BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Zainal Abidin megutip dari Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, definisi tersebut dibuat dengan menghubungkan beberapa definisi lain dari David Easton, Laswell dan Kaplan, serta Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan, hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasayarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Laswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Fiedrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan, sasaran, atau kehendak.

Zainal Abidin megutip dari H.Hugh Heglo bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan. Yang *pertama* adalah tujuan, yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai. Yang *kedua* rencana yang merupakan alat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atau cara tertentu untuk mencapainya. *Ketiga* program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. *Keempat* adalah keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program. *Kelima* adalah dampak, yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.[1] Dari definisi beberapa ahli memberikan makna bahwa kebijakan itu sifatnya dinamis.

Sedangkan kebijakan publik secara umum sering diartikan sebagai segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat lain menunjukkan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai alokasi nilai-nilai secara sah yang dilakukan lembaga-lembaga yang memang memiliki otoritas untuk melakukan hal tersebut. Substansi nilai-nilai yang dimaksud disini menyangkut apapun yang ingin dicapai manusia. Sebaliknya alokasi yang bersifat sah sehingga mengikat setiap anggota masyarakat muncul karena aloksi tersebut dilakukan lembaga pemerintah yang memang memperoleh limpahan kewenangan.[2]

Realitas kebijakan publik merupakan otoritas karena dibuat oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan yang legitimate dalam sistem pemerintahan. Suatu keputusan bersifat mengikat bagi *public servants* untuk bertindak dalam sejumlah program tertentu. Keputusan pemilik otoritas mengacu pada harapan dan hasil merupakan hal biasa meskipun hakikat otoritas kebijakan publik

---

[1] Zainal Abidin, Said. *Kebijakan Publik.* (Jakarta : Salemba Humanika, 2012),6.
[2]Randy R Wrihatnolo & Riant Nugroho Dwijowijoto. *Manajemen Pemberdayaan, Sebuah Pengantar dan Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat.* (Jakarta : PT Elex Media Komputindo,2007),130.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adalah hasil pertimbangan yang di dapat dari pemerintah dalam setiap isu[3]. Anderson mengemukakan pendapatnya jika kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.[4]

2. Unsur-Unsur Kebijakan

Sebagai sebuah sistem yang terdiri atas subsistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat diikuti dari dua perspektif, yaitu dari proses kebijakan dan struktur kebijakan. Melalui proses kebijakan, terdapat tahap-tahap identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Dilihat dari segi struktur, terdapat lima unsur kebijakan:

Unsur Pertama, tujuan kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian, tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Namun tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu. Perbedaannya tidak hanya sekadar pada jangka waktu pencapaian tujuan yang dimaksud, tetapi juga pada posisi, gambaran, orientasi, dan dukungannya.

Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik itu sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria, yaitu diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis, dan berorientasi ke depan. *Pertama,* tujuan yang diinginkan dapat diterima oleh banyak pihak karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh banyak pihak. *Kedua,*

---

[3] Ismail Nawawi. *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek),* (Surabaya: Putra Media Nusantara ITS,2009), 9-10.
[4] Hanif Nurcholis. *Teori & Praktik Pemerintahan & Otonomi Daerah.* (Jakarta: Grasindo :2005), 264.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mewakili kepentingan mayoritas atau didukung oleh golongan yang kuat dalam masyarakat. Tujuan yang rasional merupakan pilihan yang terbaik dari beberapa alternatif yang diperhitungkan atas dasar kriteria-kriteria yang relevan dan masuk akal. Sisi lain yang berkaitan dengan kriteria rasional adalah realisistis.

Tujuan itu biasanya ditetapkan setelah memperhitungkan keberadaan organisasi, peraturan yang berlaku, dan sumber daya yang dimiliki atau yang dapat dikuasainya. *Ketiga,* tujuan yang baik itu masuk akal (logis) dan mempunyai gambaran yang jelas. Pola pikirnya runut dan mudah dipahami langkah-langkah pencapaiannya sehingga orang dapat membedakan tercapai tidaknya tujuan yang dimaksud setelah jangka waktu tertentu. *Keempat,* tujuan dari kebijakan tersebut mempunyai orientasi ke depan.

Unsur Kedua dalam studi kebijakan adalah masalah. Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kendala dalam menentukan masalah yang tepat, dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tidak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan jika pemecahannya dilakukan terhadap masalah yang tidak benar. Dengan cara lain dapat dikatakan jika suatu masalah telah dapat diidentifikasikan secara tepat.

Unsur Ketiga, dari kebijakan adalah tuntutan. Tuntutan muncul karena salah satu dari dua sebab. *Pertama,* karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam proses perumusan kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dirasakan tidak memenuhi atau merugikan kepentingan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mereka. *Kedua,* karena munculnya kebutuhan baru yang menyusul setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan.

Unsur Keempat dari suatu kebijakan adalah dampak. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang muncul sebagai pengaruh dari pencapaian suatu tujuan.

Unsur Kelima dari kebijakan adalah sarana atau alat kebijakan. Suatu kebijakan diimplementasikan dengan menggunakan sarana yang dimaksud. Beberapa sarana ini dapat disebutkan, antara lain kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis, dan perubahan dari kebijakan itu sendiri.[5]

Pembuatan kebijakan secara khusus mencakup suatu pola tindakan yang membutuhkan cukup banyak waktu dan meliputi banyak keputusan, baik yang rutin maupun tidak.[6]

Sedangkan pembuatan keputusan mencakup pilihan suatu alternatif dari banyak alternatif yang berbeda. Menurut Nurcholis kebijakan berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan.
b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.[7]

---

[5] Ibid., 25-32.
[6] Budi Winarno. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses).* (Yogyakarta: Medpress, 2008), 36-37.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. **Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas, dalam artian mempunyai ciri-ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimya dipikirkan,didesain,dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka yang memiliki otoritas.

James Anderson dan kawan-kawan mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan sebagai berikut:

a. *Setiap kebijakan harus ada tujuannya*. Artinya pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Sehingga dapat dipahami orientasi pada tujuan suatu kebijakan sangat berarti.

b. *Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain.* Namun ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum. Suatu kebijakan berhubungan dengan kebijakan terdahulu dan akan diikuti oleh kebijakan lain.

c. *Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah*, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki atau dilakukan pemerintah. Karena kebijakan pada dasarnya adalah pedoman untuk bertindak baik untuk melakukan maupun

[7] Erwin Zubair Gobel, Yosef P. Koton. *Pengelolaan Danau Limboto Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. (Yogyakarta:Deepublish, 2012), 19-20.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk tidak melakukan sesuatu guna mencapai tujuan, sehingga diperlukan adanya keputusan pengaturan dari pemerintah.

d. *Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan dan menganjurkan*. Selain melarang dan menganjurkan, dalam masyarakat juga terdapat kebijakan yang tidak bersifat melakukan dan juga tidak bersifat melarang. Dalam pengambilan suatu keputusan terkadang ada pihak yang tidak dapat menyetujui suatu keputusan, akan tetapi juga tidak menolak keputusan tersebut.

e. *Kebijakan harus berdasarkan hukum*, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mengikutinya.[8]

Kelima ciri tersebut dapat dipahami bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai.

4. Proses Kebijakan Publik

a. Identifikasi dan perumusan masalah

Salah satu ciri penting dari kebijakan adalah *purposive* atau *goal-oriented.* Artinya suatu kebijakan dibutuhkan karena ada tujuan yang dicapai. Jika tidak ada tujuan maka tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian, tujuan merupakan prasyarat untuk pengadaan kebijakan. Adanya alasan pengadaan kebijakan karena ada suatu masalah yang hendak dipecahkan. Sehingga kebijakan merupakan alat atau cara untuk memecahkan masalah yang sudah ada, yang menjadi dasar pembuatan kebijakan adalah masalah. Tanpa ada masalah tidak perlu ada kebijakan

[8] Zainal Abidin, Said. *Kebijakan Publik.* (Jakarta : Salemba Humanika, 2012),22-23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

baru. Masalah dapat diamati melalui kondisi negatif yang tampak atau yang dapat dirasakan, masalah dapat dianggap sebagai penyebab terjadinya gangguan atau hambatan dalam pencapaian tujuan. Penanganan suatu masalah dapat dilihat dari konsekuensi yang ditimbulkan atau pencapaian suatu tujuan dapat diukur dalam nilai hasil.

Dalam proses perumusan dan aplikasi kebijakan seringkali muncul sikap kontroversi dalam masyarakat. *Pertama,* sebagai akibat dari perbedaan kepentingan diantara kelompok. *Kedua,* karena perbedaan prioritas dari tujuan yang akan dicapai meskipun diantara mereka terdapat kepentingan yang sama. *Ketiga,* bersumber dari perbedaan pengertian tentang rumusan masalah sekalipun semua pihak mengalami akibat yang sama dari masalah tersebut.

Perumusan masalah biasanya dilakukan sekurang-kurangnya melalui tiga tahap, yaitu pengamatan, pengelompokan dan pengkhususan masalah. Pada tahap pertama orang akan melihat atau merasakan adanaya suatu keadaan atau kejadian. Melalui pengamatan dapat dipahami latar belakang keadaan atau masalah tersebut, langkah selanjutnya adalah pengkhususan masalah sehingga dapat dibuat rumusan masalahnya[9].

b. Agenda Kebijakan dan Partisipasi Masyarakat

Agenda Kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Dengan demikian, maka agenda kebijakan dapat

[9] Ibid., 75-76.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibedakan dari tuntutan-tuntutan secara umum serta dengan istilah *prioritas* yang biasanya dimaksudkan pada susunan pokok-pokok agenda pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan agenda yang lain[10].

Agenda kebijakan tidak lain adalah sebuah daftar permasalahan yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindaklanjuti oleh pihak yang berwenang menjadi kebijakan. Apakah kebijakan yang dibuat dapat memenuhi kepentingan semua pihak dalam masyarakat, dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan, kecenderungan yang berbeda akibatnya tidak semua kepentingan tertampung dalam agenda kebijakan.

Proses penyusunan agenda kebijakan dipengaruhi oleh sistem demokrasi yang hidup dalam masyarakat dan tingkat partisipasi rakyat dalam proses kebijakan.[11] Menurut Jones agenda adalah sebuah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Di sisi lain agenda pemerintah merupakan suatu wujud keseriusan para *decision maker* kebijakan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang tengah dialami atau dirasakan.

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni *Pertama,* membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah,

---

[10] Budi Winarno. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses).* (Yogyakarta: Medpress, 2008), 80.
[11] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap suatu masalah. *Kedua,* membuat batasan masalah dan yang *Ketiga*, memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

c. Proses Perumusan Kebijakan

Proses perumusan kebijakan merupakan langkah selanjutnya setelah identifikasi dan perumusan masalah. Pada taraf ini bermacam alternatif strategi diperhitungkan dengan menggunakan kriteria-kriteria yang berdasarkan atas nilai-nilai yang ada dalam masayarakat. Sejauh mana suatu kebijakan berhasil dalam masyarakat sangat ditentukan oleh perumusan kebijakan. Banyak kebijakan yang secara umum dipandang oleh para ahli cukup baik, tetapi tidak berhasil diterapkan dalam masyarakat, sehingga tidak berhasil mencapai tujuan yang diharapkan.

Ada dua aktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. *Pertama,* mutu dari kebijakan dilihat dari substansi kebijakan yang dirumuskan, hal ini dapat dilihat dari substansi kebijakan yang dirumuskan, hal ini dapat dilihat pada kebenaran mengidentifikasi masalah secara tepat artinya masalah yang diidentifikasi tidak hanya sekedar benar dalam arti masuk akal, tetapi juga dapat ditangani dilihat pada berbagai sarana dan kondisi yang ada. *Kedua,* ada dukungan terhadap strategi kebijakan yang dirumuskan, tanpa dukungan yang cukup, kebijakan tidak dapat terwujud.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jones mengemukakan bahwa dalam menghasilkan perumusan yang baik dan komprehentip ada beberapa hal yang perlu dicermati sebagai berikut:

1. Jumlah dari masalah yang ditangani, apakah usulan kebijakan mempunyai seluruh masalah dalam lingkup masalah atau perhatiannya hanya pada contohnya semata.
2. Lingkup analisis usulan kebijakan akan melayani semua aspek masalah atau hanya melayani aspek tertentu saja.
3. Memperhatikan dampak apakah usulan kebijakan diformulasikan sudah diuji semua dampaknya, atau pengujian dibatasi pada dampak langsung dalam lingkup isu saja.[12]

d. Analisis dan Perumusan Rekomendasi Kebijakan Publik

Rekomendasi kebijakan merupakan saran yang disampaikan kepada yang berwenang dalam mengambil kebijakan untuk melakukan suatu aksi kebijakan guna memecahkan atau mencapai suatu tujuan yang dikehendakai. Penyampaian saran atau rekomendasi kebijakan dilakukan dengan bersahaja berdasarkan suatu kajian yang khusus. Artinya bahwa alternatif yang dipilih untuk disarankan telah dihitung nilai lebihnya dibandingkan dengan berbagai alternatif lain yang mungkin dapat dilakukan. Perbandingan diantara nilai-nilai yang diperhitungkan meliputi efisiensi, efektivitas, kepatutan, adil dan lain-lain. William N. Dunn

[12] Ismail Nawawi. *Public Policy(Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek),* (Surabaya: Putra Media Nusantara ITS,2009),124-125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengemukakan bagaimana memahami empat macam karakteristik dari rekomendasi yakni:

1. *Action Focus.* Artinya titik berat dari rekomendasi terletak pada tindakan yang disarankan. Rekomendasi tidak hanya tentang apa yang akan terjadi pada masa depan *(Prediction)* dan apa yang sebaiknya terjadi *(Valuable evaluation),* tetapi juga tentang aksi yang diperlukan untuk membuat kondisi itu terjadi.
2. *Future oriented* atau *Prospective*. Rekomendasi perlu dapat menjelaskan keadaan sebelum adanya aksi dan keadaan masa pada masa depan setelah adanya aksi.
3. *Fact-value interdependence*. Dalam rekomendasi terdapat saling keterkaitan antara fakta dan nilai. Rekomendasi berkaitan sekaligus dengan fakta dan juga dengan nilai *(value).* Pertimbangan tidak hanya semata-mata tentang aksi tetapi juga tentang penerimaan masyarakat baik berkenaan dengan cara maupun dari hasil aksi tersebut.
4. *Value-duality*. Artinya banyak aspek pada umumnya mempunyai nilai kembar, yakni nilai interistik berupa nilai akhir yang menjadi tujuan dari kebijakan , dan nilai ekstrinsik, yaitu sebagai sasaran antara atau sebagai jalan untuk mencapai tujuan atau sasaran. Nilainya bergantung pada kemanfaatnya.

Dalam menyampaikan rekomendasi harus dilakukan dengan teliti dan tepat. Ketelitian dan ketepatan tersebut berhubungan dengan subjek yang direkomendasikan, masalah yang ingin dipecahkan atau tujuan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ingin dicapai, asumsi yang digunakan, strategi dan pendekatan yang dipakai, serta kepada siapa saran atau rekomendasi itu akan ditujukan[13].

e. Pelaksanaan Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Implementasi berkaitan dengan identifikasi permasalahan dan tujuan serta formulasi kebijakan sebagai langkah-langkah awal dan monitoring, serta evaluasi sebagai langkah-langkah akhir dalam rangkaian langkah-langkah kebijakan. Berhasil tidaknya implementasi sangat ditentukan oleh langkah tersebut, sehingga pembahasan tentang langkah implementasi tidak banyak berbeda dengan pembahasan fungsi aksi tersebut.[14] Setelah kebijakan publik telah ditentukan, langkah selanjutnya adalah melaksanakan kebijakan tersebut.[15]

f. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi Kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan atau kegagalan sebuah organisasi atau unit kerja dalam melakukan tugas dan fungsi yang dibebankan. Dalam melakukan evaluasi hasil agar dikaitkan dengan sumber daya yang berada dibawah kewenangannya seperti sumberdaya manusia, dana/keuangan, sarana-prasarana, metoda kerja dan hal-hal yang berkaitan. langkah terakhir dalam

---

[13] Said Zainal Abidin. *Kebijakan Publik.* (Jakarta : Salemba Humanika, 2012),129-130.
[14] Ibid.,145.
[15] Hanif Nurcholis. *Teori & Praktik Pemerintahan& Otonomi Daerah.* (Jakarta: Grasindo :2005), 268.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

proses suatu kebijakan. Pentingnya evaluasi awal dalam proses kebijakan pada umunya dirasakan karena setelah rumusan draf kebijakan dibuat atau disetujui masih dirasa perlu untuk melakukan sosialisasi guna memperoleh tanggapan awal dari masyarakat.

Kemudian evaluasi akhir diperlukan untuk mengidentifikasi berbagai kelemahan secara menyeluruh dari suatu kebijakan, baik yang berasal dari kelemahan strategi, kebijakan sendiri, maupun karena kelemahan dalam implementasi.[16] Evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik untuk mempertanggung jawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5. Konsep Pelayanan Publik

Secara etimologi pelayanan publik terdiri dari dua kata, yaitu pelayan dan publik. Pelayanan adalah kegitan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna. Sedangkan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang baik dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Sedangkan aspek terminologi pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat

[16] Ismail Nawawi. *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek).* (Surabaya: Putra Media Nusantara ITS,2009),155.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan/daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik yakni kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan ialah semua instansi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas harus ada unsur-unsur pelayanan publik yang terpenuhi sehingga aktifitas tersebut dapat dikatakan sebagai aktifitas pelayanan publik antara lain;

1. Sistem, prosedur dan metode, artinya dalam pelayanan publik harus ada sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.
2. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur maksudnya adalah bahwa dalam pelayanan publik aparatur pemerintah sebagai personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik saran dan nasehat dari pelanggan atau masyarakat.
3. Sarana dan prasarana, artinya dalam pelayanan publik diperlukan peralatan, ruang kerja dan fasilitas pelayanan publik.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Masyarakat sebagai pelanggan dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Adapun tujuan pelayanan publik yaitu: *pertama,* terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. *Kedua,* terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan koperasi yang baik, *ketiga,* terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan *keempat,* terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Menurut MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelayanan Publik bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Transparansi, artinya pelayanan publik bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oelh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, artinya pelayanan publik dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, artinya pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisien dan efektifitas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Partisipatif, artinya pelayanan publik harus dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak, artinya pelayanan publik tidak diskriminatif, yakni tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender,dan status ekonomi.
6. Keseimbangan hak kewajiban, artinya pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang dilaksanakan.[17]

B. Implementasi Kebijakan

1. Definisi Implementasi

Implementasi dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan, aktor, organisasi, prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki. Alasan dibalik langkah tersebut tak lain dimaksudkan agar sikap, perilaku, dan pikiran dari semua pemangku kepentingan yang terlibat dapat lebih terkontrol. Sehingga tujuan dan sasaran program atau kebijakan secara keseluruhan dapat dicapai secara memuaskan.[18] Dalam proses perumusan kebijakan terdapat asumsi, generalisasi, dan simplifikasi, yang dalam implementasi tidak dapat dilakukan. Sehingga dalam

[17] Abdul Chalik, Muttaqin Habibullah. *Pelayanan Publik Tingkat Desa.* (Yogyakarta: Interpena,2015), 15-19.
[18] Solichin Abdul Wahab. *Analisi Kebijakan.* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012), 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kenyataanya terjadi kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang diimplementasikan.

Adanya kesenjangan-kesenjangan tersebut bisa terjadi karena disebabkan oleh, *pertama,* karena dalam diimplementasikannya tidak sebagaimana mestinya. *Kedua,* karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses implementasi. Implementasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada, tetapi dalam prosesnya terjadi hambatan yang tidak dapat diatasi. Jika dihubungkan dengan pemahaman kebijakan publik, maka implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu tindakan untuk melaksanakan kebijakan melalui sarana yang disediakan dalam rangka menimbulkan suatu dampak berdasarkan tujuan kebijakan tersebut.

Solichin Abdul Wahab mengutip dari Mazmanian dan Paul Sabatier yang mendifinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian. Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk menadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat.

Dari pendapat para ahli tersebut, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

2. Teori dan Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Ismail Nawawi mengutip dari Van Meter dan Van Horn tentang definisi implementasi kebijakan adalah merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta uang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan[19]. Dalam implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Carl E. Van Horn ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

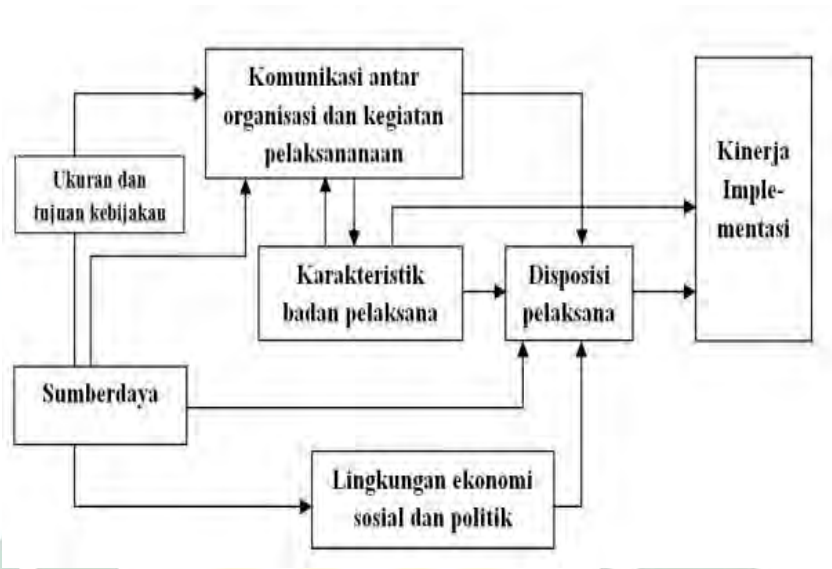
a. Standar dan sasaran kebijakan
b. Sumberdaya
c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
d. Karakteristik agen pelaksana
e. Disposisi implementor
f. Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik

[19] Ismail Nawawi. *Public Policy(Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*, (Surabaya: Putra Media Nusantara ITS,2009),131.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar 2.1

Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter & Van Horn



Dalam gambar diatas, Van Meter & Van Horn dijelaskan hubungan masing-masing variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

a. Ukuran dan tujuan kebijakan. Setiap kebijakan publik harus mempunyai ukuran atau standar dan tujuan kebijakan jelas dan terstruktur. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat terwujudkan.

b. Sumberdaya. Dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia, maupun sumber daya material.

c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan. Dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan baik antar instansi yang terkait yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi.

d. Karakteristik badan pelaksana. Dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus di identifikasikan dan diketahui

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.

e. Disposisi pelaksana. Dalam implementasi kebijakan bagaimana sikap atau disposisi pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan[20].

Solichin Abdul Wahab mengutip dari Van Meter dan Van Horn di teori mereka beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Variabel-variabel kebijakan akan bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia[21]. Sehingga dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

[20] Ibid.,139-141.
[21] Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan.* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012), 164.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id