah dan Sakila Agna Syah yang telah memberikan apresiasi dikala saya kekeringan gagasan.

Tak lupa pula saudara-saudaraku alm Rusdin Tahir, alm Tamrin Tahir, Mien Tahir, alm Aswin Tahir, Fien Tahir,SPd, alm. Ramlin Tahir, Maslin Tahir, Murtin Tahir,SE, Syamsudin Tahir, Jamaluddin Tahir, yang telah memberikan energi dahsyat ketika saya patah semangat. Dan seluruh keluarga yang terhimpun dalam Forum Kerukunan Keluarga Tahir (FK2T) dan Forum Kerukunan Keluarga Nasaru Serumpun dimana saja berada.

Dan tak lupa pula kepada almamaterku Universitas Negeri Gorontalo, Universitas Negeri Makassar, Universitas Syamratulangi dan Institut Agama Islam Negeri Gorontalo.

Semoga kebijakan kalian semua bermanfaat dalam membangun generasi masa depan yang lebih baik dan lebih transparan. Terima kasih.

Gorontalo, Medio Pebruari 2011

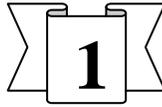
Penulis

Arifin Tahir

## Daftar Isi

Kata Sambutan Gubernur Provinsi Gorontalo.....	v
Kata Sambutan Rektor UNG.....	vi
Kata Pengantar Penulis.....	vii
Daftar Isi.....	x
<b>Bab 1 Administrasi Negara.....</b>	<b>1</b>
A. Konsep Administrasi Negara.....	1
B. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara.....	4
C. Dari Administrasi Negara ke Adminsitrasi Publik.....	26
<b>Bab 2 Kebijakan Publik .....</b>	<b>31</b>
A. Konsep Kebijakan Publik .....	31
B. Tingkatan Kebijakan Publik.....	41
C. Model-Model Kebijakan Publik .....	43
1. Model Elite ( <i>Policy</i> sebagai <i>Preferensi Elite</i> ) .....	46
2. Model Kelompok ( <i>Policy</i> sebagai Keseimbangan Kelompok) .....	53
3. Model Kelembagaan (Institution Model) <i>Policy</i> sebagai hasil dari lembaga) .....	59
4. Model Proses ( <i>Police</i> sebagai suatu aktivitas politik).....	64
5. Model Rasionalisme ( <i>Police</i> sebagai Pencapaian Tujuan yang Efesien).....	66
6. Model Inkrementalisme ( <i>Police</i> Sebagai Kelanjutan masa lalu).....	68
7. Model Sistem ( <i>Poilce</i> sebagai hasil dari suatu system).....	73
<b>Bab 3. Implementasi Kebijakan Publik.....</b>	<b>77</b>
A. Konsep Implementasi Kebijakan Publi.....	77
B. Model Implementasi Kebijakan .....	89
1. Model George C. Edwards III.....	90
2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn.....	105
3. Model Merilee S. Grindle.....	108
4. Model Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining.....	110
5. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983).....	112
6. Model korelasi antara perumusan strategi dan implementasi strategi .....	116
7. Model Charles O. Jones .....	118
8. Model Hoogwood & Gun.....	120
9. Model El More, Ipsky, Hjem & David O'Porter.....	132
10. Model Jan Merse.....	134

11. Model Warwic.....	136
12. Model Ripley dan Franklin.....	138
13. Model MSN Aproach.....	140
<b>Bab 4. Transparansi dalam Good Governance.....</b>	<b>144</b>
A. Konsep Good Governance.....	144
B. Konsep Transparansi dalam Good Governance.....	157
<b>Bab 5. Kebijakan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....</b>	<b>166</b>
A. Konsep Pemerintahan Daerah .....	166
B. Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	173
<b>Bab 6. Implementasi Kebijakan Transparansi di Kota Gorontalo.....</b>	<b>178</b>
A. Profil Kota Gorontalo Sebagai Kota Penyelenggara Kebijakan Transparansi.....	178
B. Format Kebijakan Transparansi .....	178
C. Materi Kebijakan Transparansi di Kota Gorontalo .....	180
D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Gorontalo.....	186
1. Komunikasi .....	186
2. Sumber Daya Pemerintah Kota Gorontalo.....	189
3. Sikap Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo.....	192
4. Struktur Birokrasi Komisi Transparansi.....	193
5. Responsivitas Pemerintah Daerah dalam Implementasi Kebijakan Transparansi.....	194
6. Keberterimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan Transparansi.....	195
<b>Bab 7. Implementasi Kebijakan Transparansi di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo.....</b>	<b>198</b>
A. Profil Kabupaten Boalemo.....	198
B. Format Kebijakan Transparansi di Kabupaten . Boalemo .....	201
C. Transparansi di Bidang Keuangan .....	203
D. Transparansi di Bidang kepegawaian .....	204
E. Transparansi di Bidang Pembangunan .....	205
DAFTAR PUSTAKA.....	207
Biodata Penulis.....	218



## Administrasi Negara

### D. Konsep Administrasi Negara

Konsep administrasi negara, akhir-akhir ini banyak mendapat sorotan dari para ahli terutama dalam penggunaan istilah administrasi negara atau administrasi publik. Hal ini disebabkan adanya pergeseran titik tekan dari *Administration of Public* ke *Administration by Public* dimana dalam *Administration of Public* negara sebagai agen tunggal dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan atau pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi negara/pemerintahan lebih berfokus *public service (pelayanan publik) atau disebut Administration for Public*). Sementara *Administration by Public* menurut Utomo (2008:7) berorientasi bahwa publik *demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver set*. Dimana menurut Utomo bahwa determinasi Negara/Pemerintahan tidak lagi merupakan faktor utama atau sebagai *driving forces*.

Penjelasan Utomo di atas memberikan pencerahan terhadap makna istilah Administrasi Negara dimana telah terjadi perubahan makna *public* sebagai negara menjadi *public* sebagai masyarakat. Artinya bahwa pendekatan yang dilakukan dalam disiplin ilmu ini bukan lagi kepada negara tetapi kepada masyarakat. Itulah sebabnya mengapa akhir-akhir ini istilah Administrasi Negara telah menjadi Administrasi Publik.

Untuk itu penulis mengemukakan beberapa pengertian dari berbagai ahli tentang istilah administrasi publik. Istilah ini sangat beragam tergantung dari perspektif mana para ahli melihatnya apakah menggunakan istilah Administrasi Negara atau Administrasi Publik:

- 1) Administrasi negara ialah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. (Siagian, 1996:8).
- 2) Doglas dalam Stillman (1992:2) mengemukakan "*Public administration is the produced of good and service designed to serve the need of citizen*".
- 3) Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3), mengemukakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

- 4) Dubnick and Romzek (1991), *Thea practice of public policy administration involves the dynamic reconciliation of various forces in government's efforts to manage public and program.*
- 5) Menurut John M. Pffifner dan Robert V. Presthus (1960:4,5,6) mengemukakan sebagai berikut:
- *Public Administration involve the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies.* Artinya bahwa administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
  - *Public Administration may be defined as the coodination of individual and group effort to carry out public policy. It mainly occupied with the dayti work of government.* Artinya bahwa administrasi negara dapat didefenisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
  - *In sum, public administration is process concerned with carryng out public policies, encompassing, innumerable skills and techniques large number of people.* Artinya. Secara ringkas administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan

dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan tehnik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

6) Menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro mengemukakan sebagai berikut:

- *Public Administration is cooperative group effort in public setting.* Artinya bahwa administrasi negara adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
- *Public Administration covers all three branches,,: executive, legislative and yudicative, and their interrelationships.* Artinya bahwa administrasi negara meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.

7) Sementara Keban (2008:4), menekankan pada makna yang bervariasi tentang istilah Administrasi Publik. Menurutnya Administrasi Publik sebagai *administrasi of public* menunjukkan pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, sedangkan *administrasi for public* menunjukkan konteks yang lebih maju dari sebelumnya dimana pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service*

*provider*), dan *administrasi by public* merupakan suatu konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat.

Dari beberapa rumusan di atas penulis menyimpulkan bahwa masih terdapat pula kerancuan penggunaan istilah makna *public* sebagai negara atau sebagai publik (masyarakat). Namun demikian penulis dapat menyimpulkan istilah Administrasi Publik adalah berbagai aktifitas manajemen yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif) dimulai dari perumusan, pengimplementasian serta pengawasan program pembangunan dengan melibatkan legislatif, dan yudikatif serta partisipasi masyarakat guna melahirkan kebijakan publik

#### **E. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara**

Pada prinsipnya ilmu pengetahuan itu bersifat nisbi, ia dapat berubah atau berkembang kapan dan dimana saja. Perubahan atau perkembangan inilah yang disebut dengan paradigma. Menurut Thomas Kuhn (dalam Keban, 2008:31) mengatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Administrasi Negara sebagai suatu disiplin ilmu tidak terlepas dari perubahan dan perkembangan paradigma itu sendiri. Dilihat dari sejarah perkembangannya paradigma Administrasi Negara telah mengalami kemajuan yang pesat. Perubahan dan kemajuan paradigma

Administrasi Negara bukan hanya melanda Indonesia tetapi seluruh dunia termasuk negara-negara maju sekalipun.

Perkembangan atau pergeseran paradigma secara garis besar dikemukakan Keban (2008:31), bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, diuraikan sebagai berikut:

Paradigma I (1990-1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak rakyat. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Senada dengan itu Ibrahim (2009:5), fokus administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasi-pemerintahan, sedangkan masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik.

Sebagai tonggak sejarah yang dapat dipergunakan sebagai momentum fase paradigma ini ialah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Lenald D. White (dalam Thoha:2010:18), bahwa didalam bukunya *Politikus and Administration*, Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok tersebut ialah politik dan administrasi sebagaimana yang tertulis dalam judul bukunya. Politik menurut Goodnow harus membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan

keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan antara politik dan administrasi. Badan Legislatif dengan ditambah kemampuan penafsiran dari badan yudikatif mengemukakan keinginan-keinginan negara dan kebijaksanaan formal. Sedangkan badan eksekutif mengadministrasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut secara adil dan tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik.

Ini berarti penekanan paradigma I ini adalah pada *locus*-nya, yakni mempermasalahkan di mana seharusnya administrasi negara ini berada. Jelas disini Gordon dan pengikut-pengikutnya berpendapat (dalam Thoha. 2010:19) bahwa administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu, walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam jumlah tertentu, namun fungsi pokok dan tanggung jawabnya tetap menyampaikan keinginan-keinginan negara. Inisial legitimasi yang konseptual tentang *locus* ini memberikan pusat pengertian atau defenisi dari bidang administrasi. Selanjutnya kaitannya dengan *focus* paradigma pertama ini ialah timbulnya suatu persoalan di antara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi. Sayangnya menurut Keban (2008:32), dalam paradigma ini hanya ditekankan pada aspek *locus* saja yaitu *government bureuaucracy*, tetapi *focus* atau metode apa yang harus

dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Dalam paradigma ini fokus administrasi negara ialah penekanan pada prinsip-prinsip administrasi negara yang dianggap berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya.

Tahun 1927, W.F. Willoughby menerbitkan bukunya yang berjudul *Principles of Public Administration*. Buku ini merupakan buku teks kedua yang membahas secara penuh dibidang administrasi negara. Buku pertama ditulis oleh Leonal D. White yang termasuk paradigma pertama. Prinsip-prinsip administrasi negara dikemukakan oleh Willoughby ini memberikan indikasi terhadap trend baru dari perkembangan bidang ini. Sekaligus membuktikan bahwa prinsip-prinsip itu ada dan dapat di pelajari. Dengan demikian, administrator-administrators bisa menjadi ahli dan cakap dalam pekerjaannya kalau mereka mau mempelajari bagaimana menerapkan prinsip-prinsip tersebut. (Thoha:2010:21).

Selanjutnya dikemukakan oleh Thoha, bahwa pada fase paradigma ke dua ini, administrasi negara benar-benar mencapai puncak reputasinya. Sekitar tahun 1930-an, administrasi banyak mendapat sumbangan yang berharga dari bidang-bidang lainnya seperti industri dan pemerintah. Sehingga dengan demikian, pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh

yang besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip administrasi tersebut. Itulah sebabnya locus dari paradigma ini mudah diketahui yakni berada pada esensi prinsip-prinsip tersebut. Sesungguhnya walaupun administrasi itu sebenarnya bisa berada dimana saja akan tetapi karena prinsip adalah prinsip dan administrasi adalah administrasi, maka menurut paradigma ini administrasi negara mempunyai suatu prinsip tertentu.

Prinsip-prinsip administrasi negara yang dimaksudkan tersebut ialah adanya suatu kenyataan, bahwa administrasi negara bisa terjadi pada semua tatanan administrasi tanpa memedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Ia bisa diterapkan dan diikuti dibidang apapun tanpa terkecuali. Kenyataan ini memberikan penegasan bahwa prinsip-prinsip administrasi tersebut bisa diterapkan dan dipakai oleh negara-negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi, dan atau kerangka institusi. Dengan demikian bisa terjadi administrasi negara di barat atau di timur, asalkan prinsip-prinsip tersebut bisa digunakan. (Thoha:2010:21).

Selanjutnya, oleh karena administrasi negara telah memberikan kontribusinya yang banyak terhadap formulasi prinsip-prinsip administrasi melalui suatu usaha penelitian ilmiah, maka administrasi negara seharusnya mengasikkan suatu paket akademis didalam menerapkan suatu prinsip dalam dunia kenyataan organisasi perusahaan, atau apapun namanya.

Pada fase paradigma kedua ini terdapat beberapa karya yang menonjol antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2010:22) disebutkan: Mary Parker Foller, menulis *Creative Experience* (1930), Henry Fayol, *Industrial and General Management* (1930), James D. Mooney dan Alan C. Reiley, *Principles of Organization* (1939), dan berbagai tulisan-tulisan lainnya yang megemukakan prinsip-prinsip administrasi negara tersebut.

Para ahli organisasi menurut Thoha (2010:23), sering menyebutkan aliran ini sebagai aliran manajemen administrasi (*administrative management*), karena aliran ini memusatkan titik perhatiannya pada eselon hierarki atas dari sesuatu organisasi. Suatu literatur yang relevan yang dihasilkan oleh aliran manajemen administrasi ini kira-kira bersamaan waktunya dengan suatu usaha pengembangan di bidang bisnis (*business school*) yang memusatkan perhatiannya pada hierarki terbawa atau pelaksana organisasi (*asseble-line*). Para ahli *research* pada aliran ini seringkali menamakannya sebagai manajemen ilmiah (*scientific management*) yang mengembangkan prinsip efisiensi tenaga gerakan dari pelaksana. Literatur yang sangat terkenal di masa ini ialah tulisan Fredriek W. Taylor, *Princile of Scientific Management* (1911) dan beberapa hasil karya Frank dan Lilian Gilbreth. Dalam hubungannya dengan konsep paradigma ini manajemen inilah sedikit sekali pengaruhnya terhadap konsep administrasi negara pada fase ini. Karena manajemen hanya memberikan titik perhatiannya pada tingkat pelaksana sesuatu organisasi.

Tahun 1937 merupakan puncak akhir dari fase paradigma kedua ini. Pada tahun itu Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick mengemukakan tulisannya *Paper on the Science of Administration*. Tulisan ini sebenarnya adalah laporan yang dibuatnya pada komisi presiden untuk administrasi. Pada waktu Gulick dan Urwick merupakan orang kepercayaan dari presiden Franklin D. Roosevelt.

Menurut Gulick dan Urwick, (dalam Thoha, 2010) prinsip adalah amat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak di mana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Fokus memegang peranan penting dibandingkan atas locus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick ialah singkatan POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). Walaupun sebagian besar orang menamakan masa-masa ini adalah masa "Ortodok Kesiangan" bagi administrasi negara. Akan tetapi, inilah ciri yang bisa diteliti dari paradigma kedua.

Tahun-tahun berikutnya merupakan tahun tantangan bagi administrasi negara. Banyak konsep-konsep baru yang mencoba mengkritik konsep administrasi negara yang dilaksanakan ortodoks tersebut. Dalam tahun 1938, setahun setelah Gulick dan Urwick mengemukakan prinsip-prinsip administrasi tadi, Chester I. Barnard menerbitkan bukunya *The Functions of Executive*. Pengaruhnya terhadap administrasi negara belum dirasakan dapat mengatasi persoalan pada waktu itu. Akan tetapi, pada kemudian hari buah pikiran Barnard tersebut memberikan pengaruh terhadap Herbert A. Simon, ketika Simon

menulis kritiknya yang tajam pada bidang ini. Kritikan Simon tersebut dapat dibaca dalam bukunya *Administrative Behavior*. Walaupun secara jelas, *Administrative Behavior* banyak terpengaruh oleh Barnad, akan tetapi karena pada waktu itu Barnad menjabat Presiden Direktur New Jersey Bell Telephon dan tidak menjadi anggota dari masyarakat administrasi negara, maka pengaruh tersebut tidak dibesar-besarkan (*has been delayed*). (Thoha, 2010).

Perselisihan *maintream* konsepsi administrasi negara kemudian dipercepat di tahun-tahun 1940-an, dengan adanya dua arah kekuatan yang datang bersama-sama. Pertama, keberatan atas pendapat bahwa politik dan administrasi tidak bisa dipisahkan dalam banyak kesempatan. Dan yang kedua, bahwa prinsip-prinsip administrasi adalah secara logis tidak konsisten. Sekaligus tahun-tahun ini, adalah tahun kritikan terhadap dua paradigma yang sudah diterangkan di muka.

Selengkapnya Thoha (2010), mengemukakan pada tahun 1946, suatu buku bunga ranpai yang diedit oleh Fritz Morstein Marx *Elements of Public Administration* menjawab pada keberatan pertama, bahwa administrasi dan politik bisa dikotomikan. Empat belas artikel yang ditulis dalam buku tersebut semuanya ditulis oleh para praktisi administrasi dan menunjukkan bahwa kesadaran baru mengenai administrasi yang "*value-free*" itu sebenarnya adalah *value* yang berat condongnya ke politik. Beberapa pertanyaan yang timbul antara lain:

- Apakah suatu keputusan teknis tentang anggaran dan pengembangan kepegawaian benar-benar merupakan keputusan yang impersonal dan tidak berbau politik (*apolitical decision*)? Atau apakah hal tersebut benar-benar sangat personal, sangat berpolitik, dan sangat prefensial?
- Apakah memang tidak pernah ada kemungkinan untuk membedakan perbedaan tersebut?
- Apakah tidak ada usaha yang bermakna untuk membedakan antara politik dan administrasi, kalau memang menurut kenyataan tidak bisa dibedakan?
- Apakah timbulnya dikotomi politik-administrasi di bidang ini sangat mengutungkan, sangat baik atau sebaliknya menjadi naif?

Jawaban yang frontal terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut diberikan oleh John M. Gaus pada tahun 1950 dengan tulisan di majalah Publik *Administration Review* di bawah judul "*A theory of public administration means in our time a theory of politics also*" Lonceng telah dibunyikan.

Suatu analisis yang menarik tentang trauma politik dan administrasi diberikan oleh Allen Schick dalam tulisannya yang terdapat dalam buku yang di edit oleh Frederick C. Mosher (dalam Thoha, 2010). Dia mengamati bahwa persoalan yang melanda kaum intelektual mengenai dikotomi politik

administrasi tahun 1940-an diperbesar di tahun-tahun belakang ini. Bagi mereka yang mempersoalkan memisahkannya politik dari administrasi belum pernah menunjukkan argumentasi yang mapan mengenai sesuatu yang disebut administrasi dan sesuatu yang disebut politik itu benar-benar tidak bisa dipisahkan secara mutlak. Dikatakan selanjutnya oleh Schick bahwa administrasi negara adalah mengabdikan untuk kekuasaan dan mempunyai kekuasaan yang penuh melayani kekuasaan itu untuk *pro bono publico*, untuk membantu pemegang kekuasaan dalam pemerintah secara lebih efisien. Persoalan dikotomi pada hakikatnya memberikan garis keturunan bagi administrasi atas politik, efisiensi atas representasi, rasionalitas atas keinginan pribadi, dan lain sebagainya. Dan akhirnya, penolakan dikotomi itu pada hakikatnya bukannya karena ia memisahkan politik dari administrasi akan tetapi jalan yang melanggar norma pluralis dari ilmu politik setelah perang.

Analisa Thoha dalam bukunya Ilmu Administrasi Publik Kontemporer (2008:24) lebih lengkap mengemukakan bahwa bersamaan dengan timbulnya tantangan terhadap dikotomi tradisional antara politik dan administrasi, maka timbul pula suatu perselisihan yang lebih mendasar yakni tentang prinsip-prinsip administrasi. Tahun 1946, Herbert Simon mendahului bukunya *Administrative Behavior* menulis suatu artikel dalam *Public Administration Review*, berjudul "The proverbs of Administration" pada tahun berikutnya, Robert A. Dahl dalam jurnal yang sama menulis "The Science of Public Administration: Three Problems"

Disini ia berpendapat bahwa pengembangan suatu prinsip administrasi yang universal terhadang oleh adanya perbedaan dari masing-masing tujuan (*Value*) yang sesuai bagi sesuatu organisasi perbedaan kepribadian dari masing-masing individu dan kerangka sosial yang beraneka dari suatu kultur ke kultur lainnya.

Dwight Waldo dalam bukunya *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, yang diterbitkan tahun 1948, ikut pula menyerang suatu paham yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak bisa diubah. Dalam buku itu Waldo selanjutnya, juga mengkritik bahwa metoodologi yang dipergunakan untuk menentukan prinsip-prinsip tersebut juga tidak konsisten, demikian pula nilai ekonomi dan efesiensi yang mendominasi pemikiran di bidang ini terlalu sempit.

Suatu analisis yang luar biasa terhadap prinsip ini muncul setahun sebelum buku Waldo di atas. Tahun 1947, Herbert A. Simon menerbitkan bukunya *Administrative Behavior; A Study of Decision Making process in Admnistration Organization*. Simon (dalamThoha, 2010) menunjukkan bahwa di setiap prinsip administrasi didalamnya terdapat prinsip tandingannya. (*Counter principle*). Oleh karena itu seluruh ide tentang prinsip-prinsip tersebut dapat dipecahkan. Sebagai contoh, dalam literatur administrasi yang tradisional menyatakan bahwa birokrasi itu hendaknya diatur dengan rentang kendali (*span of control*) yang sempit, agar bisa berkomunikasi dan melakukan

pekerjaan-pekerjaan secara efektif. Rentang kendali ini dimaksudkan agar seorang pemimpin dapat melakukan control yang baik, jika mempunyai staf bawahan yang jumlahnya terbatas. Setelah prinsip dilakukan, ternyata komunikasi untuk memberikan pengarahan bukannya menjadi efektif melainkan semakin berputar balik dan kontrol tidak menjadi efektif lagi. Hal ini terjadi karena prinsip rentang kendali yang sempit ini membawa konsekuensi adanya bagan organisasi yang memanjang. (*a tall organization chart*). Itulah sebabnya, kemudian diusulkan prinsip lain yang merupakan tandingan, atau prinsip yang memperbaiki *a span of control* tersebut. Prinsip tandingan ini menyarankan agar memakai bagan organisasi yang tambun (*a flat hierarchical structure*). Prinsip organisasi yang tambun ini akan membantu tercapainya komunikasi yang efektif dan dihindari distorsi.

Dalam uraian di atas apa yang dimaksudkan oleh Simon tentang kelemahan sesuatu prinsip. Dalam sesuatu prinsip akan didapatkan prinsip lain yang berlawanan. Hal ini akan merupakan suatu dilema, dan dilema ini tampaknya menghinggapi pada seluruh literatur tradisional dari administrasi negara. Gejala ini berlangsung sampai dengan diterbitkannya buku Simon tersebut. Selanjutnya dikemukakan oleh Thoha, (2010:25-26), bahwa selain mengkritik pondasi tradisional administrasi negara, Simon menawarkan suatu alternatif dari paradigma di atas. Bagi Simon, jika menginginkan ilmu ini bisa bekerja dalam keharmonisan stimulasi intelektual yang timbal balik, maka

hendaknya terdapat dua jenis Administrasi Negara. Dua jenis itu ialah pengembangan suatu ilmu administrasi murni yang berdasarkan atas pengaruh psikologis sosial dan ilmu administrasi yang banyak menjelaskan mengenai *public policy*. Kedua jenis administrasi ini bersama-sama akan merupakan dua komponen penguat dari paradigma baru tersebut. Sebagaimana dikatakan oleh Simon: (Thoha:2010:27)

*"There does not appear to be any reason why these two developments in the field of public administration should not go on side by side, for they in no way conflict or contradict."*

Menurut Simon, tampaknya tidak ada alasan yang kuat bahwa pengembangan kedua bidang administrasi negara ini tidak bisa berjalan berdampingan, bagi keduanya tidak ada jalan untuk konflik dan berlawanan. Pada sekitar pertengahan abad, kini dua persoalan yang dikemukakan diatas, mengenai perumusan dikotomi politik administrasi negara, dan prinsip-prinsip administrasi negara mulai banyak ditinggalkan oleh kaum cendekiawan di bidang ini. Ditinggalkannya dua persoalan di atas menunjukkan bahwa administrasi negara akan menemukan identitasnya. Dan identitas itu harus dicari.

Paradigma 3 (1950-1970) adalah paradigma administrasi negara sebagai Ilmu Politik. Menurut paradigma ini tidak sepatutnya ada dikotomi antara politik dan administrasi negara karena memang tidak realistis. Dalam konteks

ini, administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku dimana saja tetapi justru dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Paradigma ini menganggap studi administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik, hanya saja berbeda titik beratnya. Ilmu politik berfokus pada proses penyusunan kebijakan kekuatan sosial politik di luar birokrasi, administrasi negara berfokus pada penyusunan kebijakan dalam tubuh birokrasi, tetapi tidak terlepas dari sistem politik yang berlaku. (Ibrahim,2009:6)

Terkait dengan itu Thoha, (2010) secara singkat dikatakan bahwa fase paradigma ketiga ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Akan tetapi, konsekuensi dari usaha ini ialah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Itulah sebabnya tulisan-tulisan administrasi negara dalam tahun 1950-an penekanan pembicaraannya pada wilayah kepentingan (*area of interes*) atau sebagai sinonim dari ilmu politik. Administrasi negara sebagai suatu bidang studi yang dapat diidentifikasi memulai perjalanan yang panjang menurun bukit yang berputar-putar.

Dikatakannya bahwa walaupun usaha untuk kembali kepada ilmu politik sebagai suatu identifikasi dari administrasi negara pada paradigma ini akan, akan tetapi sebaliknya ilmu politik mulai melupakannya. Tahun 1962 administrasi bukan lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Hal ini terbukti

dari laporan komisi ilmu politik sebagai suatu disiplin dari APSA (*American Political Science Assosiation*). Tahun 1964, suatu survey yang dilakukan oleh sarjana-sarjana ilmu politik memberikan petunjuk tentang merosotnya minat terhadap administrasi negara dalam fakultas-fakultas ilmu politik. Tahun 1967 administrasi negara benar-benar dicoret dari program pertemuan tahunan APSA.

Melihat perlakuan ilmu politik terhadap administrasi seperti yang diceritakan di atas, maka tahun 1968 Dwight Waldo memprotes keadaan seperti itu. Dia menulis bahwa sarjana-sarjana ilmu politik tidak lagi mengidentifikasi dirinya dengan administrasi negara adalah bersikap tidak memedulikan dan memusuhi. Mereka menginginkan secepatnya keluar dari administrasi negara. Sarjana-sarjana administrasi negara tidak senang dan dianggap sebagai warga negara kelas dua.

Antara tahun 1960 sampai tahun 1970, hanya dijumpai empat persen dari semua artikel yang diterbitkan dalam lima jurnal utama ilmu politik yang membicarakan administrasi negara. Dasawarsa 60-an merupakan suatu saat memisahkannya administrasi negara sebagai bidang kajian dalam ilmu politik. Fakultas-fakultas ilmu politik menyebutkannya dengan "Tipe P.A". Ada dua perkembangan baru yang perlu dicatat pada masa ini, yakni pertama, pertumbuhan penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat *epistimologis*. Kedua, timbulnya studi perbandingan dan pembangunan

administrasi sebagai salah satu bagian dari administrasi negara. (Thoha:2010:28)

Paradigma 4 (1956-1970) adalah paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Paradigma ini menganggap bahwa ilmu administrasi negara sebagai bagian ilmu politik, perlu dikembangkan lebih lanjut dua aspek yang harmonis yaitu pengembangan ilmu administrasi secara murni berdasarkan psikologi sosial, aspek lain mengenai seluk-beluk kebijakan publik. (Ibrahim,2009:6)

Berbeda dengan Thoha (2010) istilah ilmu administrasi (*adminsitrave science*) dipergunakan dalam paradigma 4 ini untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan. Dalam ilmu ini terdapat pula pembahasan mengenai teori ilmu organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi pada intinya mendapat sumbangan pokok dari hasil kerja sarjana-sarjana psikologi sosial, administrasi perusahaan, dan sosiologi. Sehingga dengan demikian, sarjana-sarjana administrasi negara mendapatkan informasi yang tepat untuk memahami perilaku organisasi. Adapun ilmu manajemen sangat tergantung pada riset yang dilakukan ahli statistik, analisis sistem, komputer dan ekonomi. Sehingga karenanya sarjana-sarjana administrasi negara mendapatkan informasi untuk mengukur pelaksanaan kerja secara tepat dan menaikkan efisiensi manajerial.

Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan *focus*, tetapi tidak pada *locus*-nya. Ia menawarkan teknik teknik,

dan bahkan sering kali teknik-teknik yang canggih dan memerlukan keahlian dan spesialisasi, tetapi untuk institusi apa, teknik–teknik keahlian tersebut seharusnya diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian dari ilmu ini. Sebagaimana yang dibahas dalam paradigma 2 di muka, administrasi adalah administrasi di mana pun ia dapat dijumpai, fokus lebih utama dari pada *locus*-nya.

Menurut Thoha (2010) sejumlah usaha usaha pengembangannya, terutama di peroleh dari pengaruh fakultas administrasi perusahaan, (*school of business administrative*) mempercepat pencarian alternatif paradigma ilmu administrasi ini. Tahun 1956 terbitlah jurnal *administrative science quartetly*, sebagai sarana yang amat penting untuk menyuarakan pendapat dan konsepsi-konsepsi dari paradigma ini. Sarjana administrasi negara Keith M. Henderson berpendapat di pertengahan tahun 1960 bahwa teori organisasi adalah atau seharusnya menjadi fokus utama dari administrasi negara. Demikian pula, tidak di lupakan begitu saja usaha usaha yang di rintis oleh para cendekiawan terdahulu, seperti James G. March dan Herbert A. Simon dalam buku yang dikarang berdua, berjudul *Organizations (1958)*.

Selanjutnya dikatakan pada awal tahun 60-an, *Organizational Development (OD)* atau Pengembangan Organisasi (PO) mulai berkembang secara pesat sebagai suatu spesialisasi dari ilmu administrasi. OD sebagai suatu bidang kajian berlandas pada psikologi sosial dan pada nilai nilai

demokratis birokrasi baik pemerintah maupun swasta demikian pula aktualisasi diri dari masing masing anggota organisasi karena hal-hal inilah, maka OD dipandang oleh para cendekiawan muda administrasi negara, sebagai suatu objek yang bisa menawarkan bidang riset yang dapat bersaing dalam kerangka ilmu administrasi.

Dalam pandangan Thoha (2010) paradigma keempat ini dalam perjalanan materi meniti langkanya bukan tidak mempunyai persoalan. Banyak persoalan-persoalan yang perlu di jawab seperti misalnya jika *focus* tunggal telah dipilih oleh administrasi negara, yakni ilmu administrasi, apakah ia masih berhak berbicara *Public* (negara) dalam administrasi tersebut, ilmu administrasi tidak lagi mempunyai prinsip prinsip umum karena prinsip prinsip tersebut telah diganti menjadi prinsip organisasi dan manajemen yang spesifik. Jika suatu ketika akan bertukar fokusnya misalnya mau menekankan pada ilmu politik lagi akan tetaplah administrasi negara sebagai bagian dari ilmu administrasi.

Suatu fenomena dalam kehidupan sehari hari bahwa perbedaan antara pemerintah dan swasta (*public end private*) sulit dirumuskan secara empiris. Adanya industri militer yang kompleks, adanya peraturan-peraturan dari departemen-departemen pemerintah yang mengatur hubungan pemerintah dengan industri-industri swasta, adanya kemajuan keahlian masing masing departemen di dalam membantu memajukan teknik manajerial perusahaan-perusahaan swasta pada setiap aspek kehidupan masyarakat.

Kacaunya penggunaan istilah *public* dalam bidang administrasi ini kelihatan tidak bisa di mengerti. Seorang sarjana berpendapat kita harus mulai berbicara tentang administrasi negara, karena organisasi manajerial mempunyai hubungan yang erat dengan public, negara, pemerintah dan hal hal yang bersifat politis. Hal ini disebabkan karena tumbuhnya saling ketergantungan dalam masyarakat teknologi.

Thoha (2010) memberikan kesimpulan tentang paradigma empat bahwa negara dalam administrasi negara janganlah di tafsirkan dalam hubungannya dengan istilah institusi, melainkan hendaknya ia ditafsirkan secara filosofis, normatif, dan etis. Negara dalam hal tersebut akan menjadi suatu yang mempunyai pengaruh terhadap kepentingan masyarakat. Dengan demikian locus dari istilah administrasi negara dapat pula mencakup pengertian swasta.

Paradigma 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi negara sebagai administrasi. Keban mengemukakan (2008:33) bahwa paradigma ini merupakan pembaruan terhadap paradigma-paradigma sebelumnya. Paradigma ini telah memiliki fokus yang jelas. Fokus administrasi negara mencakup teori-teori organisasi, analisis kebijakan publik, tehnik-tehnik administrasi dan manajemen modern, berbagai persoalan dalam birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Sedangkan locusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa dengan adanya pergeseran paradigma administrasi negara, maka fokus dan lokus bidang kajian dari administrasi negara telah semakin jelas yakni bidang kajian kebijakan publik

Bahkan lebih dari itu menurut Thoha (2010:33) administrasi negara semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politik ekonomi proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah dan analisisnya (*publik policy making process*) dan cara cara pengukurannya dari hasil hasil kebijaksanaan yang telah dibuat.

Lebih dari itu, Thoha mengemukakan bahwa aspek- aspek perhatian ini dapat dianggap dalam banyak hal sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan antara focus administrasi negara dengan *locus*-nya. Sebagaimana yang terlihat dalam tern yang diikuti oleh paradigma ini, maka fokus administrasi negara adalah teori organisasi praktik dalam analisis public policy dan teknik teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju. Adapun *locus* normatif dari administrasi negara digambarkan oleh paradigma ini pada birokrasi pemerintah dan pada persoalan persoalan masyarakat. Walaupun *public affairs* masih dalam proses mencari bentuknya. Akan tetapi melihat perkembangan bidang ini menduduki tempat utama dalam menarik perhatian administrasi negara.

Itulah sebabnya lanjut Thoha, bahwa dalam waktu yang singkat, administrasi negara sebagai sebagai suatu bidang kajian telah menunjukan warnanya sendiri. Beberapa departemen fakultas dan akademi baru administrasi dan public affairs bermunculan. Hal ini membuktikan adanya suatu sikap yang jelas dari paradigma ini. Antara tahun 1973 – 1978 telah dibentuk kurang lebih 21 persen fakultas profesional administrasi negara dan public affairs dan sekitar 53 persen departemen administrasi negara dan publik affairs.

Walaupun terdapat beberapa universitas menempatkan program administrasi negara kedalam departemen ilmu politik hal tersebut hanya dijumpai pada universitas kecil. Mereka lebih senang hanya untuk melayani pendaftaran yang semakin menyusut dibandingkan dengan suatu usaha terencana untuk mengembangkan kurikulum administrasi negara sebagai bagian dari ilmu politik.

Salah satu kecenderungan dari pertumbuhan administrasi negara ini terbentuknya asosiasi nasional dari fakultas-fakultas tersebut. (*the national association of school of public affairs and administrative*) asosiasi ini dibentuk tahun 1980 mempunyai anggota lebih dari 200 intitusi dan lebih dari 25.000 mahasiswa baik yang penuh ataupun yang partime terdaftar dalam program MPA pada akhir tahun 1970-an.

Demikialah perkembangan administrasi negara baik di ikuti lewat sejarahnya maupu lewat perkembangan paradigma. Kesemuanya berlatar belakang empiris dari negara Eropa dan Amerika Serikat. Karena dari sanalah ilmu ini mulai di kembangkan. Belajar dari pengalaman mereka kita petik yang dianggap baik dan bisa di terapkan dalam pertumbuhan administrasi negara kita. (Thoha, 2010,32)

### **C. Dari Administrasi Negara ke Adminsitration Publik**

Perkembangan ilmu Administrasi Negara akhir-akhir ini telah mengalami pergeseran titik tekan dari *Administration of Public* ke *Adminsitration by Public* dimana dalam *Administration of Public* negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan. Konsep ini menekankan fungsi negara/pemerintahan bertugas sebagai *public service (Adminsitration for Public)*. Sementara *Administration by Public* berorientasi bahwa publik *demand are differetianted*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver set*. Dimana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama sebagai *driving forces*. (Utomo, 2008:7) Dampak pergeseran tersebut menurut Utomo, telah mengakibatkan perubahan makna *public* sebagai negara, menjadi *public* sebagai masyarakat. Dengan demikian pendekatan ilmu administrasi negara tidak lagi berorientasi kepada negara tetapi kepada masyarakat atau *Custommer's Oriented* atau *Custommer's*

*Approach*. Dan hal ini menjadi tuntutan perubahan dari *government* yang lebih menitikberatkan kepada otoritas menjadi *governance* yang menitikberatkan kepada *kompatibilitas* di antara para aktornya ialah : Pemerintah, Sektor Swasta dan Masyarakat. Di kalangan masyarakat istilah *Public Administration* selalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan Administrasi Negara. Terjemahan bebas inilah yang sering menimbulkan pertanyaan di kalangan akademisi seiring dengan perubahan masyarakat yang semakin dinamis. Terjemahan bebas ini tentunya dilandasi dengan kondisi faktual yang dilihat dari pengelolaan negara yang berorientasi pada kekuasaan. Orientasi kekuasaan yang dilakukan oleh negara inilah yang telah menimbulkan persepsi tentang pengertian *Public Administration* dikonotasikan dengan Administrasi Negara. Namun dalam perkembangan kemudian, istilah ini telah bergeser sesuai dengan pergeseran corak berfikir serta realita perubahan pengelolaan negara itu sendiri.

Dengan demikian sesungguhnya telah terjadi perubahan makna *public* sebagai negara, menjadi *public* sebagai masyarakat. Dalam arti bahwa administrasi negara bukan lagi terlalu berorientasi kepada aktivitas oleh negara, tetapi menjadi oleh, untuk dan kepada masyarakat. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara tetapi titik tekannya kepada masyarakat.

Utomo, (2008:8) mengatakan bahwa proses, sistem, prosedur, *hierarchi* atau *lawfull state* tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu

diketahui dan merupakan *skill*. Tetapi *results*, *teamwork*, fleksibilitas haruslah lebih dikedepankan disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya *differentiated public demand*. Sedangkan sebagai seorang administrator atau mereka yang mendalami administrasi publik dituntut untuk memiliki pengetahuan, *skill*, kemampuan, *profesionalisme*, kapabilitas untuk mengembangkan konsep organisasi dan manajemen serta mengorganisir dan memanager aktivitas dan infrastruktur dalam memahami tuntutan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Itulah sebabnya mengapa mereka ini tidak dituntut untuk tidak saja memiliki *responsibility* dan *accountability* tetapi juga harus memiliki *responsiveness*, *transparants*, *integrity* dan *impartiality*.

Dari penjelasan di atas tidak berarti bahwa administrasi publik (negara) melepaskan atau terlepas sama sekali dari kehidupan atau permasalahan negara. Meskipun administrasi negara (publik) tidak lagi berdasarkan pada paradigma I (Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi), tetapi tidak berarti tidak terkait atau dikaitkan dengan negara atau pemerintah.

Selanjutnya Utomo, (2008:9) mengemukakan bahwa saat ini kita mengalami situasi *upheaval* dan *turbulance* yang menghendaki adanya *interrlations* dan *interdependece* antar komponen yang kesemuanya disebabkan adanya kompetisi yang semakin kompleks. Baik organisasi maupun negara dan pemerintahan harus dapat, mengantisipasi hal ini agar dapat melangsungkan kehidupan dan kegiatannya dan juga dapat tetap *survive* dalam

menghadapi perubahan yang pesat ini, bahkan dapat mempercepat perkembangan atau pembangunannya.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Utomo bahwa era globalisasi, informasi dan perdagangan bebas dengan terbentuknya kesepakatan dan persekutuan didalam GATT, CER, AFTA, NAFTA, dan APEC mengindikasikan percepatan proses meliberalisasikan aktivitas di dalam bidang perekonomian dan perdagangan yang pada hakekatnya dengan sendirinya akan mempengaruhi aktifitas di bidang lainnya. Untuk itu, profesionalisme menjadi fokus tuntutan yang diutamakan, dalam hal ini termasuk didalamnya komponen-komponen birokrasi, khususnya sistem administrasi (administrasi publik), agar dapat menanggapi adanya perubahan tersebut dimuka dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian. Birokrasi atau sistem administrasi yang lebih menitikberatkan kepada COP (*Control Order and Prediktion*) harus dengan cepat mengubah dirinya dan menjadi birokrasi atau sistem administrasi sebagai komponen atau institusi (modal intelektual) yang berorientasi atau yang bertitik tekan kepada ACE (*Aligment Creativity and Empowerment*).

Berdasarkan hal tersebut, maka yang menjadi pertanyaan mendasarkan serta perlu dicarikan alternatif jawabannya adalah: Bagaimanakah kedudukan dan peran profesi administrasi atau birokrasi saat ini dalam pandangan masyarakat maupun pemerintahan sendiri?. Penyesuaian-penyesuaian bagaimanakah yang perlu dilakukan untuk lebih dapat meningkatkan peran dan

kedudukan profesi administrasi bagi pembangunan dan perubahan. (Utomo, 2008:10-11).



## Kebijakan Publik

### A. Konsep Kebijakan Publik

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefenisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Keban (2008:55) memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, yang dikutipnya dari pendapat Graycar, dimana menurutnya bahwa :”*Public Policy*

dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya”.

Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja (1992:30) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan. Hal ini senada dengan David Easton dalam Toha (2010:107), merumuskan sebagai berikut : *“the authoritative allocation of value the whole society but it turns out that only government can aauthoritatively act on the whole society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocationof values”* dalam artian bahwa kebijakan pemerintah sebagai alokasi otoritatif bagi seluruh masyarakat sehingga semua yang dipilih

pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil alokasi nilai-nilai tersebut. Sementara itu, Koontz dan O'Donnel (1972:113), mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan.

Sedangkan menurut Anderson (1984:113), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson (1984:113), mengklasifikasi kebijakan, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan

kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (2000:51-52) dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :
  - 1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
  - 2) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
  - 3) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up*

menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.

3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil

yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

6. Kebijakan kebanyakan didefenisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan

itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.

10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefenisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Selanjutnya Nurcholis (2007:263), memberikan defenisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan,
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones (1996:47) dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah : *“a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”*.

Menurut Jones, bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Sekalipun definisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematu kebijakan tersebut, namun demikian definisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Selanjutnya tentang kebijakan publik Dye (2008:1), mengemukakan : *“Public policy is what ever governments choose to do or not to do”*, konsep ini

menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan "sesuatu yang tidak dilakukan" oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan "sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah".

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami:

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn, (2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas

intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Itulah sebabnya Utomo (2006:76), mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan *power* elit pada suatu waktu. Senada dengan hal tersebut (Nugroho, 2003: 7), mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan regulasi atau aturan atau dapat diartikan sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang harus dipahami secara utuh dan benar. Kebijakan publik diawali dengan adanya issue yang menyangkut kepentingan bersama dimana dipandang perlu untuk diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah

menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

## **B. Tingkatan Kebijakan Publik**

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2006:31), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat (*meso*) atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
3. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran tentang hirarki kebijakan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah

merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum (Abidin (2004:31-34) membedakan kebijakan dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Younis (1990:3), membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni : formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner (1984:30-40), menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Starling (1973:13) menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

1. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan tehnik-tehnik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan,
3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan tehnik-tehnik pengangguran.
4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan
5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

Charles O. Jones menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen :

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,

4. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Efec*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kaji (2008:10), mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah :

1. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
2. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.
3. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
4. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
5. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

### **C. Model-Model Kebijakan Publik**

Penggunaan model dalam kebijakan publik sangat penting, menurut Thoha, (2010:125) manfaat sebuah model akan tergantung pada kemampuannya untuk menyusun dan menyederhanakan kehidupan politik. Selanjutnya diuraikan oleh Thoha tentang model-model kebijakan publik sebagai berikut:

#### **8. Model Elite (*Policy sebagai Preferensi Elite*)**

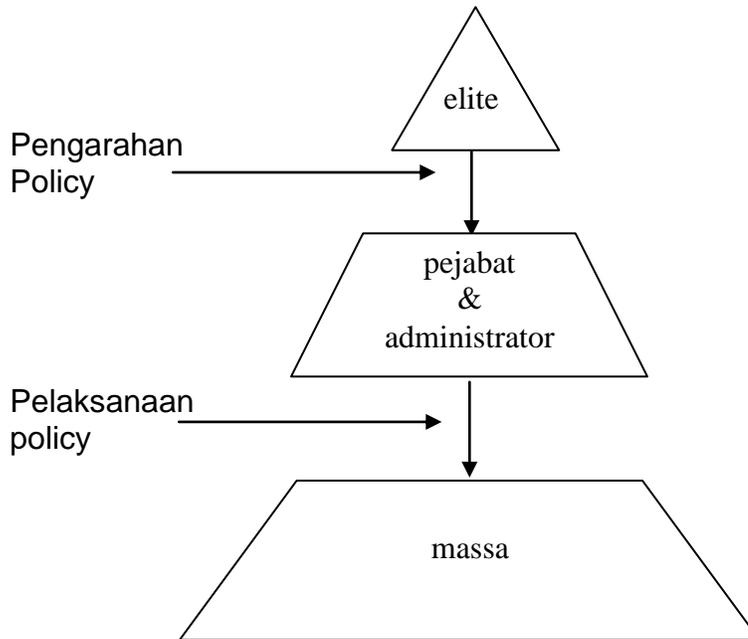
Istilah elite menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Jika diterapkan dalam kehidupan kelompok, maka elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat. Dan jika diterapkan dalam kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu

masyarakat yang sedang berkuasa. Kalau dalam suatu masyarakat semua bagian atau kelompok secara bersama-sama berkuasa, seperti dalam demokrasi langsung dan dalam prinsip-prinsip kebersamaan dan kebulatan suara (*unanimity principle*), maka di sini tidak ada elite yang berkuasa atau dengan kata lain tidak ada political elite.

*Public policy* dalam model elite ini dapat dikemukakan sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Walaupun sering dikemukakan oleh tokoh-tokoh elite itu sendiri, bahwa *public policy* yang dianutnya adalah merefleksi dari tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Hal tersebut tampaknya lebih memencarkan sebagai mitos dibandingkan dari kenyataan yang sesungguhnya.

Teori model elite sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2010:125) menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan *public policy* hendaknya dibuat apatis atau miskin akan informasi. Elite secara pasti lebih banyak dan sering membentuk opini masyarakat dalam persoalan-persoalan *policy*, dibandingkan dengan massa membentuk opini elite. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator dan birokrat hanya melaksanakan *policy* yang telah dibuat elite tersebut. *Policy* mengalir dari elite ke massa melalui administrator-administrator tersebut. Bukan sebaliknya berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat.

Elite di sini digambarkan tidak seimbang dari susunan atas sosio-ekonomi dari masyarakat



Gambar 1 : Model *Elite* dalam *public policy* (Thoha,2010)

Teori model *elite* ini secara singkat Thoha (2010:128) merumuskan sebagai berikut:

1. Masyarakat dalam suatu negara tertentu dibagi atas dua bagian, yakni bagian yang mempunyai kekuasaan, dan bagian yang tidak mempunyai kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan ini jumlahnya sedikit, sedangkan masyarakat yang tidak mempunyai kekuasaan ini jumlahnya banyak. Hanya sejumlah kecil dari bagian masyarakat tersebut yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat banyak. Adapun massa tidak ikut berperan serta memutuskan *public policy*.

2. Sekelompok kecil atau beberapa orang yang memerintah adalah bukan mewakili secara tipikal dari massa yang diperintah. *Policy* mengalir dari kehendak elite melalui para pejabat dan administrator yang melaksanakan *policy* tersebut dengan sasarannya rakyat banyak. Rakyat banyak menjadi objek dari keinginan-keinginan elite.
3. Untuk mencapai stabilitas dan menghindari adanya revolusi, maka gerakan-gerakan non elite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu. Hanya non elite yang sudah mau menerima konsensus dasar dari elite yang diperkenankan masuk lingkaran pemerintahan elite.
4. Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Di Amerika dasar dari konsensus elite adalah dihargainya milik pribadi, adanya batas-batas pemerintahan, dan kemerdekaan pribadi. Di Indonesia dasar konsensus elite adalah falsafah dan dasar negara Pancasila, yang akhir-akhir ini dikenal dengan asas tunggal Pancasila.
5. *Public policy* bukanlah merefleksi dari tuntutan-tuntutan masyarakat pada umumnya, melainkan agak menonjolkan nilai-nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). Perubahan-perubahan dalam public policy lebih bersifat tambal sulam (*incremental*) daripada bersifat revolusioner.

6. Elite yang aktif adalah relatif kecil menjadi sasaran dari pengaruh langsung massa yang apatis. Elite lebih banyak mempengaruhi massa dari pada massa mempengaruhi elite.

Rumusan-rumusan teori model elite di atas kiranya dapat dipergunakan sebagai dasar pemahaman model ini dalam *public policy*. Namun meskipun demikian Thoha membuat suatu pertanyaan apakah implikasi teori model elite tersebut terhadap analisis kebijakan dalam *public policy*? Pertanyaan di atas dijawab sendiri oleh Thoha sebagai berikut :

1. Dalam elitisme, *public policy* lebih banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai elite dibandingkan dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Oleh karena itu, perubahan dan inovasi di dalam *public policy* hanyalah dimungkinkan sebagai suatu hasil dari merumuskan kembali nilai-nilai elite tersebut yang dilakukan oleh elite sendiri. Itulah sebabnya elite lalu menjadi konservatif, yakni mereka lebih menyukai bertahan pada suatu sistem yang ada. Maka jika terjadi suatu perubahan dalam *public policy*, perubahan tersebut dilakukan lebih bersifat tambal sulam dibandingkan daripada bersifat revolusioner. Dalam bentuknya yang realistis *public policy* sering kali hanya disempurnakan dan jarang dilakukan penggantian.

Pada hakikatnya, terjadinya perubahan dalam sistem politik dan *public policy*, jika timbul peristiwa-peristiwa yang mengancam suatu sistem

yang berjalan. Dalam hal ini elite bertindak dalam basis pemahaman atas kepentingan pribadi. Perubahan-perubahan institusi hanyalah dilakukan untuk melindungi suatu sistem yang ada dan posisi-posisi elite dalam sistem tersebut. Selain itu elite dapat pula bersikap lain yakni memerhatikan kepentingan rakyat. Nilai-nilai dari elite lalu menjadi nilai yang sangat memerhatikan persoalan-persoalan masyarakat (*public regarding*). Suatu perasaan yang mempunyai kewajiban terhormat dapat mewarnai nilai-nilai *elite*. Dan kesejahteraan masyarakat merupakan unsur yang amat penting dalam keputusan-keputusan elite. Kalau timbul keadaan seperti ini, maka elitisme itu sebenarnya bukanlah berarti bahwa *public policy* akan bertentangan dengan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, tanggung jawab untuk mensejahterahkan rakyat terletak pada bahu para elite tersebut bukannya pada masyarakat.

2. Pandangan kaum *elite* bahwa massa sebagian besar adalah pasif, apatis, dan miskin informasi. Sentimen-sentimen rakyat acap kali dimanipulasikan oleh *elite*, bukannya sebaliknya nilai-nilai elite dipengaruhi oleh sentimen rakyat. Dan hampir pada semua bagian, komunikasi antara elite dan rakyat arusnya mengalir secara deras kebawah. Ini berarti rakyat banyak menjadi sasaran dari kehendak *elite*. Oleh karena itu, adanya suatu lembaga pemilihan umum yang terkenal itu dan adanya kompetisi partai politik tidaklah memungkinkan massa

untuk ikut memerintah. Masalah-masalah *policy* dalam *public policy* jarang diputuskan oleh rakyat lewat lembaga-lembaga pemilihan dan perwakilan atau melalui hadirnya alternatif-alternatif *policy* yang diajukan oleh partai-partai politik. Hampir seluruh lembaga-lembaga demokrasi (misalnya, pemilihan umum dan partai politik) dirasakan penting hanya untuk simbol nilai-nilai *elite*.

*Elite* menolong mengikat massa pada suatu sistem politik dengan memberikan pada suatu peranan bermain pada hari pemilihan umum, dan adanya partai politik yang dikenal dan diizinkan oleh elite. Pada saat yang terbaik (ini kalau bernasib mujur) massa menurut elitisme hanyalah mempunyai pengaruh yang tidak langsung terhadap perilaku *elite* dalam membuat *policy*.

Elitisme juga melaksanakan pemerataan dalam konsensus mengenai norma-norma yang fundamental yang berada dalam sistem sosial. Dan elite juga setuju akan dasar "aturan main", sebagaimana setujunya elite terhadap kelangsungan sistem sosial itu sendiri. Stabilitas dari sistem itu dan juga kehidupannya tergantung pada konsensus elite dalam melaksanakan sistem nilai yang fundamental. Dan hanya alternatif-alternatif *policy* yang berada dalam batasan "meratakan konsensus" yang akan diberikan pertimbangan serius.

Sudah barang tentu, elitisme bukanlah berarti bahwa diantara sesama anggota *elite*. Tidak pernah terjadi "tidak sependapat" atau tidak pernah "bersaing" satu sama lain untuk merebutkan superioritas. Justru kalau terjadi persaingan di antara mereka, maka warna persaingannya akan lebih tajam akan tetapi diusahakan tidak akan tampil ke permukaan. Diusahakan kompetisi diantara mereka terpusat pada sekitar batas-batas yang amat sempit, sehingga diantara elite lebih banyak setujunya dibandingkan dari pada tidak setujunya.

Hal-hal yang dapat dipergunakan sebagai dasar konsensus *elite* antara lain: "pemerintahan yang konstitusional", "prosedur yang demokratis", "peranan mayoritas", "kebebasan bersuara dan *press*", "kebebasan untuk membentuk partai atau kekuatan oposisi", "kebebasan untuk memasuki sebagai pegawai dalam kantor-kantor pemerintah tanpa dilihat asal ideologi politiknya", "kesempatan yang sama dalam setiap bagian dari kehidupan ini", "dihormati milik pribadi", dan lain-lainnya. (Thoha, 2010:132).

### **9. Model Kelompok (*Policy* sebagai Keseimbangan Kelompok)**

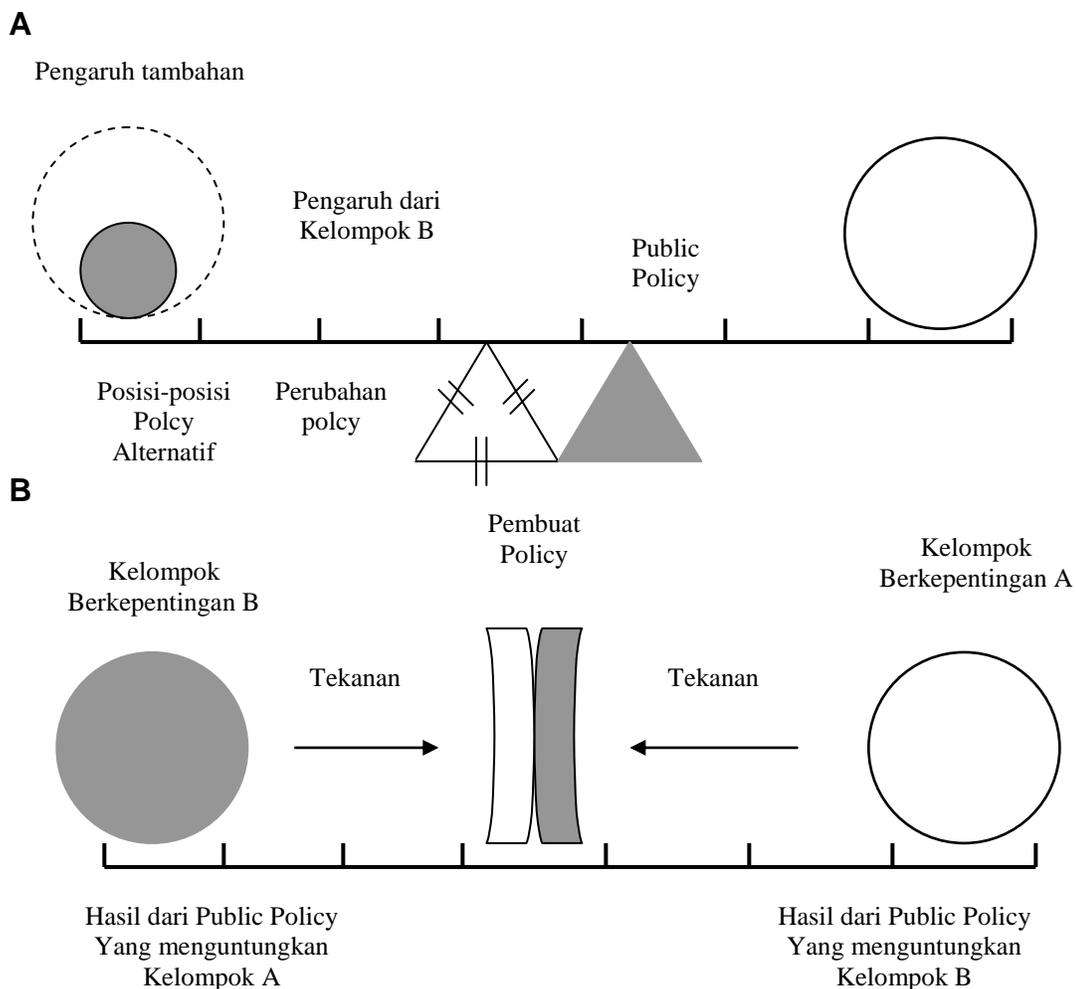
Model kedua yang dikemukakan oleh Thoha (2010 :132) adalah Model Kelompok (*Policy* sebagai Keseimbangan Kelompok). Teori kelompok mulai dengan suatu ungkapan bahwa interaksi di antara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan *public policy*. Menurutnya bahwa individu dengan kepentingan-kepentingan mengikat bersama-sama baik formal maupun tidak formal menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah. Menurut ahli ilmu

politik David Truman suatu kelompok berkepentingan adalah suatu kelompok yang ikut membagi sikap dengan mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu atas kelompok lainnya dalam suatu masyarakat untuk kemantapan, pemeliharaan dan kesenangan dari suatu bentuk perilaku yang terdapat dalam sikap-sikap yang dibagikan tersebut.

Kelompok tertentu ini akan menjadi kelompok politik, jika dan manakala kelompok tersebut membuat suatu tuntutan melalui atau tergantung akan institusi pemerintah. Individu-individu amat penting dalam politik hanya ketika mereka bertindak sebagai suatu bagian atau atas nama dari kelompok yang berkepentingan tersebut. Sehingga dengan demikian kelompok merupakan jembatan yang esensial yang menghubungkan antara individu dengan pemerintahnya. Dari hal ini dapat diketahui bahwa politik benar-benar merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok untuk memengaruhi *public policy*. Adapun tugas kewajiban dari suatu sistem politik adalah untuk mengarahkan konflik kelompok dengan cara:

1. Menetapkan aturan permainan dalam kelompok-kelompok yang sedang berjuang;
2. Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
3. Mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam rupa public policy;
4. Melaksanakan pelaksanaan usaha-usaha dalam kompromi tersebut.

Menurut model teori kelompok ini, *public policy* pada saat-saat tertentu dan kapanpun, senantiasa merupakan usaha yang menjaga keseimbangan yang dicapai di dalam kelompok yang sedang berjuang (lihat gambar 2)



Gambar 2: Model Kelompok Public Policy (Ilustrasi Thoha:2010:133)

Diuraikan oleh Thoha (2010) keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan (*group interest*). Perubahan-perubahan di dalam pengaruh relatif dari setiap kelompok bisa

diharapkan untuk menghasilkan perubahan dalam public policy. Policy akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok yang mendapatkan pengaruh, dan akan menjauh dari keinginan-keinginan dari kelompok yang kehilangan pengaruh.

Pengaruh dari kelompok-kelompok berkepentingan tersebut sebenarnya ditentukan oleh:

- ✚ jumlah keanggotaannya;
- ✚ kesejahteraannya;
- ✚ kekuatan organisasinya;
- ✚ kepemimpinannya;
- ✚ akses-akses terhadap pembuatan keputusan;
- ✚ kohesif ke dalam organisasinya.

Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas-aktivitas politik yang bermanfaat di dalam hubungannya dengan "perjuangan kelompok". Pembuat keputusan dipandang secara ajek menanggapi tekanan-tekanan dari kelompok dengan cara *bargaining*, *negosiasi*, dan *kompromi* dari tuntutan-tuntutan yang saling bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh.

Suatu contoh yang menarik dari model kelompok ini dikenal dengan sistem koalisi, dikemukakan oleh Thomas R. Dye dengan referensi kehidupan politik di Amerika Serikat. Menurut Dye para politisi berusaha membentuk kelompok koalisi mayoritas. Dalam hal yang sedemikian ini mereka mempunyai

beberapa keluasan di dalam menetapkan kelompok manakah yang perlu dimasukkan ke dalam koalisi mayoritas tadi. Semakin besar lambaga konstitusi dari para politisi, dan semakin besar jumlah kepentingan yang berbeda, maka semakin bebas pula di dalam usaha menyeleksi kelompok-kelompok yang akan membentuk koalisi mayoritas. Di Amerika Serikat anggota kongres mempunyai sedikit fleksibilitas dibandingkan dengan para senator yang mempunyai fleksibilitas yang longgar. Dan presiden lebih mempunyai fleksibilitas yang longgar kalau dibandingkan dengan anggota kongres dan senat.

Partai politik di sana dipandang sebagai kelompok koalisi. Partai Demokrat misalnya, sejak zamannya Roosevelt sampai sekarang dikenal sebagai koalisi dari: buruh, penduduk yang bertempat tinggal di pusat kota, kelompok etnik, pemeluk agama Katholik, orang-orang miskin, kaum intelektual liberal, orang-orang hitam (Negro), dan orang-orang selatan (Texas, Louisiana, Virginia, dan lain-lainnya). Dengan demikian, persoalan-persoalan yang sering timbul yang dihadapi partai demokrat sekarang ini dapat ditelusuri dari kelemahan-kelemahan koalisi ini. Seperti misalnya, persoalan-persoalan ketidakpuasan dari orang-orang selatan, dan konflik-konflik yang senantiasa timbul antara kaum buruh kulit putih dengan orang-orang hitam dan kelompok etnik lainnya. Demikian pula partai republik merupakan koalisi dari penduduk pedesaan dan kota-kota kecil, kelas tengahan, orang-orang kulit putih, pemeluk agama protestan, pekerja-pekerja kulit putih, dan juga warga pinggiran kota.

Semua sistem kelompok berkepentingan itu yakni sistem partai politik itu sendiri, diikat bersama di dalam keseimbangan (*equilibrium*) oleh beberapa faktor berikut ini sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2010:135),

1. Ada sekelompok besar bahkan dapat dikatakan mendekati universal bahwa di masyarakat Amerika Serikat terdapat kelompok laten yang mendukung sistem konstitusi dan yang mengutamakan untuk menenangkan "aturan bermain". Kelompok ini tidak selalu tampak, tetapi dapat diaktifkan untuk mengelola perlawanan dari kelompok yang akan menyerang sistem yang ada dan berkeinginan menghancurkan keseimbangan.
2. Adanya keanggotaan kelompok yang tumpangshuh (*overlapping group membership*). Anggota semacam ini dapat menolong untuk memelihara keseimbangan dengan cara mencegah setiap kelompok untuk bergerak terlampau jauh dari nilai-nilai yang dipertahankan. Individu yang menjadi anggota satu kelompok dan juga menjadi anggota kelompok lain, merupakan kenyataan yang dapat melembutkan tuntutan-tuntutan dari kelompok yang satu atas kelompok lain.
3. *Check* dan *balance* yang dihasilkan dari persaingan kelompok dapat juga membantu untuk memelihara keseimbangan dari suatu sistem. Tidak ada kelompok tunggal yang merupakan suatu mayoritas di masyarakat amerika serikat. Kekuasaan dari tiap kelompok dicek oleh kekuasaan

dari kelompok-kelompok yang sedang bersaing. Pusat-pusat perimbangan fungsi kekuasaan dipergunakan untuk mengecek pengaruh dari tiap kelompok tunggal, dan untuk melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang.

## **10. Model Kelembagaan (Institution Model)**

### **(*Policy* sebagai hasil dari lembaga)**

Akhir-akhir ini struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga yang ada telah lama menjadi pusat perhatian dari ilmu politik. Secara tradisional, ilmu politik dirumuskan sebagai suatu studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan. Kegiatan-kegiatan politik pada umumnya berpusat disekitar lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, seperti misalnya parlemen, kepresidenan, badan kehakiman, pemerintahan daerah, partai politik, dan lain sebagainya. Public policy adalah ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Lembaga pemerintah memberikan *public policy* tiga karakteristik antara lain: (Thoha:2010:136)

1. Pemerintah meminjamkan legitimasi kepada kebijaksanaan (*policy*). Kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban yang legal yang harus dipatuhi oleh semua warga negara. Rakyat boleh saja memandang kebijaksanaan-kebijaksanaan dari kelompok-kelompok lain misalnya: perusahaan, organisasi-

organisasi profesi, majelis ulama, yayasan-yayasan sosial, dan lain sebagainya, sebagai hal yang amat penting dan bahkan bisa mengikatnya. Akan tetapi, hanya *policy-policy* dari pemerintahlah yang mampu melibatkan semua warga negara untuk mematuhi sebagai kewajiban yang legal.

2. *Policy-policy* pemerintah melibatkan universalitas. Hanya *policy-policy* pemerintah yang mampu memasuki dan menjangkau semua rakyat dalam suatu masyarakat. Tidak ada satu orangpun yang mampu menghindari dari suatu keputusan kebijaksanaan telah diambil oleh pemerintah. *Policy* yang dibuat oleh organisasi-organisasi lain yang disebutkan di atas, hanya mampu meraih sebagian saja dari masyarakat.
3. Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang bisa mengabsahkan tindakan untuk memenjarakan seseorang yang melawan *policy-nya*. Sangsi yang barangkali akan diberikan oleh organisasi-organisasi lain dalam masyarakat sangat terbatas. Adalah tepat sekali, bahwa pemerintah mempunyai kemampuan-kemampuan memonopoli paksaan untuk memaksakan loyalitas dari semua rakyatnya, dan mengeluarkan *policy-policy* yang mengatur seluruh masyarakat. Demikian pula pemerintah berhak memonopoli penggunaan legitimasi untuk memaksakan dan mendorong individu-individu dan

kelompok bekerja sesuai dengan preferensi yang ditegaskan dalam *policy*.

Menurut kelaziman yang tradisional, pendekatan kelembagaan dalam ilmu politik tidaklah memberikan banyak perhatiannya pada hubungan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi *public policy*. Penelaahan kelembagaan biasanya hanya menjelaskan lembaga-lembaga pemerintah secara spesifik, misalnya menjelaskan tentang strukturnya, organisasi, tugas kewajibannya, dan fungsi-fungsi yang dijalankan. Penjelasan-penjelasan tersebut tanpa diikuti secara sistematis meneliti pengaruh karakteristik lembaga-lembaga tersebut dengan hasil-hasil dari suatu *policy*.

Selain perhatian analisis model kelembagaan di dalam ilmu politik terlalu sempit ia pun tidak produktif. Lembaga-lembaga pemerintah sebenarnya merupakan pola perilaku dari individu-individu dan kelompok yang bentuk kerangkanya sudah jelas dan dapat dilihat sebelumnya. Dengan pola kerangka ini dimaksudkan bahwa pola-pola perilaku ini cenderung untuk tetap berlaku begitu saja selamanya. Pola-pola perilaku individu dan kelompok yang stabil dapat memengaruhi isi *public policy*. Lembaga-lembaga yang sudah demikian mempolanya barangkali bisa dipergunakan untuk memudahkan menghasilkan *policy* dan menolak hasil-hasil *policy* lain. Lembaga-lembaga semacam ini dapat pula memberikan keuntungan kepada kelompok berkepentingan tertentu dalam masyarakat dan dapat

pula menunda keuntungan-keuntungan tersebut pada pihak-pihak lainnya. Individu-individu dan kelompok-kelompok tertentu dapat pula lebih menikmati dari akses-akses kekuasaan pemerintah di dalam tatanan sifat-sifat struktural dibandingkan dengan tatanan-tatanan lainnya. Dengan singkat, struktur lembaga-lembaga pemerintah dapat mempunyai akibat yang penting terhadap *public policy*.

Pendekatan kelembagaan tidaklah perlu berpandangan sempit dan deskriptif. Kita dapat mempertanyakan apakah ada hubungan-hubungan antara perangkat institusional dengan bobot isi dari *public policy*. Dan kita juga dapat meneliti hubungan-hubungan ini dalam suatu bentuk perbandingan yang sistematis. Suatu contoh dalam suatu bidang masalah-masalah pedesaan dapat dipertanyakan sebagai berikut sebagaimana dikemukakan oleh Thoha, 2010:138)

- Apakah *policy* pemerintah pusat (misalnya departemen dalam negeri, menteri perumahan, dan barangkali pula departemen pekerjaan umum), lebih banyak memerhatikan dan menanggapi masalah-masalah pembangunan pedesaan ataukah hanya memikirkan pemerintahan daerah saja secara umum?
- Bagaimanakah pembagian tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah tentang pembangunan pedesaan tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini dapat dipergunakan sebagai alat analisis yang sistematis dalam mencari hubungan antara pengaturan lembaga-lembaga pemerintahan dengan bobot dari isi *public policy*.

Adalah penting diingat bahwa pengaruh pengaturan kelembagaan dalam *public policy* merupakan persoalan empiris yang membutuhkan penelitian lebih lanjut. Sering kali dijumpai bahwa orang-orang melupakan penelitian ini. Pembaru-pembaru yang bersemangat untuk melakukan pembaruan acap kali terperangkap pada salah duga yang apriori. Mereka beranggapan bahwa perubahan dalam kelembagaan akan mengakibatkan juga perubahan-perubahan dalam kelembagaan akan mengakibatkan juga perubahan dalam kebijaksanaan. Padahal kenyataan tidak mesti demikian. Itulah sebabnya menurut Thoha (2010) kehati-hatian amat dibutuhkan untuk dapat mengamati dengan teliti hubungan antara struktur kelembagaan dengan isi *public policy*. Dengan penelitian akan diperoleh pengetahuan bahwa baik struktur lembaga ataupun isi *public policy* dapat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungan. Demikian pula akan diketagui bahwa pengaturan-pengaturan lembaga tersebut akan memberikan pengaruh yang kecil terhadap *public policy* jika kekuatan-kekuatan lingkungan seperti misalnya: kekuatan sosial, ekonomi dan politik tetap ajek.

#### 4. Model Proses (*Policy* Sebagai Suatu Aktivitas politik)

Thoha (2010) menguraikan panjang lebar tentang proses politik dan perilaku telah lama menjadi pusat perhatian ilmu politik pada beberapa dasawarsa belakangan ini. Perilaku politik yang tergolong modern sejak perang dunia II telah mempelajari aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh para pemilih, kelompok-kelompok berkepentingan, pembuat undang-undang, presiden, birokrat, badan-badan peradilan, dan pelaku-pelaku politik lainnya. Salah satu tujuan utama yang diinginkan adalah untuk menemukan suatu pola aktivitas atau proses yang mudah diidentifikasi. Akhir-akhir ini beberapa ahli ilmu politik telah mencoba untuk mengelompokkan berbagai aktivitas menurut hubungannya dengan *public policy*. Hasilnya ialah adanya serangkaian proses *policy* yang biasanya mengikuti pola umum sebagai berikut:

1. Identifikasi persoalan-persoalan.

Tuntutan-tuntutan untuk kegiatan pemerintah.

2. Perumusan Usul-usul *Policy*

Prakarsa dan pengembangan usulan-usulan program pemerintah.

3. Pengesahan *Policy*.

Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkan itu sebagai undang-undang hukum.

4. Pelaksanaan *Policy*. Penataan birokrasi, penyediaan gaji dan pelayanan-pelayanan, dan penetapan-penetapan pajak.
5. Evaluasi *Policy*.

Penganalisisan tentang program-program, evaluasi hasil-hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan-perubahan dan penyesuaian-penyesuaian.

Dengan demikian, *public policy* dilihat dari model proses ini sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi policy.

Proses pembuatan kebijaksanaan sebagai suatu kerangka analisis dikemukakan oleh Charles O. Jones dalam tabel sebagai berikut:

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan *public policy*. Model ini kurang memerhatikan isi substansi dari *policy* yang bakal di buat. Dengan demikian, sebagian ahli mengatakan bahwa pandangan-pandangan dari model proses ini terlalu sempit dibandingkan dengan model yang lain. Walaupun dikatakan sempit, model ini bagaimanapun mempunyai kegunaan yang besar untuk mengetahui dan memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan *policy*.

Tabel 1: *Proses Policy* suatu Kerangka Analisis (Thoha,2010:140)

Aktivitas-Aktivitas Fungsional	Pengelompokkan dalam Pemerintahan	Sebagai Suatu Sistem	Hasil
Persepsi Definisi Agrogasi Organisasi Represtatif	Persoalan-persolan Untuk Pemerintah	Identifikasi Persoalan	Persoalan Untuk tuntutan
Formulasi Legitimasi Apresiasi	Tindakan-tindakan dalam pemerintahan	Pengembangan Program	Usul-usul untuk program anggaran
Organisasi, Interpretasi Aplikasi	Dari pemerintahan untuk masalah	Pelaksanaan Program	Bermacam-macam (antara lain:pelayanan, gaji, fasilitas, kontrol, dsb
Spesifikasi pengukuran analisis	Program untuk pemerintah	Evaluasi program	Bermacam-macam (antara lain: justifikasi, rekomendasi,dll
Resolusi terminasi	Masalah resolusi perubahan	Terminasi program	Pemecahan atau perubahan

### 5. Model Rasionalisme (*Policy* sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien)

Thoha (2010) mengemukakan suatu *policy* yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan "hasil nilai bersih" (*net value achievement*). Dengan nilai bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai-nilai yang bergayutan di dalam masyarakat diketahui. Dan bahwa setiap pengorbanan di dalam satu atau lebih nilai yang dikehendaki oleh *policy* adalah lebih besar dibandingkan dengan kompensasi pencapai nilai-nilai lainnya. Pengertian rasionalitas ini dipakai silih berganti dengan pengertian efisiensi. Dengan demikian, suatu *policy* dikatakan rasionalitas jika *polcy*

tersebut amat efisien. Hal ini berarti bahwa rasio antara nilai-nilai yang dicapai dan nilai-nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif *policy* lainnya. Orang seharusnya tidak dianggap efisien hanya dalam pemikiran kerangka uang rupiah yang sempit, yang mengorbankan nilai-nilai sosial dasar (*basic social values*) untuk penghematan rupiah tersebut.

Pemikiran tentang efisien di sini termasuk kalkulasi mengenai semua nilai-nilai sosial, politik, dan ekonomi yang dikorbankan atau dicapai oleh *public policy* dan bukan semata-mata diukur oleh rupiah atau dolar.

Untuk memilih *policy* yang rasional, maka pembuat *policy* harus:

1. Mengetahui semua preferensi nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya.
2. Mengetahui semua pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif *policy* yang tersedia.
3. Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap pilihan-pilihan *policy*.
4. Memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif *policy*.
5. Memilih alternatif *policy* yang paling efisien.

Menurut Thoha (2010:141) rasionalitas ini menganggap bahwa semua preferensi nilai dari suatu masyarakat secara keseluruhan dapat diketahui dan ditimbang. Hal ini berarti bahwa tidak cukup hanya mengetahui dan menimbang nilai-nilai dari beberapa kelompok dan tidak mau mengetahui nilai kelompok lain. Rasionalitas haruslah mempunyai pengertian yang lengkap mengenai nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian pembuatan *policy* yang rasional memerlukan adanya informasi tentang pilihan-pilihan *policy*, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat-akibat dari pilihan-pilihan *policy* tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan (*the ratio of costs and benefits*). Dan yang terakhir pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas di dalam perumusan keputusan atau *policy*.

#### **6. Model Inkrementalisme (Policy sebagai Kelanjutan Masa Lalu)**

Pandangan inkrementalisme di dalam *public policy* ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom (Thoha,2010:144) bahwa yang pertama kali mengemukakan model inkriemental ini di dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional. Menurut Lindblom pembuat keputusan tidak mau melakukan peninjauan secara ajek dari seluruh *policy* yang telah dibuatnya. Demikian pula

tidak mau melakukan identifikasi tujuan-tujuan sosial, meneliti untung rugi dari alternatif-alternatif *policy* yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial tersebut, mengklasifikasi preferensi bagi setiap alternatif dalam hubungannya dengan perhitungan untung rugi, dan menyeleksi informasi-informasi yang relevan. Sementara itu, hambatan-hambatan waktu, kecermatan, dan biaya dapat mencegah pembuat *policy* mengidentifikasi alternatif-alternatif *policy* dan konsekuensinya. Adapun hambatan politik dapat menghalangi terciptanya tujuan-tujuan sosial yang jelas perhitungan yang cermat atas perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dengan keuntungan yang diperoleh. Model inkremental memperkenalkan kebiasaan yang tidak praktis dari pembuatan *policy* yang menggunakan cara komprehensif yang rasional (*rational-comprehensive*). Dan model ini berusaha menjelaskan proses pengambilan keputusan yang lebih bersifat konservatif.

Inkrementalisme di dalam usahanya menciptakan program, *policy*, dan pembiayaan-pembiayaan dasar pemikirannya adalah bersifat konservatif. Dan perhatiannya terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Pembuat *policy* pada umumnya menerima keabsahan (*legitimacy*) dari program-program yang telah ditetapkan dan menyetujui untuk melanjutkan *policy-policy* yang sudah ada sebelumnya. Di Indonesia model ini juga dipakai, seperti yang pernah diucapkan oleh Mendikbud ketika ditanya wartawan mengapa setiap ganti

menteri selalu ganti kebijaksanaan. Menteri Nugroho Notosusanto menegaskan bahwa setiap menteri baru melanjutkan kebijaksanaan menteri yang sebelumnya. Kebijaksanaan tersebut hanya disempurnakan tidak ada yang diganti. Di contohkan oleh Mendikbud bahwa kurikulum pendidikan itu dalam seratus tahun belakangan ini tidak pernah berubah.

Menurut Thoha, (2010:140) Ada beberapa alasan mengapa pembuat *policy* lebih bersifat inkrementalistis Alasan-alasan itu antara lain:

1. Mereka tidak mempunyai waktu, kecerdasan atau biaya untuk melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif dari suatu *policy* yang ada. Waktu mereka disita untuk memecahkan masalah-masalah rutin dan kegiatan-kegiatan lainnya. Sehingga usaha untuk mengadakan penelitian untuk merancang *policy* baru yang bisa mengganti *policy* yang mendahuluinya tidak sempat dilakukan. Kecerdasan, kemampuan, dan keterampilan tidak pula mampu menjangkau untuk mengadakan penggantian dari *policy* yang ada. Teknik dan informasi tidak tersedia. Kecakapan dan keterampilan tidak memadai. Sehingga dengan demikian keadaan "status quo" dipertahankan. Atau paling sedikit dengan melakukan sedikit perubahan. Selain itu biaya untuk mengumpulkan informasi terlalu besar. Pembuat *policy* tidak mempunyai kemampuan untuk menghitung secara rasional untung rugi dari setiap alternatif-alternatif *policy*. Dengan demikian, maka lengkaplah bahwa suatu *policy*

yang diharapkan rasional, berbalik menjadi tidak rasional, jika waktu kecerdasan, keterampilan dan biaya untuk mengembangkan suatu policy yang rasional tidak memadai.

2. Mereka menerima keabsahan dari *policy* sebelumnya karena ketidaktentuan akibat-akibat yang bakal ditimbulkan dari *policy* yang baru atau yang sama sekali berbeda dari yang mendahuluinya. Usaha mempertahankan program yang ada lebih selamat dan menguntungkan dibandingkan membuat policy atau program baru yang akibat-akibatnya tidak bisa diramalkan. Dalam keadaan yang tidak menentu tersebut, pembuat *policy* lebih menguntungkan melanjutkan policy atau program-program yang lalu.
3. Barangkali karena terdapatnya tabungan-tabungan yang menarik dalam program-program yang ada dapat menghalangi perubahan-perubahan yang benar-benar radikal. Tabungan-tabungan tersebut mungkin berupa uang, gedung, atau perangkat keras lainnya (*other heard items*). Atau dapat pula berupa tindakan-tindakan psikologi, praktika administratif, atau struktur organisasi. Sebagai contoh, jika suatu organisasi tetap mempertahankan yang lama, mengembangkan hal-hal rutin, dan pegawai-pegawainya tetap mengembangkan tradisi lama, maka sulit bagi pembuat *policy* untuk melakukan perubahan-perubahan yang radikal.

4. Inkrementalisme merupakan tindakan politik yang tepat. Persetujuan dalam proses pembuatan policy akan datang lebih mudah, jika hal-hal yang dipersoalkan adalah mengenai kenaikan atau penurunan anggaran, atau hanya penyempurnaan policy yang ada. Konflik akan meninggi, jika pembuatan keputusan dipusatkan pada policy utama untuk mengubah hal-hal yang melibatkan keuntungan dan kerugian besar atau semuanya akan sama-sama kehilangan yang besar, atau dapat pula berupa suatu keputusan policy yang, "ya-tidak". Oleh karena pembuat *policy* menginginkan ketegangan politik yang timbul tiap tahun menurun, maka ketika melibatkan diri ke dalam penyusunan program-program policy baru dihindarkan tindakan-tindakan perubahan yang radikal. Itulah sebabnya kemenangan policy lama (*past policy victory*) dilanjutkan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan demikian inkrementalisme merupakan usaha yang amat penting untuk menurunkan tegangan konflik, memelihara kestabilan, dan melindungi sistem politik itu sendiri.

Selain empat alasan tersebut, Thoha berpendapat (2010;148) bahwa inkrementalisme didukung pula oleh sifat-sifat manusia pada umumnya. Sebagian besar manusia ini cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, dan tidak mau bersusah payah mencari hal-hal yang paling baik diantara yang baik. Oleh karena itu, perubahan dan

penggantian *policy* yang ada akan mengakibatkan tidak adanya stabilitas, terjadinya konflik dan merupakan upaya yang tidak programatis.

### **7. Model Sistem (*Policy* sebagai Hasil dari Suatu Sistem)**

Cara lain untuk melihat dan memahami public policy ialah dengan menganalisisnya sebagai suatu jawaban dari suatu sistem politik atas desak-desakan yang diterimanya dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungan tersebut yang memengaruhi sistem politik dipandang sebagai suatu masukan (*inputs*). Lingkungan adalah setiap kondisi atau situasi tertentu yang dirumuskan sebagai faktor luaran (*external factor*) dari batas-batas suatu sistem politik. Sistem politik adalah saling ketergantungan antara struktur dan proses suatu kelompok yang berfungsi mengalokasikan nilai-nilai yang otoritatif untuk suatu masyarakat. Adapun hasil atau *output* dari suatu sistem politik adalah alokasi nilai-nilai yang otoritatif dari suatu sistem, dan alokasi-alokasi ini dinyatakan sebagai *public policy*. (Thoha,2010:148)

Model sistem berusaha menggambarkan *public policy* sebagai suatu hasil (*output*) dari suatu sistem politik. Pada konsep sistem terkandung di dalamnya serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitasnya yang mudah diidentifikasi. Lembaga-lembaga ini melakukan fungsi transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam suatu keputusan yang otoritatif. Dan usaha transformasi ini membutuhkan dukungan seluruh

masyarakat. Terkandung pula di dalam konsep sistem unsur-unsur sistem yang saling berhubungan. Unsur-unsur tersebut dapat memberikan respons dari kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungannya. Dan hal tersebut dilakukan agar dapat melindungi dirinya sendiri.

Masukan yang diterima oleh sistem politik dapat berbentuk tuntutan atau dukungan. Tuntutan-tuntutan terjadi ketika individu atau kelompok menanggapi dan memengaruhi keadaan senyatanya dari lingkungannya. Respons ini diusahakan agar dapat memengaruhi *public policy*. Adapun dukungan terjadi ketika individu atau kelompok menerima hasil-hasil dari suatu kesepakatan. Misalnya menaati hukum, membayar pajak, dan semua tindakan-tindakan yang pada umumnya sesuai dengan *public policy*.

Setiap sistem pada hakikatnya menyerap berbagai tuntutan antara lain berupa konflik. Agar dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan ini menjadi suatu kenyataan berupa hasil dari *public policy*, maka tuntutan-tuntutan tersebut harus diatur dalam pacakan tuntutan kelompok-kelompok politik seperti misalnya parpol, dan kelompok-kelompok berkepentingan lainnya. Hasil-hasil dari *public policy* tersebut barangkali akan dapat memengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan baru yang kemungkinan bisa timbul. Demikian pula kemungkinan bisa memengaruhi sifat-sifat dari suatu sistem politik. Sehubungan dengan ini suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara:

1. menghasilkan hasil-hasil yang dapat memuaskan;
2. menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam suatu sistem tersebut;
3. menggunakan pemaksaan.

Nilai suatu sistem dalam model sistem terhadap *public policy* akan tergantung pada pertanyaan-pertanyaan berikut ini: (Thoah,2010:150)

1. Dimensi-dimensi lingkungan apakah yang secara signifikan dapat memengaruhi timbulnya tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik?
2. Sifat-sifat sistem politik apakah yang secara signifikan mampu mentransformasikan tuntutan-tuntutan kedalam *public policy*, dan yang mampu melindungi dirinya setiap waktu?
3. Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi sifat-sifat sistem politik?
4. Bagaimanakah karakteristik sistem politik dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
5. Bagaimanakah masukan-masukan dari lingkungan dapat memengaruhi isi dari *public policy*?
6. Bagaimanakah *public policy* dapat memengaruhi, melalui umpan balik (*feedback*) dilingkungannya dan sifat-sifat sistem politik?

Demikianlah beberapa model yang dapat dipergunakan sebagai bahan analisis dalam memahami *public policy*. Sebagaimana dikatakan di depan

model ini banyak dijumpai dalam literatur-literatur ilmu politik dan ilmu administrasi negara.



## Implementasi Kebijakan Publik

### C. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik, yang menurut Djadja Saefullah dalam prakatanya pada buku Tachjan (2006:ix) bahwa studi kebijakan publik tersebut dapat dipahami dari dua perspektif, yakni;

Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari

kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud.

Disisi lain, Tachjan (2006:63) mengemukakan bahwa : “Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.”

Pandangan tersebut, mengarahkan kita bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut, baik dari prospektif politik maupun dari prospektif administratif secara berimbang. Hal ini sebagai pertimbangan mendasar yang prinsip dan substansial bahwa setiap kebijakan sejak dirumuskan, diimplementasikan, sampai tahapan evaluasi pasti bersinggungan dengan perbedaan kepentingan dalam tataran politik, akan tetapi harus pula membuat kita semakin proaktif dalam mewujudkan pelaksanaan kebijakan berdasarkan system, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat public sebagai wujud kehandalan dalam prospektif administrative kebijakan itu sendiri.

Dunn (1981:56), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut : *Policy implemetation is essentially a practical*

*activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical.*

Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi. Hal tersebut disebabkan karena ia terkait dengan tujuan diadakannya kebijakan (*policy goals*) Dan jika dilihat dari konteks implementasi kebijakan, maka hal ini akan berkaitan dengan kekuasaan (*power*), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, disamping karakteristik lembaga dan rezim serta izin pelaksanaan dan respon terhadap kebijakan. Dengan demikian, konteks implementasi kebijakan baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Ini menunjukkan bahwa proses implementasi pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya. Rumusan kebijakan yang telah dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

Sementara itu, Josy Adiwisastro dalam prolognya pada buku Tachjan (2006:xii) menegaskan, bahwa : “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi ‘macan kertas’ apabila tidak berhasil dilaksanakan “. Selanjutnya, masih menurut Josy Adiwisastro dalam prolognya pada buku Tachjan (2006;xiv) bahwa :

“Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.”

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplentasikan kebijakan publik Nugroho (2003:158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu : “langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”

Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara itu Abdul Wahab (1997:53) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi berifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada *action intervention* itu sendiri (Naihasy, 2006). Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Van Horn (Wahab,1997) mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-

pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Sedangkan Nakamura dan Smallwood (1980:17) mengemukakan bahwa implementasi adalah “(1) *a declaration government preferences*; (2) *mediated by a number of actors who*; dan (3) *create a circular proces characterized by reciprocaal power relations and negotiations.*” Sementara itu Gunn dan Hoogwood (Sunggono, 1994:2) mengemukakan bahwa “Implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial.” Sehubungan dengan itu Nugroho (2003:119) mengartikan “Implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan.” Hal ini sejalan dengan pandangan Salusu (2003:409) yang mengartikan “Implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah.” Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Sebagaimana telah diuraikan di depan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan. Pengorganisasian tujuan-tujuan tersebut melalui peraturan perundang-undangan, merupakan bagian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain implementasi suatu kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan pelbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik dan sebagainya.

Sehubungan dengan itu Anderson (1978:92) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

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

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan. Senada dengan itu, Tangkilisan (2002:18) menjelaskan Ada tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: 1) Penafsiran, 2) Organisasi, 3) Penerapan.”

Sedangkan Abidin (2004:191) mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

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

Lebih lanjut Abidin menjelaskan bahwa implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistis atau dari atas ke bawah (apa yang dilaksanakan adalah apa yang telah diputuskan). Selain itu Abidin juga menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan struktural,
2. Pendekatan prosedural,
3. Pendekatan kejiwaan, dan
4. Pendekatan politik.

Sehubungan dengan itu maka, Nugroho (2003:158), Naihasyi (2006:128) menjelaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua langkah yang dilakukan, yaitu:

1. Langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program-program,
2. Melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Sehubungan dengan itu, maka ada dua hal penting yang harus diperhatikan berkenaan dengan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Peralatan kebijakan,
2. Kewenangan yang tersedia untuk melakukan implementasi” (Abidin, 2004:199).

Selanjutnya Abidin menjelaskan, bahwa peralatan kebijakan adalah cara yang dipakai dalam menerapkan kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Peralatan kebijakan ini berhubungan dengan sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur, dan organisasi. Sumber daya aparatur adalah subjek dan sekaligus objek dalam implementasi kebijakan. Sebagai subjek berkenaan dengan kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan. Sedangkan sebagai objek sumber daya manusia berkaitan dengan penerimaan suatu kebijakan.

“Kewenangan adalah kekuasaan tertentu yang dipunyai dan secara formal diakui pihak-pihak lain untuk menggunakan peralatan yang tersedia dalam melaksanakan kebijakan” (Abidin, 2004:2003). Kewenangan berkaitan dengan posisi yang bersangkutan dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sehubungan dengan itu, maka perlu dilihat status dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Apakah merupakan suatu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, suatu kebijakan operasional atau teknis. Implementasi kebijakan

umum biasanya dilakukan melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Jadi pada masing-masing kebijakan terdapat pelaksanaan sendiri-sendiri.

Sehubungan dengan itu, maka secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa *et al.*, 1994). Selanjutnya Wibawa *et al.*, (1994) menjelaskan bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Sejalan dengan itu maka Nugroho, (2003:163) menjelaskan bahwa manajemen kegiatan implementasi kebijakan dapat disusun secara berurutan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: 1) Implementasi Strategi (Pra Implementasi), 2) Pengorganisasian, 3) Penggerakkan dan kepemimpinan, 4) Pengendalian.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. Manajemen Kegiatan Implementasi Kebijakan

No	Tahap	Isu Penting
1.	Implementasi Strategi (Pra Implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi Melembagakan strategi Mongoperasikan strategi
2	Pengorganisasian	Desain organisasi dan struktur organisasi Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan Integrasi dan koordinasi

		Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia Hak, wewenang, dan kewajiban Pendelegasian Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia Budaya organisasi
3	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas Kepemimpinan Motivasi Etika Mutu Kerja sama tim Komunikasi Organisasi Negosiasi
4.	Pengendalian	Desain pengendalian Sistem informasi manajemen Pengendalian anggaran/keuangan Audit

Uraian di atas menunjukkan bahwa inti dari pada implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Selain itu, yang penting juga diperhatikan adalah perlunya pedoman yang dapat mengarahkan ruang gerak dari pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Pedoman ini membantu pelaksana untuk menyesuaikan diri apabila ada hal-hal yang bersifat khusus yang ditemukan ketika melakukan implementasi keputusan. Hal ini menunjukkan bahwa imlementasi kebijakan pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan sentralistis atau dari atas ke bawah. Sehubungan dengan itu, Abidin menjelaskan bahwa tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan secara

sempurna, karena menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar diprediksikan. Hal ini sejalan dengan Salusu (2003:431) yang menyeter pandangan dari Alexander tentang masalah yang sering dijumpai dalam melaksanakan suatu strategi, yaitu:

1. Jangka waktu pelaksanaan lebih lama dari yang direncanakan, koordinasi tidak berjalan secara efektif, pelaksana tidak memiliki keterampilan yang memadai, faktor eksternal kurang terkontrol dan sering dilupakan.
2. Kualitas kepemimpinan yang kurang memadai, sehingga pengarahan, instruksi kepada karyawan sering tidak tepat, pelatihan yang disyaratkan jarang dilakukan, monitoring atas pelaksanaan tugas eselon bawah sangat lemah.

Selain itu masalah lain yang sering muncul sehingga implementasi sering mengalami hambatan, yaitu dalam proses perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan, akibatnya adalah adanya kesenjangan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan.

Kesenjangan ini menurut Warnham (dalam Salusu, 2003:432) disebabkan oleh:

1. Tidak tersedia sumber daya pada saat dibutuhkan,
2. Kurangnya informasi,

3. Tujuan-tujuan dari unit-unit organisasi sering bertentangan sehingga membutuhkan waktu yang lama bagi manajemen untuk menyesuaikannya.”

Selain itu kesenjangan tersebut boleh jadi disebabkan: “(1) karena tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya, (2) karena mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan” (Abidin, 2004:207).

Berdasarkan pandangan para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan suatu produk kebijakan. Terkadang dalam implementasi kebijakan tidak selalu dilaksanakan dengan tertib dan rapi. Bahkan terkadang dalam implementasinya produk kebijakan tersebut gagal atau tidak sesuai dengan harapan sehingga perlu dilakukan kaji ulang.(evaluasi kebijakan). Misalnya, karena perumusan kebijakan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh atau tidak dapat dipakai tepat pada waktunya. Atau karena faktor waktu yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya, hal ini merupakan gambaran yang kurang tepat pada implementasi kebijakan.

#### **D. Model Implementasi Kebijakan**

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk

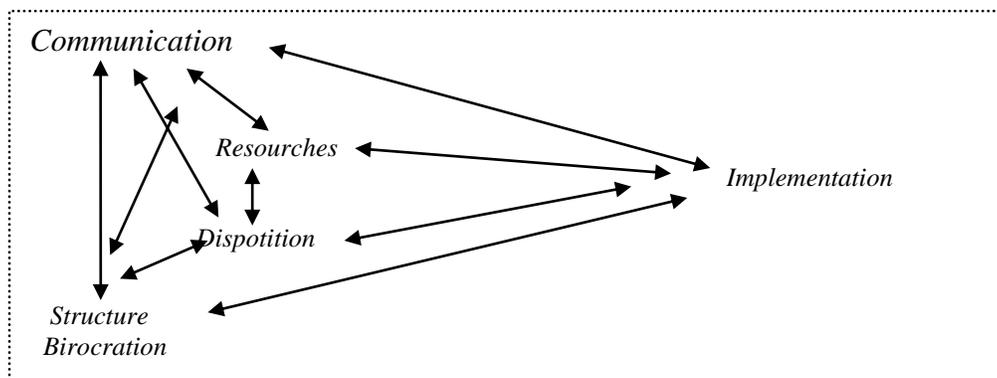
memperkaya pemahaman tentang berbagai faktor yang terkait di dalam implementasi, maka pada bagian ini dielaborasi beberapa teori implementasi kebijakan dan dijadikan sebagai landasan pijak dalam penelitian ini.

#### 1. Model George C. Edwards III

Edwards III (1980:9), mengemukakan : *"In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask : What are the precondition for successful policy implementation? What are primary obstacles to successful policy implementation?"* Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik

Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni : *Communication, Resources, Disposition or Attitudes, and bureaucratic Structure*" menjelaskan empat faktor dimaksud yakni komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, struktur.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada berikut ini.



Gambar 3. Implementasi kebijakan menurut Edward III  
(Diadaptasi dari gambar Kaji 2008)

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor memahami apa yang harus dilakukan. Setiap tujuan dan sasaran kebijakan harus disosialisasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Di sisi lain keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang berupa sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi implementor dan sumberdaya finansial.

Sumber daya manusia harus memiliki watak dan karakteristik, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan lain-lain. Apabila implementor memiliki watak dan karakteristik yang baik, ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Selain hal tersebut keberhasilan implementasi kebijakan harus didukung oleh struktur birokrasi yang baik. Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap

organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. Standar inilah yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

#### 1) Faktor Komunikasi (*Communication*)

Edwards III (1980:10) menegaskan: *For implementation to be effective , those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to be implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.*

Artinya bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang harus bertanggung jawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang mampu.

Jika implementasi kebijakan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tanpa tidak secara jelas terspesifikasikan, mungkin saja terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Jelas sekali bahwa kebingungan yang dialami para pelaksana mengenai masalah yang harus dilakukannya dapat memberi peluang untuk tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat.

Dari penjelasan Edwar III di atas, menunjukkan bahwa faktor komunikasi ini memiliki peranan penting sebagai acuan bagi implementor kebijakan agar

mereka mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Disamping itu pula, komunikasi juga dapat berperan sebagai perintah dari atasan terhadap implementor kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.

Ketidaktepatan komunikasi dimungkinkan para implementor akan salah menafsirkan kebijakan sebagai otoritas. Otoritas ini tidak sesuai sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Hal ini disebabkan instruksi pengambil kebijakan tidak tertransmisikan dan bahkan terdistorsi dalam proses transmisi. Demikian pula inkonsisten dalam implementasi kebijakan akan berdampak yang serius bagi implementor itu sendiri karena dalam memahami suatu kebijakan memiliki keterbatasan kreatifitas dan kurangnya kemampuan beradaptasi.

Oleh sebab itu, implemetasi kebijakan akan berjalan efektif apabila implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Sangat penting untuk sebuah kebijakan dan instruksi implementasi untuk segera ditransmisikan kepada personel-personel yang tepat sebelum dilaksanakan. Dengan demikian bagi para implementor dirasa sangat penting komunikasi yang akurat dan pemahaman implementasi kebijakan yang sempurna.

Kesempurnaan suatu implementasi kebijakan, maka instruksi implementasi tidak hanya dapat diterima saja melainkan kejelasan pesan-pesan

di dalamnyapun harus dapat diterima dengan jelas. Karena hal ini akan berdampak bagi para pelaksana ketika mengimplementasikan suatu kebijakan, mereka akan leluasa menafsirkan implementasi kebijakan tersebut, sebuah penafsiran yang mungkin saja berbeda dengan maksud pembuat kebijakan.

Oleh sebab itu, efektifitas dan efesiensi suatu implementasi kebijakan, para implementor tidak hanya sekedar mengetahui apa yang harus mereka lakukan tetapi pada intinya harus mempunyai pemahaman yang kompleks terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Ripley dan Franklin (dalam Tangkilisan, 2003:21) mengemukakan:

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu: (1) perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya, (2) perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah, (3) perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Sedangkan menurut Gogin *at al.*, (dalam Tarigan, 2007:23) “Proses implementasi kebijakan diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel sebagai berikut:

1. Dorongan dan paksaan pada tingkat federal,
2. Kapasitas pusat,
3. Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.”

Sementara itu Nugroho (2003:174) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementity* dari kebijakan tersebut, maka dalam konteks implementasinya terdapat tiga hal, yaitu:

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

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab, (1991) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengambilan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target group) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implementasi kebijakan negara.

Bertolak dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh bagaimana implementor memahami kejelasan isi pesan yang disampaikan untuk diteruskan kepada pelaksana. Selain itu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kompleksitas isi kebijakan, konteks kebijakan, karakter lingkungan tempat kebijakan dilaksanakan dan karakter pelaksana.

Menurut Tarigan, (2007:23) untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui;

1. Besarnya dana yang dialokasikan,
2. Bentuk kebijakan, yang memuat antara lain kejelasan kebijakan, konsistensi, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Sedangkan menurut Nugroho (2003:174) isi kebijakan meliputi:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh isi 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.

Selain itu Van Meter dan Van Horn (dalam Parsons, 2006:482) menyatakan bahwa “Studi implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan, karena itu efektivitas implementasi akan bervariasi di antara tipe dan isu kebijakan.” Selanjutnya Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa faktor utama implementasi adalah perubahan, kontrol, dan pemenuhan, dan jika ada tingkat konsensus yang tinggi dan tidak banyak dibutuhkan perubahan, maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Faktor lain yang dimaksud adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, sifat instansi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan antar kegiatan yang dilakukan, sikap pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

## 2) Faktor Sumber Daya (*Resourches*)

Faktor *resourches* (sumberdaya) menurut Edwar III (1980:10), menjelaskan bahwa:

*Important resourches include staff of the proper size and with the necesary exprise: relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of other involved in implementation: the auothority to ensure tha policies are carried out as they are intended, and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or whith which to provide services. Insuffiaian resourches will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulation will not be developed.*

Artinya bahwa, sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan

berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Penegasan Edwar III di atas, bahwa jika sumber daya yang dimiliki organisasi diartikan sebagai kemampuan organisasi maka sumber daya pelaksana dipahami sebagai kemampuan pelaksana. Dalam hubungan ini, maka implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan pelaksana yang meliputi kemampuan sumber daya, komitmen, otoritas, koordinasi antar pelaksana dan budaya yang dianut. Hal ini sejalan dengan pandangan Grindle, Mazmanian, yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari pelaksananya. Dari sisi pelaksana kebijakan didasarkan pada sumber daya yang dimiliki dengan segala perilakunya. Sumber daya dalam suatu organisasi meliputi kapasitas organisasi dan orang yang terlibat didalamnya, mutu dan jumlahnya, kewenangan yang dimiliki, dan budaya organisasi. Selain itu, apabila suatu kebijakan dilaksanakan lebih dari satu organisasi maka sumber daya organisasi juga meliputi kerjasama dan koordinasi.

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk

melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup:

1. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas,
2. Perintah,
3. Anjuran atasan/pimpinan.

Selain itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini

dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

### 3) Faktor Sikap Pelaksana (*Dispotition*)

Faktor ketiga sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Edwar III (1980:11) menegaskan :

*The dispotition or attitude of implementations is the critical factor in our approuch to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectiviely, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation policies. One of the reacons for this is their independence from their nominal supperiors who formulate the policies. Another reason is the complecity of the policies themselves. They way in which implementers exercise their direction, however, depends in large*

*part upon their disposition to ward the policies. Their attitude, in turn, will be influenced by their views toward the policeis per se and by how the policeis effecting their organizational and personal interest.*

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang menngacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka.

Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sesuai sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya.

Jika para pelaksana mendapatkan disposisi yang baik terhadap kebijakan tertentu, mereka cenderung melaksanakannya diluar yang telah diharapkan pembuat kebijakan sebelumnya. Tetapi ketika perilaku dan perspektif para pelaksana berbeda dari pembuat kebijakan, proses implementasi kebijakan menjadi secara tak tertabats lebih membingungkan. Beberapa orang yang menghimplementasikan kebijakan dalam dalam beberapa hal independen dari banyak atasan mereka yang secara langsung berpartisipasi pada awal pemberian keputusan kebijakan. Karena para pelaksana secara umum memiliki kebijakan, perilaku mereka terhadap kebijakan mungkin menghambat efektivitas implementasi kebijakan.

#### 4) Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

*Edward III (1980:11) menjelaskan: Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it. Implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.*

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi

sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

Para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, menyebabkan tindakan yang diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

## 2. Model Donald Van Meter dan Carel Van Horn

Van Meter dan Van Horn (dalam Wibawa *et al.*, 1994:19), “Merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.”

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99) mengemukakan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni : 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumberdaya, 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, 4) Karakteristik agen pelaksana, 5) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, 6) Sikap para pelaksana.

Van Meter dan van Horn dalam teorinya beranjak dari suatu argument bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendirinya bahwa perubahan, control dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi. Seberapa jauh tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme control setiap jenjang struktur (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam

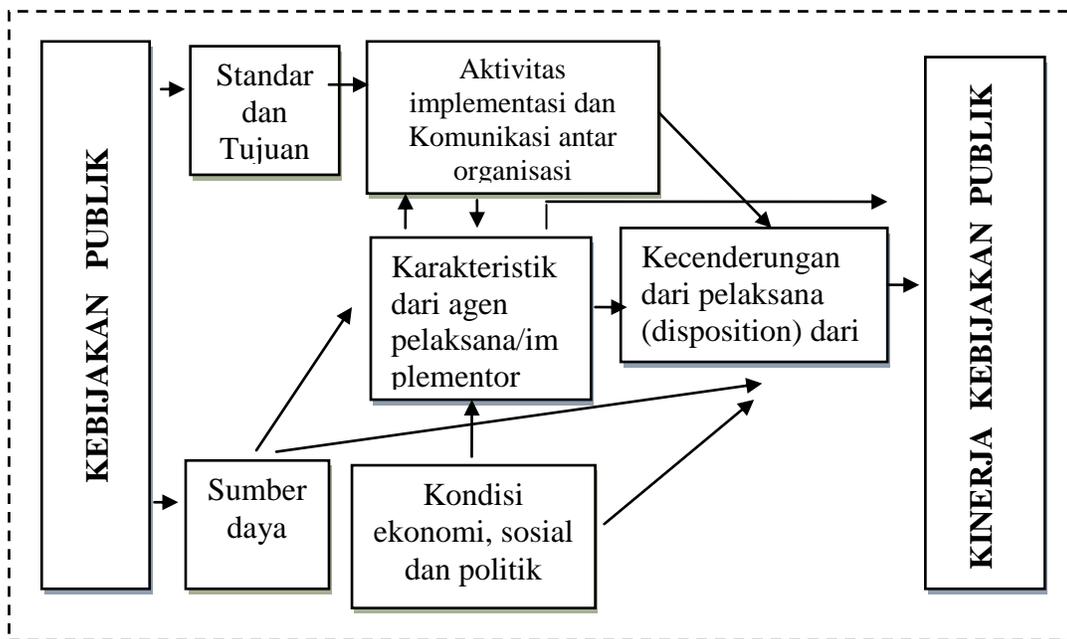
organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi. (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Atas dasar pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut : 1) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan, 2) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implelementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relative tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variable bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Vaiabel-variabel bebas itu ialah : 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, 2) Sumber-Sumber kebijakan, 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, 4) Komunikasi antara organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5) Sikap para pelaksana dan 6) Lingkungan ekonomi, social dan politik.

Model ini dapat digambarkan (Ilustrasi gambar Kaji 2008) sebagai berikut:



Gambar 4. Model Donald Van Meter dan Van Horn 1975 (dalam Dwidjowijoto, 2003:168).

Vaiabel-variabel kebijakan bersangkut paut dengan tujuan –tujuan yang telah digariskan oleh sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup 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 mengoperionalkan program di lapangan.

### 3. Model Merilee S. Grindle

Grindle (dalam Wibawa, 1990:127) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teori ini Grindle memandang bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam teorinya itu Grindle mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula telah diperinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

Isi kebijakan menurut Grindle 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.

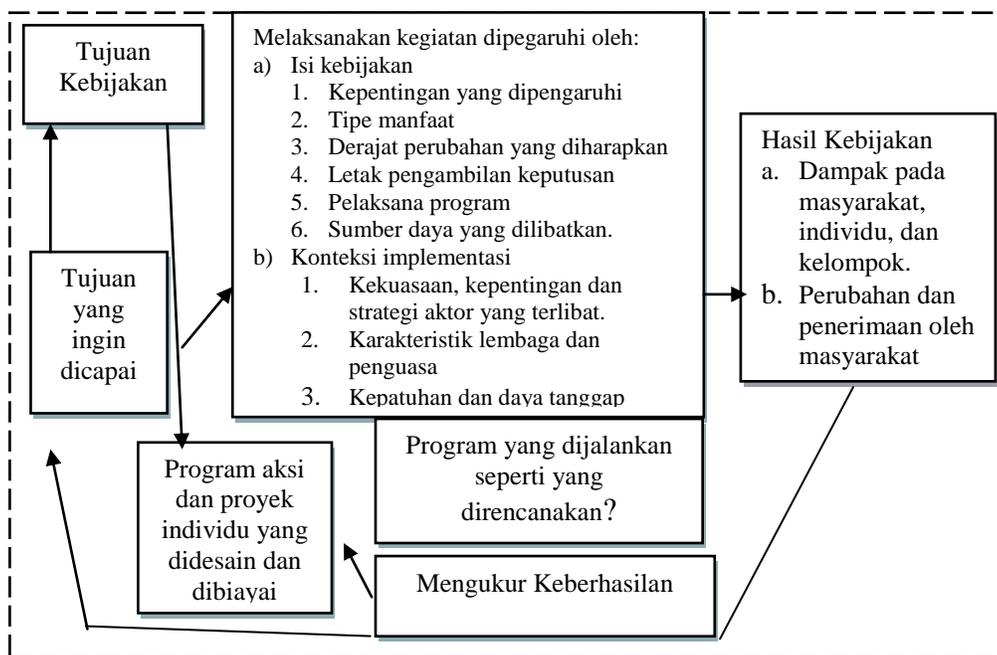
Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan. Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi.

Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah:

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat,

- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa,
- 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Model implementasi kebijakan tersebut dapat digambarkan seperti berikut:



Gambar 5. Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle

Dimensi isi kebijakan ini dipertajam oleh Goggin *et al* (dalam Tarigan, 2000) yang memperkenalkan model komunikasi kebijakan. Menurut Goggin *et al* keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya.

Faktor kedua menurut Goggin *et al* yaitu bentuk pesan kebijakan yang meliputi kejelasan kebijakan yang diformulasikan, kemampuan kebijakan

menstrukturkan proses implementasi dan pesan yang dapat diterima oleh pelaksana di lapangan.

Selain itu, pandangan Grindle ini memiliki relevansi dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam melihat implementasi dalam keterkaitannya dengan lingkungan.

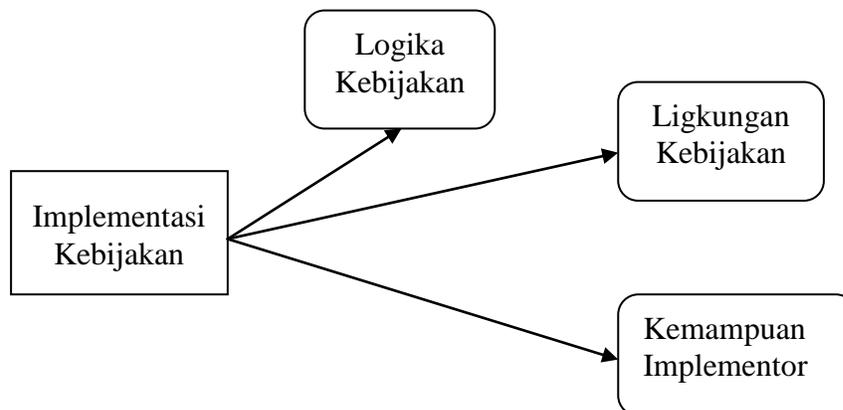
#### 4. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Pandangan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (dalam Subarsono, 2005:103) yang mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- 1) Logika kebijakan,
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasionalkan, dan
- 3) Kemampuan implementator kebijakan.

Tiga kelompok di atas masing-masing logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan harus senantiasa menjadi fokus perhatian dari pengambil kebijakan.

Model tersebut digambarkan sebagai berikut :



Gambar 6 : Model Model Devid L. Weimer dan Aidan R. Vining

Sedangkan Bardach (Stillman, 1982:376, Nakamura, 1980:16) mengemukakan “Teori *the implementation game* (implementasi dalam bentuk permainan).” Teori ini menjelaskan bahwa dalam implementasi kebijakan di dalamnya terjadi tawar menawar, persuasif manuver yang berlangsung di bawa kondisi tidak pasti dengan tujuan agar bisa melakukan kontrol terhadap hasil yang diinginkan. Dalam kondisi ini para pelaksana belajar memahami/menguasai aturan permainan, keahlian menggunakan taktik dan strategi, mengontrol arus komunikasi dan mencermati krisis dan situasi tidak pasti yang mungkin terjadi.

Lain halnya dengan Mayone dan Wildavsky (dalam Lane, 1995) yang mengemukakan teori *evolution* (evolusi) dalam implementasi kebijakan. Teori evolusi lebih menekankan implementasi sebagai suatu proses yang senantiasa memerlukan perubahan/penyesuaian dengan mendefinisikan dan menafsirkan

kembali terhadap tujuan-tujuan dan dampak yang dihasilkannya. Dalam teori ini dikatakan bahwa proses implementasi boleh jadi tidak dipisahkan dari tahap-tahap perumusan kebijakan, pengkombinasian tujuan-tujuan dan hasil. Konsepsi tersebut juga mengimplikasikan bahwa implementasi tidak akan berakhir. Implementasi selalu akan mengalami evolusi, dan implementasi selalu dirumuskan ulang sepanjang pelaksanaan kebijakan.

#### 5. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (1983)

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir yang dikenal dengan model kerangka analisis implementasi. Dalam esainya, Mazmanian dan Sabateir mencoba memperkirakan kondisi apa yang mendorong atau menghambat suatu implementasi kebijakan. Keduanya berpendapat bahwa implementasi yang ideal memerlukan seperangkat kondisi optimal.

Di dalam pemetaan model ini bersifat sentralistis (dari atas ke bawah) dan lebih berada di mekanisme paksa dari pada mekanisme pasar. Implementasi kebijakan berdasarkan model pendekatan sentralistis akan menjadi efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya tujuan yang jelas dan konsisten,
- 2) Memiliki teori kausal yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan,
- 3) Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal,

- 4) Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen,
- 5) Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa,
- 6) Adanya perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa (Parsons, 2006).

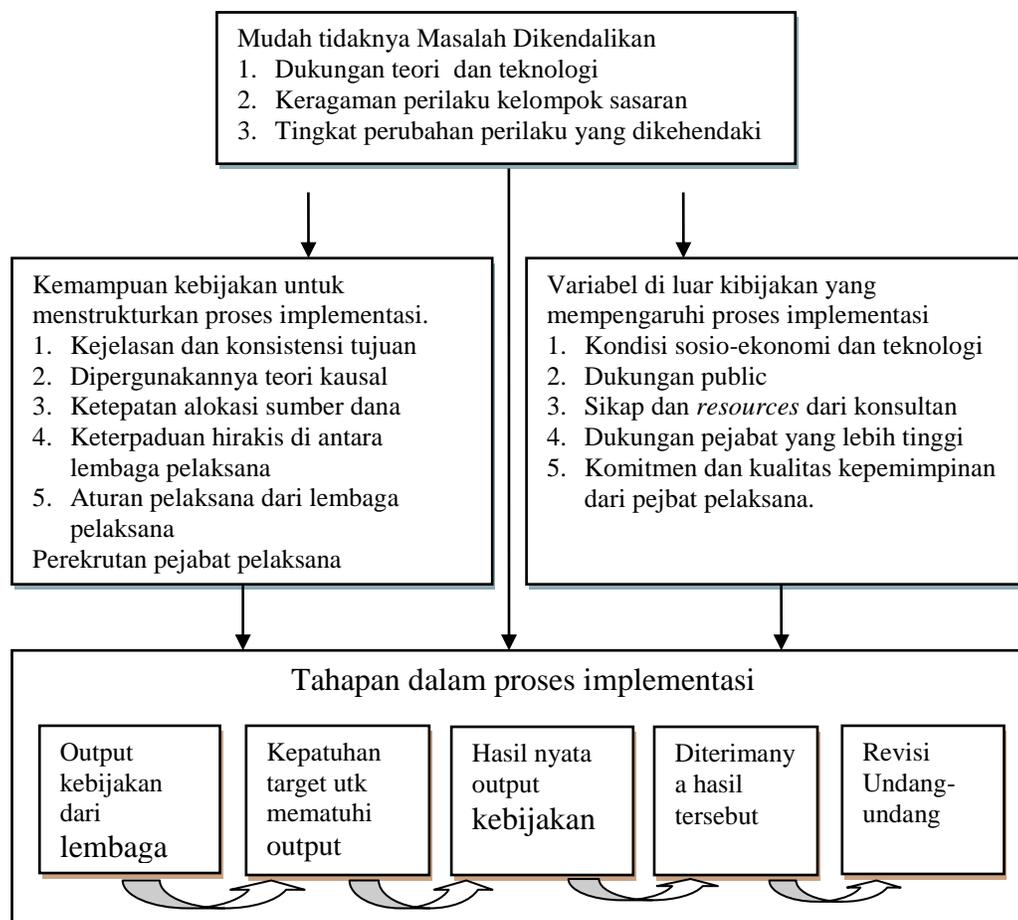
Selanjutnya Mazmanian dan Paul A. Sabateir (dalam Subarsono, 2005:94), Dwidjowijoto (2006:129) menjelaskan “Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

1. Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator dukungan teori dan teknologi, keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variable ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah,
2. Variabel Intervening, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variable ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.

3. Varabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenan dengan indicator, kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Berkaitan dengan faktor sumber daya manusia yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, Mazmanian dan Sabatier (Subarsono, 2005) membuat kategorisasi bahwa proses implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan dengan substansi kebijakannya, pejabat pelaksana di lapangan sebagai implementor dan aktor individu selaku kelompok target. Kepatuhan pelaksana diukur dengan cara melihat kesesuaian perilaku pelaksana dengan kewajiban yang dilaksanakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat gambar di bawah ini.



Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir (Sumber: Nugroho, 2006:130).

Pada gambar tersebut ketiga kategori variable tersebut di atas, disebut sebagai variable bebas (*independen variable*), dibedakan tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variable tergantung (*dependen variable*).

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain; misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan–ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan–badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

#### 6. Model korelasi antara perumusan strategi dan implementasi strategi

Suksesnya perumusan suatu kebijakan bukan merupakan suatu jaminan bahwa implementasinya akan berhasil dengan baik.

Karena itu menurut Salusu (2003:443) “Para eksekutif perlu memberi perhatian pada hubungan antara perumusan strategi dan implementasi strategi tersebut.”

Dalam model ini ditegaskan oleh Bonoma (dalam Salusu, 2003) bahwa sel pertama yaitu pertemuan antara formulasi strategi yang tepat dan implementasi yang ekselen membawa sukses organisasi untuk mencapai sasaran dan sekaligus memberi kepuasan bagi seluruh anggota organisasi. Pada sel kedua, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang kurang tepat dengan pelaksanaan yang prima membantu organisasi dalam mencegah kegagalan. Sedangkan pada sel ketiga, yaitu pertemuan antara strategi yang rumusannya sangat tepat dengan implementasi yang buruk menghasilkan kegagalan, karena dengan pelaksanaan yang buruk sasaran tidak tercapai.

Pada sel terakhir, yaitu pertemuan antara rumusan strategi yang tidak tepat dengan pelaksanaan yang buruk, hasilnya sudah dapat dipastikan, yaitu kegagalan total, artinya apa yang dikehendaki oleh semua unsur dalam organisasi tidak dapat direalisasikan.

Hubungan ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 3. Korelasi antara rumusan strategi dan implementasi strategi  
(Model Bonoma, 1984) Sumber: Salusu (2003:445).

IMPLEMENTASI STRATEGI	FORMULASI STRATEGI	
	TEPAT	TIDAK TEPAT
EKSELEN	<p>Sukses</p> <p>Sasaran pertumbuhan dinikmati oleh semua pihak dan keuntungan yang diharapkan tercapai.</p>	<p>Selamat atau Runtuh</p> <p>Implementasi yang baik membantu menyelamatkan strategi yang kurang baik rumusannya, atau mencegah kegagalan.</p>
BURUK	<p>Kesulitan</p> <p>Implementasi yang buruk, merintang strategi yang baik.</p> <p>Manajemen bisa keliru menafsirkan bahwa strateginya kurang tepat</p>	<p>Kegagalan</p> <p>Sebab kegagalan sulit dikenali.</p> <p>Strategi yang buruk ditandai oleh ketidakmampuan melaksanakan</p>

## 7. Model Charles O. Jones

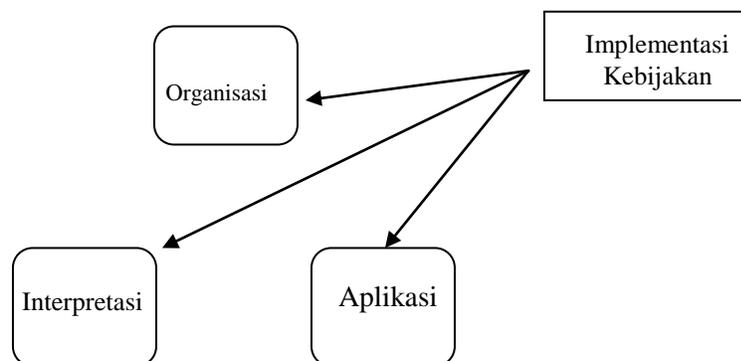
Jones (1996 : 166) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program

dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Menurut Jones ketiga aktivitas tersebut dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Tiga aktivitas dimaksud adalah :

1. Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
2. Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
3. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Untuk jelasnya dapat dilihat dalam gambar dibawah ini.



Gambar 8. Model Implementasi Kebijakan Charles Jhones

Dari ilustrasi gambar diatas dapat ditegaskan bahwa sebagai pegangan bagi para implementor kebijakan, harus disadari bahwa implementasi kebijakan itu merupakan hal yang paling berat, karena dalam tataran inilah masalah-masalah yang kadang tidak ditemui dalam perumusan kebijakan, akan muncul

di lapangan disaat kebijakan itu diimplementasikan. Oleh karena itulah, apakah kebijakan itu dalam tataran implementasi telah diorganisir dengan baik, juga telah dijabarkan produk kebijakan itu ke hal-hal yang lebih operasional, ataukah juga telah siap dan mudah diaplikasikan untuk mencapai tujuan kebijakan yang dikehendaki bersama.

#### 8. Model implementasi kebijakan model Hoogwood & Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (dalam Nugroho, 2006:131) mengetengahkan bahwa :

Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu :1) Syarat pertama berkenan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. 2) Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumber daya waktu, 3) Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada, 4) Syarat keempat apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal, 5) Syarat kelima adalah seberapa hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan “sebab akibat”, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dicapai, 6) Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasinya tidak akan berjalan secara efektif, 7) Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, 8) Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar, 9) Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi sempurna, 10) Syarat kesepuluh adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Untuk jelaskan diuraikan sebagai berikut;

- 1) Kondisi Eksternal Yang Dihadapi Oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak Akan Menimbulkan Gangguan/Gendala Yang Serius.

Beberapa kendala/hambatan (*constaraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, semisal kalau program pembangunan pertanian di suatu wilayah terbengkalai dan mengalaami kemacetan total lantaran musim kemarau yang berkepanjangan atau karena berkembang biaknya hama penyakit tanaman. Ada pula kemungkinan hambatan-hambatan yang bersifat politis, dalam artian baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang di perlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait (misalnya tokoh-tokoh partai politik tertentu, golongan militer) yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala yang smacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para adminitstrator (dalam kapasitasnya sebagai penasehat) ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu di pikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

## 2) Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu Dan Sumber-Sumber Yang Cukup Memadai

Syarat kedua ini sebagaian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian kerapkali ia muncul diantara 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 ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sifat dan perilaku (misalnya, usaha-usaha untuk mengubah sikap diskriminatif masyarakat terhadap orang-orang cacat tubuh atau cacat mental, atau bekas narapidana, bekas pelacur dan lain sebagainya). Alasan lainnya ialah bahwa para politisi kadang kala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai.

Masalah lain yang biasanya terjadi ialah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia (semacam proyek INPRES), tetapi harus dapat di habiskan dalam tempo yang sangat singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif menyerpnya. Perlu pula di tegaskan disini, bahwa dana/uang itu pada dasarnya bukanlah resources/sumber itu sendiri, sebab ia tidak lebih dari sekedar tiket dengan mana akan dapat di peroleh sumber-sumber yang sebenarnya; karena itulah kemungkinan masih timbul persoalan berupa kelambanan atau hambatan-hambatan dalam proses konfersinya-proses

mengubah uang itu menjadi sumber-sumber dapat dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan program atau proyek.

Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengembalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada setiap akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada dalam situasi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang juga terbeli atau dilakukan hal-hal yang sesungguhnya tidak perlu.

### 3) Perpaduan Sumber-Sumber Yang Diperlukan Benar-Benar Tersedia

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua diatas, dalam artian disatu pihak harus dizamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar di sediakan.

Dalam praktek, khususnya bila hak ini menyangkut proyek-proyek kontruksi (semisal proyek bendungan atau perumahan) seringkali terjadi hambatan yang serius. Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang di perlukan untuk membangun proyek tersebut seharusnya dapat di persiapkan secara serentak, namun ternyata salah satu atau mungkin kombinasi dari beberapa sumber tersebut

mengalami kelambatan dalam penyediannya sehingga berakibat proyek tertunda pelaksanaan dan penyelesaiannya dalam beberapa bulan.

Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan program atau proyek secara tepat sudah tentu berada di pundanya para staf administrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah dibekali dengan sejumlah kemampuan teknik administrasi tertentu, *semisal network planning and control, manpower forecasting dan inventory control*, sehingga dapat diharapkan bahwa sejak dini setiap hambatan yang bakal terjadi dapat diantisipasi/diperkirakan sebelumnya, dan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat dapat segera dilakukan.

#### 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/asa-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang brengsek. Penyebab dari kesemua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijaksanaan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya; atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi

masaalanya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.

Dalam kaitan ini Abdul Wahab (2008:74) yang dikutip dari pendapat Pressman dan Wildavsky (1973), menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Dengan demikian, dasar pemikiran yang digunakan oleh pembuat kebijakan selalu berupa pernyataan; jika X dilakukan pada waktu tertentu (W1,) maka Y akan terjadi pada waktu tertentu (W2). Jadi menurut logika ini setiap kebijakan pada dasarnya memuat suatu teori mengenai hubungan sebab akibat (kausalitas). Oleh karena itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidak tepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tadi dan bukan karena implementasinya yang keliru.

##### 5) Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung Dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya

Pada kebanyakan proram pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijaksanaan jauh lebih kompleks dari pada sekedar berupa : jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai hubungan kausalitasnya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z. Dalam hubungan ini Pressman dan Wildavsky 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.

Dengan perkataan lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko, bahwa beberapa di antaranya telah terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

#### 6) Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), yang untuk keberhasilan misi yang di embannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/ instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tanggapan dan jaringan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komiten terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar actor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

## 7) Pemahaman Yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah 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, dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor.

Kendatipun demikian, berbagai penelitian telah mengungkapkan, bahwa dalam kehidupan nyata tujuan yang akan dicapai organisasi atau suatu program tidak jarang sukar untuk diidentifikasi telah telah dirumuskan dalam istilah-istilah yang kabur. Bahkan, untuk sementara tujuan-tujuan resmi, kemungkinan tidak saling melengkapi, sehingga kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya dalam hal para ahli /kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan-tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerab kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah dan keluar dari kantor pusat (misalnya departemen) tidak memadai. Bahkan seandainya tujuan-tujuan tersebut pada awal mulanya dipahami dan disepakati, tidak ada jaminan bahwa keadaan

seperti ini akan terus terpelihara selama pelaksanaan program, mengingat kenyataan bahwa tujuan-tujuan itu cenderung mudah sekali berubah, dilipat gandakan, diperluas, dan diganti/diselewengkan.

Kecenderungan manapun yang bakal terjadi, akan menyebabkan rumitnya proses implementasi. Dari uraian-uraian ini sekali lagi kita dapat menyaksikan bahwa penyebab kegagalan implelementasi kebijakan itu mungkin berasal dari tahap-tahap lain dalam proses kebijakan.

#### 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 mengerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang haru dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ni tidak dapat kita sangsikan lagi disamping itu, juga di perlukan, maka dapat dikatakan tak dapat dihindarkan, keharusan adanya ruang yang cukup lagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirangkai secara tepat. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan antara hubungan di antara masing-masing tugas dan urutan logis pelaksanaannya. Tentu

saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan apabila ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana.

#### 9) Komunikasi dan Koordinasi Yang Sempurna

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsure atau badan yang terlibat dalam program. Abdul Wahab (2008:77) yang dikutipnya dari pendapat Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu system satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satu satuan komando tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya.

Tentu saja sarjana ini tidak bermaksud untuk menganjurkan system semacam itu, perlu dicamkan bahwa terlepas dari persoalan bahwa adanya koordinasi yang sempurna itu amat diperlukan, kondisi seperti ini sebenarnya hampir-hampir tidak mungkin bisa diwujudkan dalam kehidupan nyata kebanyakan organisasi yang umumnya bercirikan adanya departementalisasi, profesionalisasi dan aneka kegiatan dari berbagai

kelompok yang boleh jadi ini melindungi nilai-nilai, tujuan dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlaangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Namun, komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang sulit untuk bisa diwujudkan. Walaupun system informasi manajemen (*manajemen information system*) mungkin dalam membantu dalam memadukan arus informasi yang diperlukan, informasi ini belum bisa menjamin bahwa data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki oleh pihak yang mengirimnya. Koordinasi sudah barang tentu bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini mengantarkan kita pada persyaratan terakhir mengenai implementasi yang sempurna yang akan dibicarakan dibawah ini.

#### 10) Pihak-pihak Yang memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

Pernyataan terkahir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah / komando dari siapa pun dalam system administrasi itu. Apabila terdapat

potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat diidentifikasi oleh kecanggihan system informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh system pengendalian yang andal.

Dengan kata lain, 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. Dalam praktek sehari-hari, dalam lingkungan suatu badan/organisasi mungkin saja ada kompartementalisasi, dan diantara badan yang satu dengan badan yang lain mungkin terdapat konflik-konflik kepentingan dan perdebatan yang laten mengenai status, dan mereka yang secara formal memiliki wewenang untuk menuntut kerjasama boleh jadi adalah mereka yang tidak memiliki kekuasaan untuk menunjang tuntutan ini atau kurang memiliki hasyrat kuat untuk mempraktekan wewenang serta kekuasaan tersebut.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gun mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

## 9. Model El More, Lipsky, Hjem & David O'Porter

Model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjem & David O'Porter (dalam Nugroho, 2006:134), bahwa "Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki".

Model implementasi kebijakan ini didasari kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat baik secara langsung ataupun melalui Lemabaga Swadaya Masyarakat.

Secara garis besar model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut:

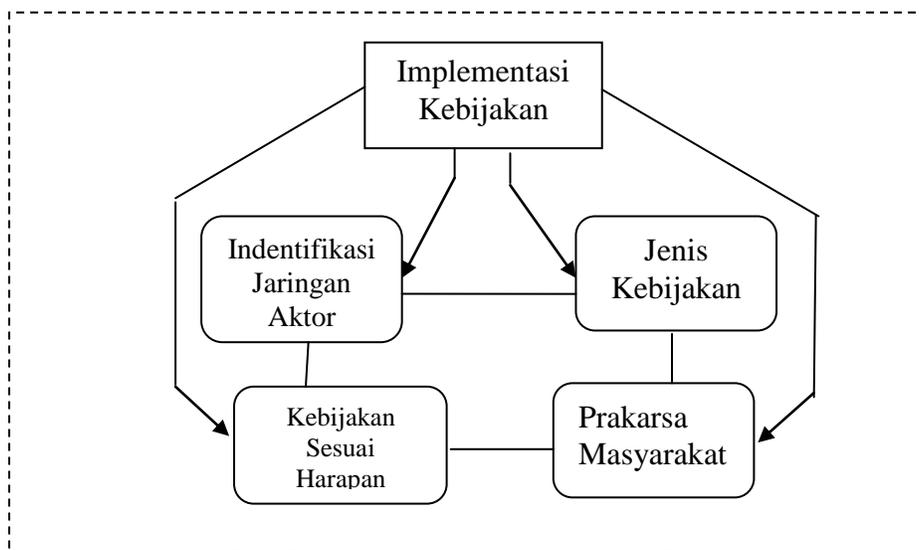
- 1) Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat.
- 2) Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level bawah.

- 3) Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
- 4) Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu :

- 1) Isi kebijakan (*content of policy*) dan Konteks implementasinya (*content implementation*) , dimana *content of policy* meliputi: a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, c) Derajat perubahan yang diinginkan, d) kedudukan pembuat kebijakan, e) Pelaksana program, f) Sumber data yang dikerahkan. Dan Konteks implementasinya (*content implementation*), meliputi : a) Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat, b) Karakteristik lembaga dan penguasa, c) Kepatuhan dan daya tanggap.
2. Dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi : a) Manfaat dari program, b) Perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

Untuk jelasnya dapat dilihat (Ilustrasi gambar Kaji 2008) dibawah ini.



Gambar 9 : Model implementasi kebijakan Elmore, Lipky, Hjem & O'Porter

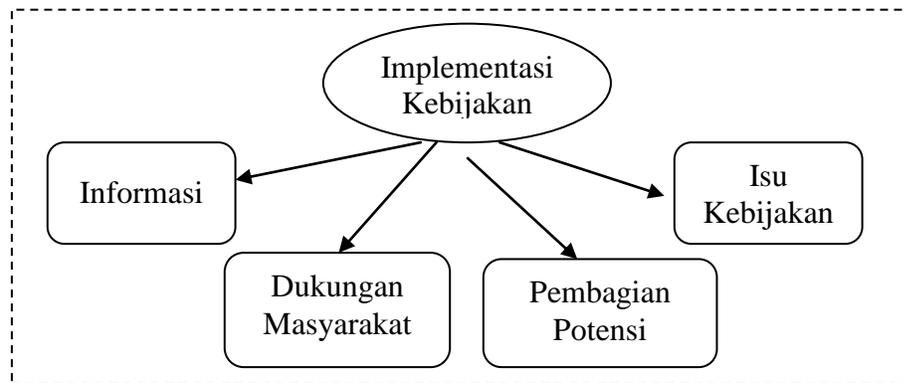
#### 10. Model implementasi kebijakan Jan Merse

Model implementasi kebijakan sebagai mana dikemukakan oleh Jan Merse (dalam Koryati, 2004:16), menegaskan bahwa:

“Model implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut : 1) informasi, 2) isi kebijakan, 3) dukungan masyarakat (fisik dan non fisik), dan 4) pembagian potensi. Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksana program”.

Penegasan di atas membuktikan bahwa karena pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan dalam program pembangunan , maka setiap implementasi program tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*.

Untuk jelasnya dapat dilihat (Ilustrasi gambar Kaji 2008) dibawah ini:



Gambar 10 : Model implementasi kebijakan Jan Merse

#### 11. Model implementasi kebijakan Warwic

Menurut Warwic (dalam Subarsono, 2005;99) mengatakan bahwa: "Dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Kemampuan organisasi,
- 2) Informasi,
- 3) Dukungan, dan
- 4) Pembagian potensi."

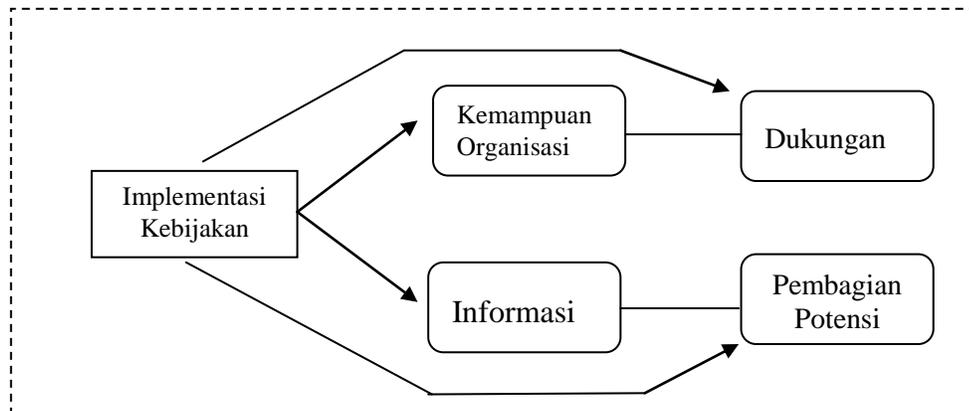
Selanjutnya keempat masing-masing faktor di atas diuraikan sebagai berikut;

- 1) Kemampuan Organisasi, implementasi dalam tahapan ini diartikan sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas apa yang seharusnya dilakukan. Kemampuan organisasi terdiri dari tiga unsur pokok yaitu ;
  - Kemampuan teknis,

- Kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koodinasi antar unsur terkait.
  - Meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan “SOPs” (*Standar Operating Prosedures*), yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.
- 2) Informasi; faktor informasi sangat pula memegang peran penting, karena kurangnya informasi yang dimiliki dapat mempengaruhi kebijakan itu sendiri.
  - 3) Dukungan, kurang kesediaan obyek-obyek kebijakan “terikat” kegiatan/kewajiban tertentu dan kepatuhan mereka makin sedikit bilamana isi kebijakan bertentangan dengan pendapat atau keputusan mereka.
  - 4) Pembagian potensi, pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas seperti pembatasan-pembatasan yang kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.

Keempat faktor tersebut diatas menjadi perhatian utama Warwic guna mengefektifkan implementasi kebijakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat (Ilustrasi gambar Kaji 2008) dibawah ini.



Gambar 11 : Model implementasi kebijakan Warwic

## 12. Model Rippley dan Franklin

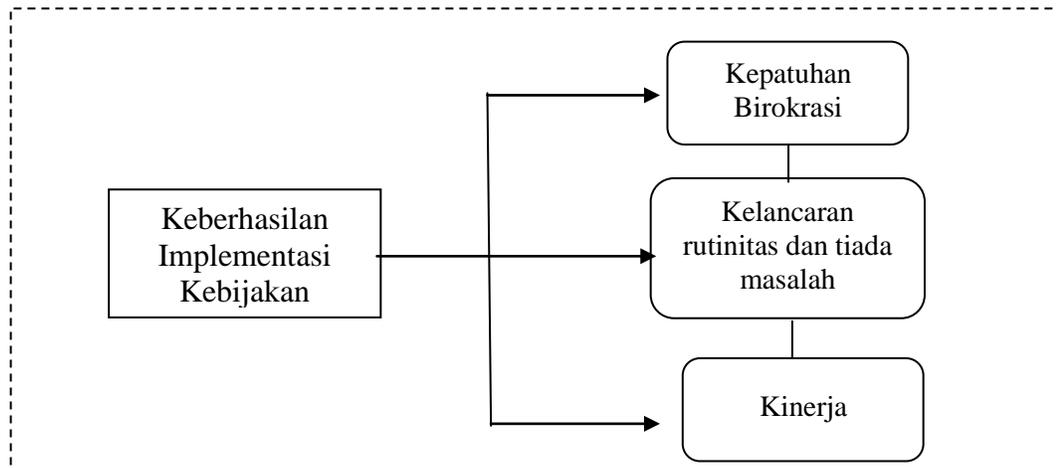
Rippley dan Franklin (dalam Tangkilisan, 2003:21) mengemukakan:

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu:

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya,
2. Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah,
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Menurut Rippley dan Franklin 3 (tiga) perspektif di atas dapat menjadi penghambat ataupun menjadi pendukung dalam implementasi kebijakan. Ini berarti bahwa ketiga perspektif tersebut harus mendapat perhatian yang serius proses implementasi kebijakan.

Untuk jelasnya dapat dilihat (Ilustrasi gambar Kaji 2008) berikut ini.



Gambar 13 : Model Implementasi Kebijakan menurut Rippley dan Franklin

Implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yakni :

1. Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.
2. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan public sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.

3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

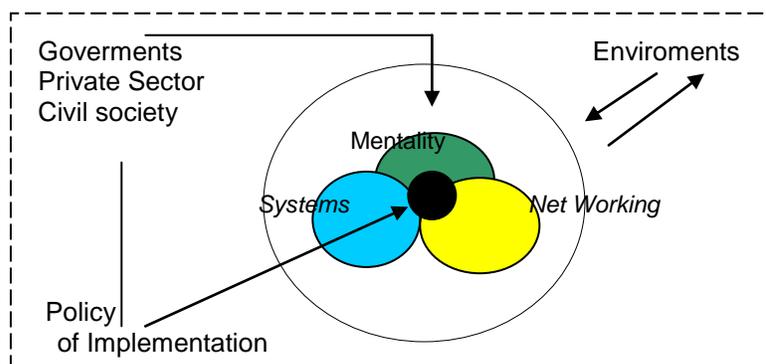
### 13 . Model implementasi kebijakan melalui MSN Approach

Model implementasi kebijakan melalui pendekatan *MSN Approach*, merupakan suatu model yang dikembangkan oleh Yulianto Kadji. Menurutnya bahwa realitas sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan akan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *policy of stakeholders*, yaitu *governments, private sector*, dan *civil society*. (Kadji, 2008:49).

Pemerintah (*Governments*) dalam eksistensinya baik sebagai pembuat dan pengambil kebijakan bersama legislative (actor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implementor kebijakan. Sektor swasta (pengusaha, wiraswasta) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang mengintervensi stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan untuk ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan public. Sementara masyarakat (*civil society*) sebagai pihak yang menyadari

bahwa masyarakat tidak lagi sekedar obyek dari sebuah kebijakan, tapi sekaligus sebagai subyek dari kebijakan.

Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap aspek kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengamanan hasil-hasil pembangunan yang benar bersentuhan dengan kepentingan public. Oleh sebab itu sebagai konsekuensi logis dari pandangan diatas maka dalam tahapan implemetasi kebijakan perlu mensinergiskan ketiga dimensi tersebut dan dapat diwujudkan melalui pendekatan *mentality*, *systems* dan *net workin*, atau yang disebut implementasi kebijakan melalui MSN-Approach. Sinergitas antara ketiga pendekatan tersebut dapat diilustrasikan seperti gambar dibawah ini.



Gambar 12. Implementasi kebijakan melalui MSN-Approach, Model YK

Dari ilustrasi gambar di atas dapat diuraikan bahwa dalam aspek implementasi dari sebuah kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana produk kebijakan itu dapat menyentuh dan merubah perilaku dari

pihak aparaturnya (pembuat dan implementor), pihak swasta/dunia usaha, dan juga masyarakat sebagai subjek dan objek dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak dimensi ini mewujud pada pendekatan *mentality*, *systems* dan *net workin*.

Setelah dikemukakan model-model implementasi kebijakan oleh para ahli di atas, masalah penting adalah model mana yang baik untuk digunakan. Menurut, Nugroho (2003:177), Naihasy (2006:140) "Tidak ada model implementasi kebijakan yang paling unggul dari model yang lainnya, karena setiap kebijakan memerlukan model implementasi yang berlainan." Lebih lanjut Naihasy menjelaskan bahwa ada kebijakan efektif bila diimplementasikan secara *top-down*, ada kebijakan lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, selain itu ada jenis kebijakan efektif jika diimplementasikan secara paksa dan ada pula efektif jika menggunakan mekanisme pasar.

Hal ini menunjukkan bahwa, tampaknya tidak ada model yang ideal yang harus dipilih, tetapi yang ada adalah pilihan-pilihan model yang harus dipilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dari kebijakan itu sendiri. Namun ada satu hal yang penting adalah implementasi kebijakan harus menampilkan keefektifan kebijakan itu sendiri. Sehubungan dengan itu, maka Dwidjowijoto (2003:179) mengemukakan ada "empat tepat" yang perlu dipenuhi dalam implementasi kebijakan. "Empat tepat" tersebut, yaitu:

1. Kebijakan itu sendiri sudah tepat,
2. Tepat pelaksanaannya,

3. Tepat target,
4. Tepat lingkungan.”

Selain itu Dwidjowijoto lebih lanjut menjelaskan bahwa keempat “tepat” tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategik, dan dukungan teknis.

Dengan demikian untuk menjamin efektif tidak suatu kebijakan, maka perlu memperhatikan apakah kebijakan itu sudah tepat dilakukan dengan pula mempertimbangkan ketepatan proses pelaksanaan, ketepatan target atau sasaran kebijakan serta pula memperhatikan kondisi lingkungan yang ada. Disamping itu, tentunya dukungan politik di daerah itu sangat dibutuhkan serta, juga dukungan strategis dan dukungan teknis dari kebijakan itu sendiri.



## **Transparansi dalam *Good Governance***

Sebelum menjelaskan tentang Konsep Transparansi dirasa perlu menelaah tentang konsep *Good Governance*. Konsep *Good Governance* sesungguhnya masih kelabu dan berkembang terus dalam berbagai perbincangan akademik.

### **A. Konsep *Good Governance***

Pada awalnya Bank Dunia mendefinisikan “*Governance*” sebagai “*the exercise of political power to manage a nation’s affair*” (Davis and Keating, 2000). Bank Dunia juga menambahkan karakteristik normative tentang *Good Governance*, yaitu:

*“An efficient public service, and independent judicial system and legal frame work to enforce contract; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and free press”.*

Sementara itu UNDP mendefinisikan *Good Governance* sebagai “*The Exercise of political, economic, and administrative authority to manage the nation’s affair at all levels.*”

OECD dan WB mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab

sejalan dengan demokrasi dan pasar bebas, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kepastian hukum dan suasana politik untuk tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000:7).

Atas dasar inilah, maka disusun Sembilan karakteristik *Good Governance*, yaitu;

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui inter-mediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk azazi manusia
3. *Transparency*. Tranparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan pubik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan.
4. *Responciveness*. Lembaga-lembaga dan propes-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders
5. *Concensus Orientation*. *Good Governance* menjadi perantarakepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik

bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Bappenas dalam Modulnya Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (2007:13) mengemukakan bahwa konsep tentang *government*, *good governance* dan *good public governance*. Menurutnya secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai “Pemerintah” yaitu lembaga beserta aparturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. *Governance* merupakan

seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/ kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu di implementasikan atau tidak diimplementasikan. *UN Commission on Human Settlements* (1996) menjelaskan bahwa *governance* adalah kumpulan dari berbagai cara yang diterapkan oleh individu warga negara dan para lembaga baik pemerintah maupun swasta dalam menangani kepentingan-kepentingan umum mereka.

Hal ini merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dimana segala jenis kepentingan maupun kebutuhan dapat di akomodasikan dan tindakan korektif diterapkan. Termasuk pula didalamnya lembaga dan regim formal yang dikuasakan untuk menegakkan kepatuhan, maupun pengaturan secara informal sehingga masyarakat dan lembaga memiliki kesepakatan atau kesamaan kepentingan.

Governance juga dapat diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2003) sebagai : 1) Kepemerintahan, 2) Pengelolaan pemerintahan, 3) Penyelenggaraan pemerintahan, 4) Penyelenggaraan negara, dan 5) Administrasi negara.

Istilah *governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga pilar *stakeholders*, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau "*exploitasi*" oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu

komponen lebih tinggi dari pada yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya.

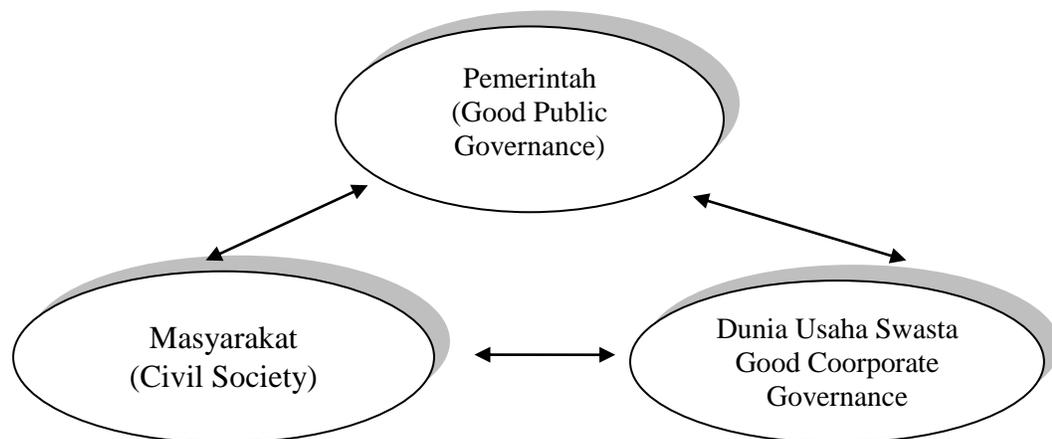
Istilah *good public governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, serta dapat pula diungkapkan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik atau pun administrasi negara yang baik.

Istilah tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat.

Salah satu upaya untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah reformasi birokrasi. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.

Upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-

masing. Pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha swasta berperan dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya masing-masing harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik.



Gambar 13: Tiga Pilar/Aktor Tata Pemerintahan Yang Baik

Bappenas dalam Modulnya Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (2007:15) bahwa proses pengembangan nilai tambah berkelanjutan diantara tiga pilar tata pemerintahan yang baik, yakni pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat”. Kepercayaan, dukungan, dan legitimasi politik dari masyarakat akan diperoleh apabila pemerintah dapat

menyediakan pelayanan publik yang memadai dan menjalankan fungsi perlindungan pada masyarakat. Di sisi lain pemerintah juga harus mampu menciptakan stabilitas politik, hukum, pertahanan dan keamanan, ekonomi, serta sosial dan budaya untuk mendorong peran dunia usaha swasta dalam pembangunan ekonomi. Dunia usaha swasta yang sehat akan menghasilkan kualitas layanan serta memberikan nilai tambah yang positif bagi masyarakat. Hal ini tentunya juga akan menghasilkan pertumbuhan kegiatan usaha yang tinggi sehingga dapat menumbuhkan loyalitas konsumen dan kontribusi keuntungan yang lebih besar dari masyarakat sebagai target pasar. Integrasi pengelolaan ketiga rantai nilai tersebut secara selaras akan menghasilkan nilai tambah bagi masyarakat.

Masih dalam Bappenas dalam Modulnya Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Kepemerintahan yang baik (2007:14) penerapan tata pemerintahan yang baik dilingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, (*planning, organizing, actuating, dan controlling*)” yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, lingkungan instansi pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran yaitu” :

- 1) Berkurangnya secara nyata praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
- 2) Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif dan profesional, transparan dan akuntabel;
- 3) Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara;
- 4) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- 5) Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah.

Rosyada dkk, (2003:180), mengemukakan pengertian *good governance* yang dikutipnya dari Billah adalah merupakan tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah public untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan kehidupan keseharian.

Sementara itu Sedarmayanti (2003:2), menjelaskan bahwa *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance*.

Menurut Hatifah (2004:1) bahwa di Indonesia isu *good governance* telah memasuki arena perdebatan pembangunan yang didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah maupun di sisi warga. Ke depan, pemerintah dan pemimpin politik di negara ini diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Sejalan dengan itu, wargapun diharapkan menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik lainnya tidak apatis serta tidak memetingkan diri sendiri. Adanya perubahan disisi pemerintah dan warga seperti tersebut di atas berarti adanya perubahan dalam pola *good governance*.

Itulah sebabnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 (dalam Sedarmayanti, 2004:4), merumuskan arti *good governance* adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Bappenas (2007:17), bahwa dari telusuran keberagaman wacana tata pemerintahan yang baik, terdapat sekumpulan nilai yang perlu diterapkan di

Indonesia sebagian dari nilai tersebut sebenarnya telah tumbuh dan berkembang dalam akar budaya masyarakat Indonesia. Walaupun demikian, nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk kembali diterapkan dalam kehidupan, hanya saja istilah dan kemasannya yang berbeda.

Sekurang-kurangnya terdapat empat belas nilai yang menjadi prinsip pemerintahan yang baik, yaitu ;

- 1) Wawasan kedepan (*visionary*);
- 2) Keterbukaan dan transparansi (*Openest and transparency*)
- 3) Partisipasi masyarakat (*participation*)
- 4) Tanggung gugat (*accountability*)
- 5) Supremasi hukum (*rule of law*)
- 6) Demokrasi (*democracy*)
- 7) Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)
- 8) Daya tanggap (*responseveness*)
- 9) Efisiensi dan efektifitas (*efficiency and efektivness*)
- 10) Desentralisasi (*decentralitation*)
- 11) Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*)
- 12) Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)

13) Komitmen pada perlindungan lingkungan hidup (*commitment to and vironmental protection*)

14) Komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*)

Dengan demikian *governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Senada dengan itu Hatifah dalam prolognya (2004:1), mengatakan bahwa dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi actor paling menentukan. Ini berarti bahwa implikasi dari *governance*, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infra struktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut aktif melakukan upaya tersebut. Itulah sebabnya *governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Secara terminologis (Hatifah, 2004:2). *governance* dimengerti sebagai pemerintahan sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim dengan *government*. Interpretasi dari praktek *governance* selama ini memang lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomatis akan tercapai

apabila ada *good government*. Berdasarkan sejarah, ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang digunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif, utamanya yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh sebab itu, banyak kegiatan program bantuan yang masuk dalam kategori *governance* tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintah yang bersih (menghilangkan korupsi). Itulah sebabnya Hatifah dalam prolognya mengemukakan bahwa sejatinya konsep *Governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. (Hatifah, 2004:2).

Selanjutnya dikatakan Hatifah bahwa *governance* juga menunjukkan inklusivitas. Artinya kalau *government* dilihat sebagai "mereka" maka *governance* dilihat sebagai "kita". Menurut Leach & Perry Smith (2001) *Government* mengandung pengertian seolah-olah hanya politisi dan pemerintahan yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari "kita" adalah penerima yang pasif. Sementara *Governance* meleburkan perbedaan antara "pemerintah" dan "yang diperintah" karena kita semua adalah bagian dari proses *governance*.

Menurut Hatifah (2004:3) pada hakekatnya penyelenggaraan pemerintah ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*).

Pemerintah yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula. Sebaliknya, pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak akan terselenggara dengan baik pula. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, tidak hanya terbatas pada penggunaan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara (*state*) semata, tetapi harus melibatkan sistem birokrasi maupun ekstern birokrasi. Itulah sebabnya *good governance* bukan semata-mata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil. Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga institusi ini dalam mengelola sumber daya ekonomi, politik, dan kebudayaan yang tersedia dalam masyarakat. Senada dengan itu, Arief (2006:29) dalam bukunya *Demokrasi, sejarah, praktik, dan dinamika pemikiran*, mengemukakan bahwa *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

## **B Konsep Transparansi dalam *Good Governance***

Dalam era reformasi dimana pilar-pilar *Good Governance* telah menjadi sesuatu yang urgen dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka saat itu pula transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan lagi. Persoalan pokok dan menjadi sebuah pertanyaan dalam kajian ini adalah mengapa perlu transparansi dalam *Good Governance*? Untuk itu, sebelum kita lebih jauh berupaya menemukan format dan konsep transparansi mungkin pertanyaan di atas perlu dijawab terlebih dahulu.

Sebagai ilustrasi dapat di kemukakan ketika kandidat Kepala Daerah maupun kandidat legislatif mencalonkan diri dalam Pilkada maupun Pileg, maka suatu hal yang tidak bisa kita pungkiri mereka akan menawarkan seperangkat janji kepada para pemilih, demikian juga halnya para calon anggota legislatif juga akan memberikan seperangkat janji kepada konstituennya. Selanjutnya setelah mereka terpilih sebelum melaksanakan tugasnya mereka akan mengangkat sumpah. Hal itu semua merupakan seperangkat janji yang harus dipenuhi kepada para pemilih ataupun kepada diri sendiri.

Oleh sebab itu, menyimak ilustrasi diatas maka seharusnya yang menjadi sasaran utama penyelenggaraan pemerintahan adalah kepercayaan. Artinya ketika sang kandidat masuk dalam sistem pemerintahan, maka

seperangkat janji-janji yang diucapkan dalam kampanyenya harus direalisasikan demi terbangunnya kepercayaan terhadap publik atau konstituennya. Kepercayaan akan tumbuh karena pemerintah mampu dan mau untuk memenuhi janji yang telah disampaikan. Kemampuan untuk menjawab atau memenuhi janji atau *commitment* kepada orang lain atau diri sendiri tersebut adalah tanggung jawab (*responsibility*).

Dengan demikian pemerintah yang bertanggung jawab adalah pemerintah yang mampu menjawab atau memenuhi janji kepada publik maupun konstituennya.

Untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik, maka salah satu cara dilakukan adalah dengan menggunakan prinsip-prinsip transparansi (keterbukaan). Transparansi penyelenggaraan pemerintahan memiliki arti yang sangat penting dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan dan telah diambil oleh pemerintah. Bahkan dengan adanya transparansi penyelenggaraan pemerintahan tersebut, masyarakat dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah.

Ini berarti bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan makna yang sangat berarti yakni disamping sebagai salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, kecuali itu pula dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance*

dan juga dapat mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Disinilah kuncinya mengapa transparansi sangat diperlukan dalam *Good Governance* bahkan merupakan salah satu syarat penting. Mungkin masih segar dalam ingatan kita, bahwa salah satu yang menjadi persoalan diakhir masa masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi. Dan salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan ini adalah manajemen pemerintah yang tidak transparan.

Transparansi (*transparency*) secara harafiah adalah jelas, dapat dilihat secara menyeluruh dalam arti kata keterbukaan. Dengan demikian, transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa tranparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan *Good Governance*. Dengan adanya transparansi di setiap kebijakan tata kelola pemerintahan, maka keadilan (*fairness*) dapat ditumbuhkan.

Dengan demikian transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Dalam arti bahwa Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi yang dibutuhkan baik informasi keuangan maupun lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi sosial dan politik oleh pihak yang berkepentingan.

Mardiasmo (2003:30) mengemukakan bahwa transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat.

Selanjutnya Tjokromidjoyo (2003:123), menjelaskan bahwa transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. *Good Governance* tidak membolehkan manajemen pemerintahan yang tertutup.

Oleh karena *good governance* tidak membolehkan cara-cara yang tertutup, Gaffar (dalam Rosyada dkk 2003:184), mengemukakan bahwa ada 8 (delapan) aspek mekanisme pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan secara transparans yaitu sebagai berikut :

- 1) Penetapan posisi jabatan atau kedudukan;
- 2) Kekayaan pejabat publik;
- 3) Pemberian penghargaan;
- 4) Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan ;
- 5) Kesehatan;
- 6) Moralitas para pejabat dan aparatur pelayan publik;
- 7) Keamanan dan ketertiban;
- 8) Kebijakan strategi untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Konsep transparansi menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* (2004 :66):

*As transparency is a core governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency must be assured. There is a strong public demand for greater transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organisations (NGOs) or 'civil society groups', as well as to increasingly well educated and diverse populations.*

Menurutnya bahwa konsep transparansi adalah merupakan nilai utama dari system pemerintahan. Konteks utama aktivitas pemerintah harus diyakini berdasarkan pada transparansi. Terdapat kekuatan publik yang menuntut transparansi yang lebih besar. Pada hakekatnya ada kaitannya dengan percepatan dan pengaruh terhadap organisasi swasta, sebagaimana terus meningkatnya populasi masyarakat. Ini berarti tuntutan publik terhadap transparansi sudah semakin kuat.

Smith (2004:66), mengemukakan bahwa proses transparansi meliputi :

- 1) *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur), bahwa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.
- 2) *Consultation processes* (Proses Konsultasi), Adanya dialog antara pemerintah dan masyarakat
- 3) *Appeal rights* (*Permohonan Izin*), adalah pelindung utama dalam proses pengaturan. Standard dan tidak berbelit, transparan guna menghindari adanya korupsi.

Hidayat (2007:23), mengemukakan bahwa transparansi berarti masyarakat harus dapat memperoleh informasi secara bebas dan mudah tentang proses dan pelaksanaan keputusan yang diambil. Secara umum akuntabilitas publik tidak akan terjadi tanpa ditunjang transparansi dan kejelasan aturan hukum

Didalam *Good Governance* (Nugroho, Randi R.W 2004:128), transparansi adalah merupakan salah satu prinsip *Good Governance*. Artinya transparansi disini adalah segala keputusan yang diambil dan penerapannya dibuat dan dilaksanakan sesuai koridor hokum dan peraturan yang berlaku Hal ini juga mencakup pengertian bahwa informasi tersedia secara cuma-cuma dan dapat diakses secara mudah dan langsung. Sementara itu dalam <http://www.transparansi.or.id> Jurnal Masyarakat Transparansi, mengemukakan bahwa transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Dari berbagai pandangan para pakar tentang definisi *Good Governance* dan Transparansi diatas, maka disimpulkan bahwa keduanya memiliki korelasi yang signifikan dimana suatu pemerintahan dapat dikatakan baik (*Good governance*) berarti pemerintahan tersebut telah menerapkan prinsip-prinsip tranparansi. Hal ini dimungkinkan karena prinsip-prinsip *Good governance*

adalah mencakup: Transparansi, Integritas, Akuntabilitas, Tanggung jawab dan Partisipasi.

Terkait dengan itu, masih jelas dalam ingatan kita beberapa tahun belakang ini telah berkembang di masyarakat suatu konsep tentang pemerintahan yang bersih yang bebas KKN atau pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Konsep tentang ajaran ini mendapat perhatian hangat bukan saja dikalangan akademisi bahkan kalangan aktifis dimana ajaran ini sangat dikenal dengan ajaran *good governance*. Namun kenyataan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sangat sulit untuk dilaksanakan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan hingga saat inipun masih terlihat hampir di seluruh jajaran pemerintahan masalah korupsi, kolusi dan nepotisme sulit untuk dihindari

Sejalan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya kita masih berharap adanya tumbuhnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan adanya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab melalui lahirnya UU 32/2004 secara ideal diharapkan dapat mendorong terwujudnya *good governance* pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Semangat otonomi daerah inilah menjadi pemicu pelaksanaan pembangunan daerah, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, serta tumbuhnya nilai-nilai demokrasi pada tatanan pemerintahan

daerah. Dengan adanya kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus serta melayani masyarakat, maka hal tersebut diharapkan dapat terwujud.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, daerah memiliki kewenangan yang luas dan utuh. Dalam pengertian ini daerah tidak lagi menunggu lagi penyerahan kewenangan dari pusat tapi bias mengembangkan kewenangan yang dimiliki berdasarkan UU tersebut sesuai dengan kondisi riil di daerahnya. Sedangkan utuh artinya bahwa dalam melaksanakan kewenangan yang telah diserahkan tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi merupakan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya. Pemerintahan pusat tidak lagi mencapurinya. Pemerintah pusat hanya memberikan pedoman, arahan, bimbingan dan penentuan standarnya. (Nurcholis, 2007:126).

Itulah sebabnya perlu ada perumusan kembali tentang pemerintahan yang baik atau *good governance* tersebut, agar kita memiliki kesepahaman yang sama. Karena sering pemerintahan yang baik dapat diartikan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan berdasarkan aturan perundang-undangan dengan memperhatikan aspirasi publik atau hanya memenuhi aspirasi publik. Disinilah pentingnya kesepahaman bersama tentang istilah pemerintahan yang baik atau *good governance* dalam konteks otonomi daerah. Perlu dipahami bahwa konsep otonomi daerah secara filosofis telah mengubah makna *government* yang berorientasi pada otoritas kepada

*governance* yang berorientasi pada interaksi antara pemerintah (*government*), masyarakat (*public*) dan swasta (*privaty sector*).



## **Kebijakan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

### **A. Konsep Pemerintahan Daerah**

Istilah pemerintah menurut Bagirmanan sebagaimana yang dikutip oleh Syafruddin (2004:51), berasal dari kata dasar perintah yang mendapat sisipan “em” yang berarti “suatu system dalam menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan social, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, atau sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan atau penguasa suatu Negara”.

Istilah “pemerintah” ini pula yang oleh kebanyakan kalangan menyepadankan dengan istilah *government* (bahasa Inggris) dan *gouvernement* (bahasa Perancis) yang keduanya berasal dari perkataan Latin *gubernaculum*, yang artinya “kemudi”. Istilah pemerintah ini sering pula disinonimkan dengan penguasa, kadang juga diartikan sama dengan eksekutif, yakni pemegang atau yang melaksanakan pemerintahan secara riil dan ada

pula yang mengistilahkan pemerintah dengan jawatan atau aparatur dalam susunan pemerintah.

Sementara itu, istilah “pemerintahan” dalam bahasa Inggeris dikenal dengan “*administration*” yakni proses, perbuatan atau cara memerintah atau segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara. Selanjutnya Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Syafruddin (2004:52), mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan adalah Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara itu sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislative dan yudikatif.

Menurut Bagir Manan (1994) dengan mengacu kepada beberapa pendapat para sarjana, menjelaskan pula bahwa secara yuridis ada perbedaan yang sangat nyata antara “negara” dan “pemerintah”. Negara adalah sebuah badan (*body*), sedangkan pemerintah adalah alat kelengkapan negara (*organ*).

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diberi pengertian luas atau dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang

kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara.

Dalam arti sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. Cabang pemerintahan eksekutif mewakili dua hal, pertama sama dengan yudikatif dan legislatif berperan sebagai alat kelengkapan negara, bertindak untuk dan atas nama negara, kedua sebagai badan administrasi negara yang mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara.

Roda pemerintahan negara secara sehari-hari dilakukan berdasarkan kewenangan eksekutif. Dengan demikian eksekutif memegang fungsi tata usaha negara yang sering dikenal sebagai administrasi negara. Lazimnya rentang atau ruang lingkup administrasi negara, dikonstruksikan dalam bentuk kewenangan–kewenangan negara diluar urusan legislatif dan yudikatif. Pada perkembangan berikutnya, karena tugas pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan umum, maka kegiatan administrasi negara dikenal sebagai suatu kebijakan publik, yang memiliki rentang pengaturan dalam kuantitas dan kualitas seiring dengan kebutuhan konkrit masyarakat sehari-hari.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa didalam kebijakan publik, terkandung suatu upaya formulasi, implementasi, dan evaluasi secara konkrit dan terukur dalam merespon kebutuhan atau persoalan dalam masyarakat umum.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas, dapat dikonstruksikan bahwa pemerintah dalam arti luas dalam konteks Indonesia adalah keseluruhan alat kelengkapan negara, yaitu Lembaga Tertinggi (MPR), dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (DPR, Presiden, MA dan BPK). Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah Presiden beserta jajaran/aparatur yang berada pada lingkup kekuasaan eksekutif yang selain atau tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan yudikatif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

. Berdasarkan dari pemahaman di atas, maka dapat diberi restriksi sebagai berikut :

- 1) Kalau pemerintah hanyalah eksekutif yang menjalankan pemerintahan dalam arti sempit, sedangkan pemerintahan meliputi seluruh unsur atau fungsi penyelenggara Negara baik eksekutif, legislative maupun yudikatif.
- 2) Kalau pemerintah menunjuk ke suatu badan pemerintahan, sedangkan pemerintahan merupakan proses atau cara dalam memerintah.

. Secara konseptual perlu dipahami tentang posisi pemerintahan daerah sesuai dengan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah:

penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Juga sebagai daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan :

- 1 . Desentralisasi.

Desentralisasi atau biasa juga disebut desentralisasi politik yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Menurut Nurcholif (2005:4), mengemukakan bahwa desentralisasi dibedakan menjadi dua:

- 1) Desentralisasi Teritorial (*territorial decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomy*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- 2) Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturannya adalah batas fungsi.

Berbeda dengan Nurcholis, Surianingrat (1980:28-29), membagi desentralisasi atas dua dengan pandangannya dari sisi lain yaitu:

- 1) Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi semacam ini disebut juga dekonstrasi.
  - 2) Desentralisasi kenegaraan (*statkundige desentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungan untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Didalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.
- 2 Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
  3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Persoalannya adalah bagaimana pemerintah daerah mampu menerima semua kewenangan yang diserahkan untuk dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

Mustopadidjaja (2003), menyatakan bahwa pemerintah sangat ditentukan oleh tiga hal yaitu aparatur pemerintah, organisasi birokrasi, dan prosedur tatalaksananya, karena itu apabila operasionalisasi suatu kebijakan ingin dapat berjalan secara optimal dan sebagaimana mestinya perlu dilakukan sosialisasi dan pemberdayaan terhadap aparatur pemerintahan agar prosedur ketatalaksanaan dan bentuk organisasi birokrasinya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dari misi yang akan dicapai.

## **B. Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Format dan konsep transparansi yang akan kita implementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari salah satu azas-azas umum penyelenggaraan negara sebagaimana diatur oleh UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Bahkan dengan diberlakukannya UURI No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi yang mengharuskan penyelenggaraan negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara.

Azas keterbukaan (transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan

perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penerapan azas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui "*siapa mengambil keputusan apa beserta alasannya*". Menurut Utomo, (2006:77), formulasi dan implementasi otonomi daerah tidak menyimpang dari makna dan *the ultimate goal*, akan memberikan warna *good governance* bagi pemerintahan di daerah. Maksudnya bahwa pemerintahan yang penuh dengan kompatibilitas antar komponen, responsif, responsible, akuntabel dan transparans terhadap keberadaan, keinginan, tantangan dan tuntutan daerah. Dengan demikian pemerintah daerah dapat menjamin bahwa kemandirin daerah dan masyarakat akan segera dapat cepat terealisasi. Senada dengan itu Sultan Hamengkubuno ke X dalam bukunya Merajut Kembali ke Indonesia Kita (2007:230), mengemukakan bahwa transparansi akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggraan administrasi publik. Disamping itu transparansi akan mampu mendorong munculnya partisipasi publik dalam melakukan pengawasan.

Menurut Krina. P makna transparansi yang dikutipnya dalam Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, (2002:18)

.Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. (<http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/konsepfiles/good%20governance.pdf>, Diakses, 06 November 2006).

Dengan demikian transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi

untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas tentang transparansi, hal ini memberikan asumsi bahwa masalah transparansi merupakan sesuatu hal yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Transparansi harus menjadi komitmen dari seluruh elemen sehingga tujuan tersebut dapat dicapai.

Transparansi yang telah di perdakan di beberapa kota/kabupaten di Indonensia, merupakan komitmen bersama antara legislative dan pemerintah kota/kabupaten dalam mewujudkan *good governance* itu sendiri. Oleh sebab itu konsep transparansi menurut Perda dimaksud keadaan dimana setiap orang dapat mengetahui proses pembuatan dan pengambilan keputusan di pemerintahan umum.

Hal ini dapat diartikan bahwa setiap keputusan, rekomendasi maupun kebijakan pemerintah daerah, merupakan sebuah informasi publik, selama hal itu tidak dibingkai oleh peraturan yang melindunginya. Informasi publik itu sendiri merupakan informasi yang diberikan, dibuat dan dipelihara oleh pemerintah. Informasi tersebut merupakan milik masyarakat yang dipercayakan kepada pemerintah untuk melaksanakannya.

Dalam perspektif pemerintahan daerah sebagaimana diamanahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, keikutsertaan masyarakat dalam

pembangunan, salah satunya dilihat dalam dimensi sejauhmana peran masyarakat dalam mengakses dan melakukan kontrol sosial terhadap segala bentuk kebijakan pemerintahan daerah. Kontrol sosial masyarakat terhadap kebijakan pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi langsung maupun tidak langsung proses penyelenggaraan dan tata pemerintahan daerah yang transparan. (Tahir:20102).



## **Implementasi Kebijakan Transparansi di Kota Gorontalo**

### **A. Profil Kota Gorontalo Sebagai Kota Penyelenggara Kebijakan Transparansi**

Profil kota Gorontalo sebagaimana digambarkan dibawah ini merupakan hasil research yang dilakukan penulis pada tahun 2008

Kota Gorontalo wilayah geografisnya terletak di antara 000281 7" - 0003556 Lintang Utara dan 122°59'44" - 123°05'59" Bujur Timur dengan luas 64,79 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,53 % dan luas Provinsi Gorontalo yang terletak pada ketinggian antara 0—500 meter diatas permukaan laut dengan kondisi permukaan tanah relatif datar dan dipinggiran bagian selatan dikelilingi pegunungan kapur. Kota Gorontalo dilalui tiga buah sungai yaitu Sungai

Bone, Bolango dan Sungai Tamalate yang bermuara di Teluk Tomini. Iklim wilayah umumnya mengenal dua musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Kondisi curah hujan rata-rata berkisar 0 mm sampai 175 mm dengan kecepatan angin berada pada kisaran antara 1 sampai 4 meter/detik. Daerah ini secara administratif terdiri dari 3 kecamatan yang kemudian sejak tahun 2001 sampai dengan 2004 berkembang menjadi 6 kecamatan dengan 49 kelurahan.

Tabel 1 Keadaan Wilayah Kota Gorontalo

No.	Nama Kecamatan	Banyaknya Kelurahan	Luas Wilayah
1.	Kota Selatan	10	14,39 Km <sup>2</sup>
2.	Kota Utara	10	12,58 Km <sup>2</sup>
3.	Kota Barat	7	15,16 Km <sup>2</sup>
4.	Dungingi	5	4,10 Km <sup>2</sup>
5.	Kota Timur	11	14,43 Km <sup>2</sup>
6.	Kota Tengah	6	4,13 Km <sup>2</sup>
Jumlah		49	64,79 Km <sup>2</sup>

Sumber: BPS Kota Gorontalo, 2008

Selama kurun waktu 4 tahun jumlah penduduk Kota Gorontalo mengalami peningkatan dan 148 080 jiwa pada tahun 2004 menjadi 173 867 jiwa di Tahun 2008 dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 2,34 % per tahun dan tingkat kepadatan penduduk sebesar 2,201 jiwa/Km<sup>2</sup>.

Perkembangan penduduk Kota Gorontalo dalam kurun waktu dari tahun 2004-2008 rata-rata 2,44 % pertahun, yaitu dari jumlah 148 080 Jiwa pada Tahun 2004 menjadi 173 867 Jiwa pada Tahun 2008.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Tata Kerja Pemerintah Kota Gorontalo meliputi Walikota dan Wakil Walikota, Sekretaris Daerah yang membawahi 3 Asisten; Sekretaris Dewan; 10 Badan; 10 Dinas; 5 Kantor; 6 Kecamatan; 46 Kelurahan yang kemudian terjadi pemekaran menjadi 49 Kelurahan; dan 3 UPTD. 10 (sepuluh) Badan.

## **B. Format Kebijakan Transparansi**

Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik menurut filosofi *good governance* adalah mengedepankan prinsip *transparancy* atau *opennes* yang dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip *transparancy* atau *opennes* berarti tidak saja mengarah adanya kejelasan mekanisme formulasi, implementasi dan evaluasi terhadap kebijakan, program atau aktivitas, tetapi juga terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah. (Tahir:2010:1).

Filosofi *good governance* disemangati pula oleh Utomo (2006:186), yang menegaskan bahwa diperlukan paling tidak 5 (lima) unsur utama untuk terbentuknya *good governance yaitu sebagai berikut : rule of law*, akuntabilitas, *transparant* atau *opennes*, profesionalisme dan partisipasi. Transparansi berarti tidak saja mengarah adanya kejelasan mekanisme formulasi, implementasi dan evaluasi terhadap kebijakan, program atau aktivitas, tetapi juga terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik. Demikian juga dengan partisipasi, yang berarti terbukanya akses bagi seluruh komponen atau lapisan untuk ikut serta atau terlibat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan.

Sejalan dengan aktualisasi prinsip *transparancy* atau *opennes* tersebut, pemerintah memberlakukan dan menerapkan UU Nomor : 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang secara implementatif memberikan ruang gerak kepada masyarakat dalam mengakses informasi berbagai

kebijakan publik dan pembangunan. Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang transparans adalah merupakan wujud kesadaran bersama dalam menindaklanjuti reformasi dalam tata pemerintahan demokrasi yang pada prinsipnya mengharuskan pemerintah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang bebas, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan pemerintahan dengan berbagai kebijakan dan programnya. Keterbukaan yang bertanggungjawab inipun bermuara pada terbangun kokohnya sistem pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN, dan lebih penting dari semua itu adalah semakin intens dan efektifnya kontrol masyarakat terhadap berbagai kebijakan publik untuk pembangunan kemasyarakatan dan kenegaraan.

Dalam perspektif pemerintahan daerah sebagaimana diamanahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan salah satunya dilihat dalam dimensi sejauhmana peran masyarakat dalam mengakses dan melakukan kontrol sosial terhadap segala bentuk kebijakan pemerintahan daerah. Kontrol sosial masyarakat terhadap kebijakan pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi langsung maupun tidak langsung proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, bersih dari prakek KKN serta dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan dan perundangan yang berlaku.

Sebagai bentuk tanggungjawab dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan diatas, maka pemerintah daerah bersama DPRD Kota Gorontalo mewujudkan komitmennya dalam menyelenggarakan tata kelola pemerintahan daerah yang transparan dan bertanggungjawab melalui pembentukan Peraturan Daerah Nomor : 3 tanggal 13 Maret 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo.

Peraturan Daerah Kota Gorontalo tersebut secara filosofi menciptakan dan menjamin dinamika tata pemerintahan daerah yang dalam setiap kebijakannya menghendaki keterlibatan langsung dari masyarakat sejak proses formulasi, implementasi, sampai pada evaluasi kebijakan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kesemuanya itu sebagai bukti konkrit dari pemerintah daerah kota Gorontalo dalam mengaktualisasikan prinsip *good governance*, yaitu : transparansi yang bertanggungjawab.

### **C. Materi Kebijakan Transparansi di Kota Gorontalo**

Secara teknis Peraturan Daerah Nomor : 03 Tahun 2002 tersebut, mendisain beberapa aspek yang wajib disampaikan oleh Pemerintah Kota Gorontalo dan diakses dengan mudah oleh masyarakat, antara lain:

1. Informasi seluruh proses perencanaan pembangunan (Visi, Misi dan Strategi) mulai dari tingkat kelurahan sampai dengan tingkat kota

2. Informasi pembahasan APBD mulai dari penganggaran sampai dengan pembahasan dan penetapan
3. Informasi yang berkaitan dengan penataan Tata Ruang Kota Gorontalo
4. Informasi proses pengawasan yang mencakup obyek yang diawasi sampai hasil-hasil audit
5. Proses perjanjian dan kontrak kerja sesuai dengan kewenangan masing-masing badan publik

Untuk keperluan perolehan informasi tersebut diatas, maka masyarakat Kota Gorontalo memiliki hak untuk mendapat informasi selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah adanya permintaan informasi dari masyarakat.

Didalam kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan kota Gorontalo, didisain pula ketentuan informasi yang dikecualikan untuk diketahui oleh masyarakat. Pengecualian informasi ini didasarkan pada pertimbangan penegakan hukum, stabilitas keamanan dan hak-hak warga negara. Beberapa informasi yang dikecualikan itu apabila dibuka dan diberikan kepada masyarakat akan berdampak pada hal-hal sebagai berikut:

1. Terhambatnya proses penegakan hukum.
2. Mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual
3. Mengganggu perlindungan terhadap timbulnya persaingan usaha tidak sehat.
4. Merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional.

#### 5. Melanggar kerahasiaan pribadi

Kebijakan-kebijakan transparansi sebagaimana disebutkan di atas ditindak lanjuti dengan pembentukan Komisi Transparansi yang menegaskan tugas pokok dan fungsi Komisi Transparansi yakni : yaitu melakukan pengawasan terhadap kewajiban badan publik dan mengkaji, mengembangkan kapasitas badan publik untuk melaksanakan transparansi, sedangkan fungsi dari komisi ini antara lain melakukan evaluasi terhadap penggunaan hak masyarakat sebagai bahan penyempurnaan kebijakan publik. Disisi lain komisi ini pula memiliki kewenangan yaitu diantaranya adalah dapat meminta informasi, catatan atau bahan-bahan dari pejabat yang bertanggung jawab tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Kebijakan transparansi di kota Gorontalo mengatur pula tentang proses pengambilan kebijakan di lingkungan pemerintah kota, lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pengambilan kebijakan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah dan pengambilan kebijakan untuk kepentingan publik dalam proses pengambilan kebijakan di ketiga lembaga daerah ini, kehadiran dan pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan menjadi sebuah proses pengambilan kebijakan, sesegera mungkin dapat diakses oleh masyarakat. Disamping pengaturan tentang kewajiban Badan Publik dalam pemberian informasi, diatur pula tentang hak masyarakat untuk memperoleh sebuah informasi kebijakan publik.

Untuk mendukung kebijakan transparansi tersebut, pemerintah melalui Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Gorontalo setiap hari di koran harian Gorontalo Post menginformasikan keadaan kas daerah. Berdasarkan data hasil pengamatan penulis pada koran harian Gorontalo Post keadaan Kas Daerah Kota Gorontalo per 12 Januari 2010 menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Gorontalo memiliki saldo awal kas umum daerah kota sebesar Rp. 2.593.515.773.- sedangkan saldo DAK sebesar Rp. 112.110.440.- sementara untuk penerimaan kas umum sebesar Rp. 179.184.824.- dan pengeluarannya sebesar Rp. 2.300.000.000.- sehingga saldo kas umum daerah sebesar Rp. 472.700.597.-. Untuk DAK sampai dengan tanggal 12 Januari 2010 belum melakukan transaksi keuangan sehingga saldo masih tetap sebesar Rp. 112.110.440.-. Sehingga dengan demikian dapat dilihat total saldo kas daerah per 12 Januari 2010 sebesar Rp. 584.811.03. Saldo kas daerah ini setiap hari dapat di akses oleh publik setiap hari di koran harian Gorotalo Post.

#### **D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Gorontalo**

##### **1. Komunikasi**

Berkaitan dengan kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan di kota Gorontalo, komisi transparansi selaku implementor kebijakan selamaya melakukan komunikasi dengan pihak-pihak badan publik dalam hal ini SKPD yang ada dilingkungan kota Gorontalo.

Sedangkan komunikasi dengan publik dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung komunikasi dilakukan dengan melakukan sosialisasi di tingkat kecamatan tentang kebijakan transparansi, sedangkan tidak langsung dilakukan melalui penyebaran informasi baik media elektronik maupun media cetak.

Ini berarti bahwa betapa besar perhatian pemerintah guna mengimplementasikan berbagai kebijakan secara transparansi agar informasi tentang kebijakan dapat diakses oleh publik dari berbagai sumber yang ada baik media cetak maupun media elektronik yang ada di kota Gorontalo. Respon Pemerintah kota Gorontalo yang ditunjukkan melalui MOU (*Memorandum Of Understanding*) dengan berbagai medei cetak dan elektronik merupakan suatu bukti autentik dari pemerintah untuk mewujudkan implementasi kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintah di Kota Gorontalo.

Kegiatan komunikasi melalui media cetak maupun elektronik dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2 ; Kegiatan Komunikasi Pemkot Gorontalo

No	Media	Materi Pemberitaan	Waktu
1	RRI Gorontalo	Berita Kota Gorontalo Warung Kopi Gorontalo	Jam 06.30 dan 17.00 Setiap Minggu Pagi
2	TVRI	Berita LipuU	Setiap Jam 18.30
3	TV Mimoza	Berita Gorontalo Enterpreneur	Setiap jam 19.00

4	Gorontalo Post	Rubrik Gorontalo Kota Entrepreneur Rubrik Legislator Andalas	Setiap hari Setiap hari Setiap hari
5	Tribun	Rubrik Kota Entrepreneur Rubrik PKK Kota Proaktif	Setiap hari Setiap hari
6	Radio Celebes	Berita Kota	Setiap hari
7	Goradio	Berita Kota	Setiap hari

Sumber: Bagian Humas dan Protokoler

Dari tabel tersebut di atas menunjukkan besarnya siaran media komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah kota Gorontalo baik di media cetak maupun di media elektronik sangat intens, hal ini menunjukkan adanya keseriusan pemerintah mentransparansikan berbagai kebijakan kepada publik Gorontalo lewat media komunikasi yang relevan.

Dari hasil pengamatan penulis terhadap media cetak harian Gorontalo Post selama tiga hari berturut-turut yakni sejak tanggal 13 Januari 2010 sampai dengan 15 Januari 2010 tentang data keadaan kas daerah kota Gorontalo yang diliput oleh media cetak harian Gorontalo Pos.

Salah satu hasil pengamatan penulis selama tiga hari berturut-turut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3: Keadaan Kas Daerah Kota Gorontalo per 12 Januari 2010

	Saldo Awal Rp	Penerimaan Rp	Pengeluaran Rp	Saldo Akhir Rp
Kas Umum	2.593.515.773	179.184.824	2.300.000.000	472.700.597

DAK	112.110.440			112.110.440
Total Saldo Kas Daerah				584.811.037

Sumber: Harian Gorontalo Post

Berdasarkan hasil pengamatan tersebut di atas, pemerintah kota Gorontalo secara signifikan telah melakukan kebijakan transparansi keuangan daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah kota Gorontalo dalam mengimplementasikan kebijakan transparansi dalam hal ini Perda No. 3 tahun 2002 telah dilakukan se-optimal mungkin dengan menggunakan berbagai macam sarana dan prasarana dan telah berjalan secara efektif. Ini berarti bahwa komunikasi menjadi faktor pendukung dalam mengimplementasikan kebijakan transparansi di kota Gorontalo

## **2. Sumber Daya Pemerintah Kota Gorontalo**

Dengan adanya kejelasan sumberdaya baik sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendukung, sumber dana yang sangat signifikan inilah maka dapat dikatakan kebijakan transparansi di kota Gorontalo dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut. Suksesnya pelaksanaan kebijakan transparansi tidak lepas dari adanya kontribusi konkrit dari implementor kebijakan transparansi, disamping daya dukung fasilitas dan anggaran yang jelas dari pemerintah daerah.

Untuk menelusuri kebenaran data dari informan, penulis melakukan telaah dokumen di Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan Pelatihan

kota Gorontalo tentang keadaan sumber daya aparatur pemerintah kota Gorontalo baik dilihat dari keadaan kepangkatan aparatur maupun tingkat pendidikan yang dimiliki oleh aparatur itu sendiri.

Hasil pengamatan penulis dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Table 4 : Keadaan Kepangkatan Aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo

No.	Kepangkatan	Jumlah	Presentasi
1	Golongan IV	1601	29,74
2	Golongan III	2418	44,91
3	Golongan II	1312	24,36
4	Golongan I	53	0,10
Jumlah		5384	100

Sumber Data : BKD Kota Gorontalo Desember 2009

Dari data di atas menunjukkan bahwa keadaan pegawai di lingkungan pemerintah kota Gorontalo didominasi oleh pegawai golongan III sebanyak 2418 orang dan golongan IV sebanyak 1602, sedangkan pegawai golongan I hanya sebanyak 53 orang dan golongan II sebanyak 1312 orang yang tersebar di semua SKPD yang ada di kota Gorontalo.

Hal ini menunjukkan sumber daya manusia di lingkungan pemerintah kota Gorontalo cukup memadai karena sebagian besar pegawainya telah berada pada jenjang golongan III dan IV.

Selanjutnya hasil pengamatan penulis sehubungan dengan keadaan pendidikan di lingkungan pemerintah kota Gorontalo menunjukkan bahwa keadaan pendidikan aparatur kota Gorontalo memiliki tingkat pendidikan

signifikan dimana sebagian besar pendidikan aparatur telah berada pada level pendidikan tinggi baik diploma, S1 maupun S2 sebanyak 3363 orang atau sebesar 59,56%.

Disamping sumber daya manusia yang sangat memadai di lingkungan pemerintah kota Gorontalo, sumberdaya lainnya termasuk sarana dan prasarana sangat mendukung kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan di kota Gorontalo. Hal ini dapat dilihat dari sarana dan prasarana sebagai pendukung kebijakan transparansi dimaksud. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sutarto, Kepala Bagian Humas dan Protokoler Sekretaris Daerah, bahwa:

"Sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai produk kebijakan adalah:

1. Adanya Website Kota Gorontalo dengan alamat [www.gorontalo.kota.ac.id](http://www.gorontalo.kota.ac.id), yang dapat diakses oleh publik secara *on line*.
2. Adanya Satelin (Satuan Telkom Internal) Pemerintah Kota Gorontalo
3. Bagian Humas dan Protokoler Pemerintah Kota Gorontalo.
4. Dinas Perhubungan dan Infokom Kota Gorontalo.
5. MOU Pemkot dengan Harian Gorontalo Post.
6. MOU Pemkot dengan Harian Tribun.
7. MOU Pemkot dengan Radio Swasta Celebes.

8. MOU Pemkot dengan Goradio
9. TVRI Gorontalo, media yang memberitakan berbagai aktivitas pemerintah.
10. RRI Gorontalo, sebagai media yang memberitakan berbagai aktivitas pemerintah
11. Mobil Penerangan yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan dan Infokom
12. Handy Talky, sebagai media komunikasi antar pejabat baik eselon dua sampai dengan eselon IV di Pemerintahan Kota Gorontalo".  
(Wawancara, 10 Januari 2010)

Dengan adanya data yang dikemukakan oleh informan di atas jelas bahwa hal tersebut secara signifikan sangat mendukung kebijakan transparansi di kota Gorontalo.

### **3. Sikap Aparatur Pemerintah Kota Gorontalo**

Faktor yang sangat penting dan tak bisa diabaikan adalah faktor sikap aparatur. Implementasi kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan di kota Gorontalo, akan berjalan efektif apabila sikap aparturnya memiliki kesadaran yang tinggi dimana mereka tidak hanya harus dituntut apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai kebutuhan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Pada umumnya atau hampir kebanyakan sikap aparatur dalam menyikapi persoalan kebijakan masih menggunakan cara-cara klasik dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Dalam arti bahwa di dalam mengimplementasikan produk kebijakan masih bersifat menunggu atau tanpa ada inisiatif dari aparatur itu sendiri.(FGD, 2 Januari 2010)

Komitmen dan konsisten sebagai penjabaran dari pada sikap aparatur dalam mengimplementasikan produk kebijakan merupakan hal yang harus dimiliki dan diterapkan oleh setiap aparatur sebagai amanah yang diembannya. Hal inilah yang dapat menumbuhkan inisiatif maupun gagasan-gagasan baru dalam rangka suksesnya kebijakan transparansi di kota Gorontalo. Kondisi realitas menunjukkan berdasarkan pernyataan diatas bahwa selama ini ini transparansi masih berada pada level manajerial, sedangkan pada tingkat pelaksana masih kurang memiliki kesadaran.

#### **4. Struktur Birokrasi Komisi Transparansi**

Perda Transparansi sebagai payung hukum di Kota Gorontalo masih memerlukan derivasi hukum berupa SK Walikota tentang petunjuk operasional pelaksanaa perda. Data menunjukkan bahwa eksistensi komisi transparansi dalam melaksanakan tupoksinya selama ini hanya berpedoman pada perda nomor 3 tahun 2002 tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan kota Gorontalo.

Sistem pelayanan kebijakan transparansi pada prinsipnya mengacu kepada prinsip pelayanan publik. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utililitas, dan lainnya.

Sistem pelayanan kebijakan transparansi dilakukan berdasarkan acuan perda nomor 3 tahun 2002, bahwa komisi transparansi sebagai lembaga indenpenden yang berfungsi melakukan pelayanan penyelesaian sengketa melalui bentuk mediasi yang berkaitan dengan hak setiap orang atas informasi di kota Gorontalo. Dalam artian bahwa setiap orang yang berdomisili di kota Gorntalo, ketika menemui kesulitan di dalam mengakses informasi maka orang tersebut di berikan kesempatan untuk keberatan ke komisi transparansi kota Gorontalo.

## **5. Responsivitas Pemerintah Daerah dalam Implementasi Kebijakan Transparansi**

Walikota Gorontalo sebagai aktor kebijakan yang memproduk perda nomor 3 tahun 2002 tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan di kota Gorontalo, maka sudah sewajarnya mendukung kebijakan itu sendiri.

Produk kebijakan tidak akan berjalan manakala sang aktor kebijakan membiarkan produk kebijakan itu berjalan tanpa arah. Oleh sebab itu dukungan walikota sangat jelas terlihat dari berbagai aktivitas walikota dalam upaya mengimplementasikan kebijakan transparansi secara serius oleh aparaturnya. Secara riil hal ini dapat dilihat dari dukungan keuangan Komisi Transparansi dalam APBD, intensnya penggunaan sarana dan prasarana serta media cetak dan elektronik yang digunakan dalam menginformasikan berbagai produk kebijakan di lingkungan pemerintahan kota Gorontalo.

Dengan demikian responsivitas pemerintah daerah baik pemerintah kota Gorontalo terhadap seluruh tahapan pelaksanaan kebijakan transparansi menunjukkan tingginya tingkat responsivitas pemerintah kota Gorontalo

## **6. Keberterimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan Transparansi**

Sikap masyarakat terhadap perda tentang transparansi mulai dirasakan sejak draft perda terbentuk, dimana tim kerja DPRD Gorontalo melakukan *public meeting* dengan masyarakat di tiga kecamatan untuk mendapatkan masukan-masukan dan persoalan apa saja yang selama ini mereka hadapi dan menjadi keluhan mereka dalam pelaksanaan pembangunan.

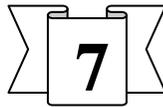
Keterlibatan masyarakat dalam merespon kebijakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan kota Gorontalo, menunjukkan tingkat penerimaan masyarakat terhadap kebijakan transparansi sangat tinggi.

Responsivitas masyarakat yang sangat tinggi ini dikarenakan masyarakat diberikan hak untuk mengakses informasi terhadap berbagai kebijakan pemerintah sejak perencanaan awal sampai evaluasi akhir pembangunan. Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggung gugat kepada semua *stakeholders* yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik.

Partisipasi masyarakat yang ditunjukkan oleh para aktivis pemuda menginginkan adanya pemerintahan yang akuntabel dan transparansi merupakan hal yang sangat penting dimulainya proses implementasi perda transparansi. Ini berarti bahwa partisipasi masyarakat kota Gorontalo dalam mewujudkan Perda Transparansi sangat signifikan.

Demikian besar manfaat Perda No. 3 tahun 2002 tentang transparansi penyelenggaraan pemerintah di kota Gorontalo, sebagaimana terungkap dari hasil wawancara peneliti dengan responden. Hal ini menunjukkan bahwa keberterimaan masyarakat terhadap implementasi kebijakan transparansi, baik dalam dimensi pemahaman, mengetahui dan memberikan daya dukung partisipasi langsung masyarakat terhadap suksesnya kebijakan transparansi

yang dilakukan pemerintah kota Gorontalo. Apa yang diketahui dan apa yang dipahami oleh masyarakat dalam mendukung kebijakan transparansi tersebut karena secara filosofi Perda No. 3 tahun 2002 tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan di kota Gorontalo bertujuan menciptakan dan menjamin dinamika tata kelola pemerintahan daerah yang dalam setiap kebijakannya menghendaki keterlibatan langsung dari masyarakat sejak proses formulasi, implementasi, sampai pada evaluasi kebijakan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kesemuanya itu sebagai bukti konkrit dari pemerintah daerah kota Gorontalo dalam mengaktualisasikan prinsip *good governance*, yaitu : transparansi yang bertanggungjawab.



## Implementasi Kebijakan Transparansi di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo

### A. Profil Kabupaten Boalemo

Boalemo adalah nama sebuah kerajaan sekitar abad XVII yang mempunyai wilayah kekuasaan di bagian Barat Provinsi Gorontalo sekarang. Pada zaman Belanda beberapa kali terjadi perubahan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara tahun 1925 Nomor 262. Ketika itu Resident Gorontalo dibagi dalam dua wilayah pemerintahan sebagai berikut.

- Onder Afdeling Gorontalo dengan Onder Distriknya: Atinggola, Kwandang, Sumalata. Batudaa, Tibawa, Gorontalo, Telaga, Tapa, Kabila, Suwawa, dan Bonepantai;
- Onder Afdeling Boalemo dengan Onder Distriknya: Paguyaman, Tilamuta, dan Paguat.

Pada awal era Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1946 lahir bagian Negara Indonesia Timur (NIT) wilayah Gorontalo dan sekitarnya ditetapkan sebagai swapraja yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1946. Dalam undang-undang tersebut Boalemo *tidak* dimasukkan sebagai daerah

swapraja. Daerah swapraja ketika itu hanya terdiri atas *Gorontalo, Buol, dan Bolaang Mongondow*.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang *Pembentukan Dati II di Sulawesi*, wilayah Boalemo hanya dijadikan sebagai salah satu Kewedanaan dalam wilayah Kabupaten Gorontalo. Status Kewedanaan Boalemo berlaku sampai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*. Selanjutnya dengan keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 1978 tentang *Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pembantu Bupati/ Walikota/madya*, maka wilayah bekas Kewedanaan Boalemo berubah menjadi Pembantu Bupati Wilayah IV, yang berpusat di Paguat yang meliputi lima wilayah kecamatan, yakni Kecamatan Paguyaman, Tilamuta, Paguat, Marisa, dan Popayato. Pada tahun 1985 Kecamatan Paguyaman dimekarkan menjadi Kecamatan Paguyaman dan Kecamatan Boliyohuto.

Pada tanggal 4 Oktober 1999 wilayah Boalemo, akhirnya terwujudlah perjuangan masyarakat wilayah Boalemo untuk membentuk sebuah kabupaten sejak tahun 1964, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 50 Tahun 1999, tentang *Pembentukan Kabupaten Boalemo* (Lembaran Negara RI tahun 1999 Nomor 178 , Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3899 ). Ketika diresmikan 12 Oktober 1999, Kabupaten Boalemo hanya terdiri atas lima wilayah kecamatan, yakni: Paguyaman, Tilamuta, Paguat, Marisa, dan

Popayato. Tidak lama kemudian beberapa kecamatan dimekarkan, antara lain (1) Lemito (mekaran dari Popayato), (2) Randangan (mekaran Marisa), (3) Mananggu (mekaran Paguat), (4) Dulupi (mekaran Tilamuta), dan (5) Botumoito (mekaran Tilamuta dan Paguat). Dengan demikian, maka hingga akhir tahun 2002 Kabupaten Boalemo mencakup 10 wilayah kecamatan, yaitu (1) Botumoito, (2) Dulupi, (3) Lemito, (4) Mananggu, (5) Marisa, (6) Paguat, (7) Paguyaman, (8) Popayato, (9) Randangan, dan (10) Tilamuta.

Akan tetapi, keadaan tersebut tidak bertahan lama, karena pada awal 2003 (27 Januari), Kabupaten Boalemo bersama-sama dengan Kabupaten Gorontalo mengalami proses pemekaran, yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2003 tentang *Pembentukan Kabupaten Bonebolango dan Kabupaten Pohuwato di Provinsi Gorontalo*. Kabupaten Boalemo dipecah menjadi dua, yakni (1) Kabupaten Boalemo (induk) dan (2) Kabupaten Pohuwato (mekaran). Sedangkan Kabupaten Gorontalo dipisahkan menjadi dua kabupaten, yakni (1) Kabupaten Gorontalo dengan ibu kota Limboto sebagai induk dan (2) Kabupaten Bonebolango dengan ibu kota Suwawa sebagai kabupaten mekaran.

Sewaktu dimekarkan, dari 10 kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Boalemo dibagi dua, masing-masing memiliki 5 kecamatan, sebagai berikut:

- Kabupaten Boalemo dengan ibu kota Tilamuta, terdiri atas kecamatan: (1) Paguyaman, (2) Dulupi, (3) Tilamuta, (4) Wonosari, dan (5) Paguat;

- Kabupaten Pohuwato yang memiliki ibu kota Marisa, terdiri atas kecamatan: (1) Mananggu, (2) Marisa, (3) Randangan, (4) Lemito, dan (5) Popayato.

Keadaan tersebut juga tidak bertahan lama, karena pada tahun 2003 Kecamatan Paguyaman dimekarkan menjadi 2 kecamatan, yakni (1) Paguyaman (induk) dan (2) Paguyamanpantai (mekaran), serta satu kecamatan baru, yakni Botumoito (mekaran dari Tilamuta dan Paguat).

Dengan demikian, maka sampai dengan akhir 2004, Kabupaten Boalemo telah memiliki 7 wilayah kecamatan. (Sumber Pemkab Boalemo, 2008)

## **B. Format Kebijakan Transparansi di Kabupaten Boalemo**

Sebagai mana diuraikan pada bab-bab sebelumnya dimana telah dikemukakan bahwa transparansi berarti masyarakat harus dapat memperoleh informasi secara bebas dan mudah tentang proses dan pelaksanaan keputusan yang diambil. Secara umum akuntabilitas publik tidak akan terjadi tanpa ditunjang transparansi dan kejelasan aturan hukum. Senada dengan itu didalam *Good Governance* (Nugroho, Randi R.W 2004:128), transparansi adalah merupakan salah satu prinsip *Good Governance*. Artinya transparansi disini adalah segala keputusan yang diambil dan penerapannya dibuat dan dilaksanakan sesuai koridor hokum dan peraturan yang berlaku Hal ini juga mencakup pengertian bahwa informasi tersedia secara cuma-cuma dan dapat diakses secara mudah dan langsung. Sementara itu dalam

*http.www.transparansi.or.id* Jurnal Masyarakat Transparansi mengemukakan bahwa transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Format kebijakan transparansi terlihat jelas benang merahnya pada definisi *Good Governance* dan Transparansi bahwa suatu pemerintahan masuk katagori *Good governance* manakala pemerintahan tersebut sudah menerapkan prinsip-prinsip tranparansi. Hal ini dimungkinkan karena prinsip-prinsip *Good governance* adalah mencakup: Transparansi, Integritas, Akuntabilitas, Tanggung jawab dan Partisipasi. Pelakasanaan *Good Governance* telah merupakan indicator global dalam menilai tata pemerintahan sebuah Negara/daerah. Transparansi merupakan salah satu komponen yang akan memacu penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* lainnya. Dengan transparansi akan dapat memotivasi partisipasi sector swasta dan masyarakat; program pemerintah yang dilakukan transparan dapat mudah dinilai akuntabilitas, efesiens, efektif dan ketaatannya terhadap ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Pemerintah Kabupaten Boalemo bersama DPRD telah menetapkan Perda No 6 Tahun 2004 tentang Transparansi Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan di kabupaten Boalemo yang dilanjutkan dengan pembentukan Komisi Transparansi berdasarkan SK Bupati No. 50 Tahun 2006. Dalam mengimplementasikan perda dimaksud telah dibentuk Komisi Transparansi

yang merupakan implementor utama sesuai Perda No. 6 /2006 namun belum optimal sebagai mana juga terjadi di daerah lain yang telah memiliki Perda Transparansi.

Dipihak lain Pemda dan SKPD di Kabupaten Boalemo telah mengimplementasikan kebijakan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang keuangan, kepegawaian dan pembangunan.

### **C. Transparansi Di Bidang Keuangan**

Di bidang keuangan Pemda dan SKPD Kabupaten Boalemo secara terbuka telah menginformasikan kepada public melalui leaflet, media cetak, majalah khusus *Good Governance* dan baliho di setiap SKPD yang berisi rincian anggaran yang di kelola setiap SKPD. Demikian juga pertanggungjawaban penggunaan keuangan disampaikan kepada publik melalui mass media. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati Ir. H. Iwan Boking, MM, transparansi keuangan ini mendapat penghargaan dari Word Bank bersama 15 (lima belas) kabupaten lain di Indonesia sejak tahun 2007 dengan pemberian dana bantuan (Rp.4.3 M sampai dengan Rp.7.8 M per tahun) melalui Program Perbaikan Tata Pemerintahan Daerah. (P2TPD). Pada tahun 2008 BPKP dan Inspektorat Provinsi Gorontalo memberikan penghargaan peringkat satu bagi Kabupaten Boalemo untuk tingkat Provinsi Gorontalo dalam pembuatan Laporan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah (LPPD) yang di dalamnya berisi penilaian terhadap transparansi dan akuntabilitas keuangan

daerah sehingga Boalemo mewakili Provinsi Gorontalo di tingkat nasional bersama 14 kabupaten kota sebagai nominator dalam memperoleh “Satya Lencana Karya Bhankti Praja Nugraha”.

#### **D. Transparansi Di Bidang Kepegawaian**

Berdasarkan data yang ada di bidang Kepegawaiaan pemerintah daerah telah merekrut PNS secara transparans antara lain dalam pemeriksaan ujian CPNS dilaksanakan secara terbuka dihadapan umum oleh Tim dari unsur Kejaksaan dan Kepolisian sehingga pengumuman hasil ujian tidak menimbulkan masalah dan oleh pemerintah pusat dinilai bahwa perekrutan CPNS yang dilaksanakan pada tahun 2005 di Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Boalemo terbaik di tingkat Nasional. Setelah pelaksanaan perekrutan PNS diambil oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, kabupaten Boalemo tetap tidak bermasalah bahkan merupakan kabupaten pertama di Provinsi Gorontalo yang memperoleh penetapan NIP bagi CPNS.

Disisi lain, dalam merekrut pejabat eselon II dan III secara transparan pemerintah daerah melakukan Job Tender sehingga siapa saja PNS yang memiliki syarat untuk menduduki jabatan tersebut dapat mendaftarkan dirinya dan secara terbuka memaparkan di hadapan umum visi dan misinya jika diangkat sebaga pejabat struktural. (Sumber Data : Pemkab Boalemo, 2009)

### **E. Transparansi di Bidang Pembangunan**

Di bidang pembangunan pemda Kabupaten Boalemo, secara terbuka melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan yang bersifat *bottom up*. Dalam kondisi daerah terbatas kemampuan keuangan pemerintah diinformasikan ke masyarakat sehingga hasil Rakorbang Kabupaten Boalemo sebelum diusulkan dalam RAPBD ke DPRD, dikembalikan/didiskusikan kembali dengan kecamatan/desa untuk memperoleh prioritas sesuai dana yang tersedia dan diseleksi oleh masyarakat desa/kecamatan.

Untuk pembangunan pendidikan secara transparan juga diinformasikan melalui papan pengumuman di setiap sekolah tentang rencana penggunaan dana BOS dan lain-lain sehingga dapat diketahui oleh orang tua dan masyarakat. Demikian juga untuk program fisik yang dilaksanakan oleh PU dan SKPD lainnya serta program bidang kesehatan. (Sumber data : Pemkab Boalemo, 2009)

Dari implementasi kebijakan transparansi di atas telah meningkatkan partisipasi masyarakat antara lain pembayaran ganti rugi tanah yang akan digunakan oleh pemerintah tidak menimbulkan keresahan karena dana peruntukannya secara transparan disampaikan kepada masyarakat; pelunasan PBB setiap tahun lunas sebelum jatuh tempo dan telah memperoleh penghargaan dari pemerintah pusat sejak tahun 2005; laporan terhadap

penyimpangan pelaksanaan pembangunan semua sektor disampaikan secara langsung kepada Bupati melalui SMS untuk diitindak lanjuti.

Format kebijakan transparansi yang telah diimplementasikan di kabupaten Boalemo sejak tahun 2004 berdasarkan Perda No 6 Tahun 2004 telah berdampak positif dalam perkembangan pembangunan di kabupaten tersebut.

### DAFTAR PUSTAKA.

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara. Jakarta, Penerbit PT Bumi Aksara
- Abidin, Said Zainal, 2004, *Kebijakan Publik*, Jakarta Pancar Siwah.
- Adimihardja, Kusnaka & Hikmat, Harry. 2003. *Participatory Research Appraisal. Pengabdian dan Peberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora
- Anderson, James, A. 1997. *Public Policy Making Third Edition*, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company
- A.R. Mustapadijaja. 1992. *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Perepannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta, LP-FEUI.
- Arief, Syaiful, 2006, *Demokrasi: sejarah, praktik, dan dinamika pemikiran* Averroes Press, Jakarta.
- Chandra, Eka, dkk. 2003. *Membangun Forum Warga. Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Bandung: Akatiga.
- Dye R Thomas. 2008. *Understanding Public Policy*. Pearson Education' Upper Saddle River' NewJersey
- Dun, Willian N, 1981. *Public Policy Analysis : An Intruduction*, Prentce\_Ha, Inc, Englewood Cliffs, N.J.07632. USA
- ....., 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gaja Mada University Pres.
- Edwar III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, DC,Congressional Quarterly Press
- Gaventa, John dan Valderama, Camilo. 2001. *Mewujudkan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. The British Council dan New. Economics Foundation.

- Gaventa, John. 2002. *Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas* (Sebuah Pengantar).  
Online(<http://www.ipd.ph/logoliksea/resquaces/Mengkaji%20Kewarganegaraan%20%20Partisipasi%20dan%20Akuntabilitas%20-%2020%5B1%5D..pdf>.) Diakses, 06 November 2006.
- Gortner, Harold F. 1984. *Adinistration in The Public Sector*. New York, Jhon Willy
- Hamengkubuwono ke X, Sultan. 2007. *Merajut Kembali ke Indonesia Kita*. Gramedia Jakarta: Pustaka Umum.
- Hatifah Sj. Sumarto. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatisi di Indonesia*. Jakarta:Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat, Misbah.L. 2007. *Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Islamy, Irfan, M. 1994. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Islam, Roumeen. 2006. *Does More Transparency Go Along With Better Governance*, Jurnal Compilation, Black Whell Publishing Ltd. 9600 Garsingtoon Road, Oxford, USA
- John Pffifner dan Robert V. Presthus, 1960, *Public Administration*, The Ronald Press Company New York
- Jones, Charles O.1996. *Pengantar Keijakan Publik (Publik Policy)* Terjemahan Ricky Ismanto, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Kadji, Yulianto.2008. *Impelemntasi Kebijakan Publik melalui MSN Aprroach*, Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Univesrsitas Merdeka Malang
- ..... .2008. *Implementasi Kebijakan: Dalam Perspektif Realitas*, Tulung Agung: Cahaya Abadi
- Keban, Yeremias, T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Penerbit Gaya Media Yogyakarta.

- Koontz, Harold and Cryill O'Donnel. 1972, *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York. Mc Graw-Hill Book Company
- Krina P, Lalolo, Loina. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. 9Online ([http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/konsep\\_files/good%20governance.pdf](http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/konsep_files/good%20governance.pdf).) Diakses, 06 November 2006.
- Lewis, Phillip, *Organizational Communication*, Columbus, Ohio: Grid Publishing, Inc, 1980
- [http.www.transparansi.or.id](http://www.transparansi.or.id). *Masyarakat Transparansi*. 2007. Diakses, 10 April 2009.
- Manan. Bagir.1995, *Sistem dan Tehnik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi
- Majchrzak,Ann. 1984. *Methods For Policy Research, (Applied Social Research Methods Series 3)*, SAGE Publication 275 South Beverly Drive Beverly Hills, California
- Miles, B. Matthew dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. (Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi). Jakarta: UI-Press
- Muhyadi. 1989. *Organisasi: Teori, Struktur dan Proses*. Jakarta: Proyek Pengembangan LPTK.
- Mustopadidjaja , AR. 2003.*Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Na'a Suprin, 2004, *Perda dalam Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*, Palu, Tadulako University Press.
- Naihasya, Syahrir. 2006. *Kebijakan Publik Menggapai Masyarakat Madani*. Jogyakarta: Mida Pustaka.
- Nakamura, Robert. T and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York, St. Martin's Press.

- Nugroho, D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- \_\_\_\_\_. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Oliver, Richard W. 2004. *What is Transparency*, Published by McGraw-Hill Professional
- Patton, Michael, Quinn. 2001. *Qualitative Research & Evaluation Methods, Edition 3*, Sage Publication Inc. 2455, Teller Road, Thousand Oaks, California
- Perda No. 3 tahun 2002. *Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo*, Pemkot Gorontalo.
- Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pentgantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana.
- Repley Randall B. 1985. *Policy Analysis In Pilical Science*. Cicago : Nelson Hall Inc
- Rosyada, Dede, dkk, 2003, *Demokrasi Hak Azasi Manusiadan Masyarakat*, Jakarta
- Rusli, Budiman, 2000. *Pola Kebijakan Publik tentang Kerjasama antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya*, Bandung; Pascasarjana UNPAD
- Salusu, Jonathan. 2003. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Sastroputro, R.A. Santoso. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasif idan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alurni.
- Saud, Udin Syaefudin, *Pengembangan Profesi Guru*, Jakarta, CV Alfabeta,

- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, CV. Mandar maju.
- Siagian, Sondang, P, 1996, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta
- Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Shafritz, j.M. and E.W.Russel. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Smith, Rex Deighton. 2004. *Regulatory Transparency in OECD Countries : Overview, Trends a,d Challenges*. Australian: Journal of Public Administration
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugandha, Dann. 1989. *Administrasi, Strategi, Taktik dan Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.
- Suhirman. 2003. *Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan: Analisis Atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*. Online (<http://www.pegasus.or.id/Reports/129>)%20Paper-Suhirman.pdf). Diakses, 15 Februari 2007.
- Sinambela, Poltak, Lijan. Dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sudjarwo. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial*. Bandung: Mandar Maju.
- Stillman II, Richard J, 1992, *Public Admnistraion ( Concepts and Cases)*, Houghton Mifflin Company, Boston, USA
- Straus, Ansel L dan Yulief Corbin. 1990. *Basic of Qualitative Research*. . London: Sage Publication.
- Tangkilisan, S Nogi, Hessel. 2002. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Balirung & Co..
- \_\_\_\_\_.2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta:Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).

- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit ALPI Bandung- Puslit KP2W Lemlit UNPAD
- Tahir, Arifin, 2010, *Analisis Implementasi Kebijakan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo*. Disertasi, Universitas Negeri Makassar.
- Tarigan, Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial*. Tesis tidak diterbitkan. Yogyakarta: PPs UGM Yogyakarta.
- . 2007. *Implementasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonom Baru: Pengaruh Kebijakan, Organisasi dan Lingkungan Terhadap Keberhasilan Daerah Otonom Baru di Provinsi Gorontalo*. Ringkasan Disertasi tidak diterbitkan. Jakarta: UI Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2010, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Permada media Group, Jakarta
- Tjokromidjojo, H. Bintoro, 2003, *Reformasi Nasional dan Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, Jakarta
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Pradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 33 Tahun 2004. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: CV. Eko Jaya.
- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 32 Tahun 2004, *Pemerintahan Daerah*, Jakarta: CV. Eko Jaya.
- Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 14 tahun 2008. *Tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta
- Wibawa, Samodra. Dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Younis, Talib, Ed, 1990, *Implementation of Public Policy*, Sydney, Dartmouth.
- Zainal, Abidin. Said. 2004. *Kebijakan Publik*. (Edisi Revisi). Jakarta: Pancur Siwah.

## CURRICULUM VITAE



DR. ARIFIN TAHIR, MSI, lahir di Gorontalo, 26 Agustus 1956 ,putra dari pasangan alm. Kadir Tahir dan alm Rugaiyah Nasaru. Kawin dengan Nursin Sofyani dan memperoleh putra putri masing-masing Fiitria Tahir, SPd, Faizal Tahir,SE, Fakhri Tahir, Fikram Tahir dan Fidya Tahir. Setelah menyelesaikan pendidikan S1 IAIN Gorontalo pada tahun 1991, Pada tahun 2003 menyelesaikan studi S2 Pengembangan Sumberdaya Pembangunan di Unsrat Manado dan pada tahun 2010 menyelesaikan studi S3 Administrasi Publik di Universitas Negeri Makassar. Selama mengikuti pendidikan S1 bekerja sebagai tenaga administrasi di STKIP Gorontalo. Sejak memperoleh gelar sarjana sampai sekarang bekerja sebagai dosen di Universitas Negeri Gorontalo. Disamping itu pula sebagai dosen di berbagai perguruan tinggi swasta di Provinsi Gorontalo.

Pada tahun 2008 mengikuti studi banding bidang akademik di 3 negara yakni Malaysia, Thailand dan Singapore dan tahun 2008/2009 mengikuti program sandwich program di Ohio State University USA.

Buku ini merupakan Kontribusi pemikiran penulis dalam upaya reformasi kebijakan publik menuju transparansi penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia.

