BAB II

KERANGKA TEORI

A. Tinjauan Umum Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan

Untuk menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, digunakanlah landasan teori tentang kebijakan publik yang meliputi definisi, model, tahap, faktor dan implementasi sebuah kebijakan dalam organisasi pemerintah. Untuk keperluan pengembangan dan penyajiannya, maka diambillah beberapa pemikiran pakar di bidang kebijakan buplik antara lain William N. Dunn serta pakar kebijakan publik lainnya sebagai teori pendukung yang relevan untuk digunakan sebagai pisau analisa dalam penelitian kebijakan penyelenggaraan haji di kemenag kota Surabaya 2016. Untuk pembahsan awal, perlu kiranya terlebih dahulu melakukan pembatasan dalam tema kebijakan publik

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen yntuk mengatur penduduk dari atas ke bawah, dengan cara memberi *rewards* dan *sanctions*. Secara instrinsik kebijakan adalah instrumen teknis, rasional. Dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan (*blueprint for action)*, yang akan mengarahkan dan

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

mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut[1]

Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut. Siapa yang menyimpang dari aturan kebijakan akan dikenai sanksi atau hukuman. Singkatnya, kebijakan merupakan *"model of behavior"* dalam rangka untuk menciptakan *"model of behavior"*.

Secara substansial, kebijakan merupakan subjek kajian yang kompleks, dinamis, dan tidak pernah jumud. Kajian kebijakan ialah mengenai bidang kehidupan yang luas, seluas masalah tersebut perlu ditangani oleh masyarakat. Kebijakan tidak hanya mengenai masalah ekonomi, politik, dan administrasi negara saja, tetapi juga menyangkut bidang-bidang kehidupan sosial di masyarakat.

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai

[1] Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 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

f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
i. Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.[2]

Menurut Budi Winarno istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada "kebijakan luar negeri Indonesia" , "kebijakan ekonomi Jepang", dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design.[3]

James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang

[2] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara* (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2008), 40
[3] Budi winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Praktek*, (Yogyakarta : Media Pressindo, 2007), 15

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

diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.[4]

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.[5]

Dari upaya pembatasan tentang konsep kebijakan di atas, menjadi sangat penting pula untuk menjelaskan tentang faktor dalam penyusunan sebuah kebijakan. Harapanya agar definisi kebijakan dapat tertangkap dengan mudah sebagai bahan kajian.

Setidaknya faktor yang sangat penting dalam penyusunan sebuah kebijakan yaitu isu-isu apa saja yang layak dianggap sebagai masalah, atau bagaimana isu dirumuskan, bagaimana didefinisikan dengan baik dari sebuah masalah, nilai-nilai dan etika apa yang menyertai tujuan, sasaran dan penyelesaiannya. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka penelitian tentang bagaimana proses kebijakan dibuat dan bagaimana akibat (implementasi) dari kebijakan yang telah dibuat penting untuk dikaji dalam studi-studi tentang kebijakan publik.[6]

---

[4] Irfan Islamy, *Prinsi-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta : Bumi Aksara, 2009) 17
[5] Irfan., 18
[6] Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik,* (Makasar: Graha Ilmu, 2011), 6

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

Kebijakan atau kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, akan dapat dipahami dengan baik dengan memerinci ke dalam lima kategori, menurut Hogwood dan Gunn dalam Rakhmat sebagai berikut:

a. Tuntutan Kebijakan *(policy demands)*

Di dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan itu bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dala masyarakat.

b. Keputusan Kebijakan *(policy decision)*

Merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah, dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan, atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

c. Pernyataan Kebijakan *(policy statement)*

Merupakan pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam, pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya, seringkali bertentangan satu sama lainnya. Disini, diperlukan adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan dimaksud menjadi sinkron. Hal ini dipandang perlu, mengingat masyarakatlah yang terkena dampaknya.

d. Keluaran Kebijakan *(policy output)*

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

Merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena mrenyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.

e. Hasil Akhir Kebijakan *(policy outcomes)*

Setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan *(policy outcomes)*, yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan ataupun tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.[7]

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Lebih lanjut, segala bentuk kebijakan seringkali berdampingan dengan kondisi sosial masyarakat. Sehingga dampak dalam pemberlakuannya seringkali memberi pengaruh terhadap tatanan masyarakat itu sendiri. Dalam konteks sosiologis, kebijakan dapat seketika menjadi pemandu masyarakat untuk menjalani aktifitas rutin. Karenanya, kebijakan secara tidak langsung mengikat dan mempertemukan perbedaan pendapat dalam sebuah tujuan bersama. Hasil produk kebijakannya pun menjadi familiar dengan istilah kebijakan publik.

[7] Madani.7

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 menghasilkan kerangka konsep yang komperhensif maka perlu pula di jelaskan ruang lingkup kebijakan public guna mendapatkan kesimpulan yang seimbang dan proporsional.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Dalam definisi terminologisnya pengertian kebijakan publik (*public policy*) secara relative tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the authoritative allocation of values for the whole society*" atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip oleh Leo Agustino mendefinisikan kebijakan publik antara lain sebagai "hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya". Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.[8]

[8] Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Bandung : Alfabeta, 2008), 6.

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

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy [9] mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

3. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik

Dalam kebijakan publik sendiri terdapat beberapa proses perumusan produk kebijakan. Dengan kata lain, bahwa seluruh kebijakan public yang berlaku saat ini telah melalui tahapan-tahapan proses panjang guna memastikan produk kebijakan yang ada tidak serta merta muncul dari realitas hampa.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena

[9] Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebujakan Negara* (Jakarta : Bumi Aksara, 2009),19

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

itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap.

Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno adalah sebagai berikut[10] :

a) Tahap penyusunan agenda

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

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan

[10] Budi winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Praktek*, (Yogyakarta : Media Pressindo, 2007), 32-34

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

masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

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

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak di implementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain munkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yamh menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

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

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini;_

Penyusunan kebijakan

⇩

Formulasi kebijakan

⇩

Adopsi kebijakan

⇩

Implemantasi kebijakan

⇩

Evaluasi kebijakan

Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34)

Lebih lanjut, dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya.

Yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini.

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

Yang harus diingat adalah formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan[11]

Untuk lebih jauh memahami bagaimana formulasi kebijakan publik itu, maka ada empat hal yang dijadikan pendekatan-pendekatan dalam formulasi kebijakan publik dimana sudah dikenal secara umum oleh khalayak kebijakan publik yaitu :

a. Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik
b. Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan public
c. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik
d. Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik.[12]

---

[11] Fadillah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, (Surabaya : Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri, 2001), 49-50

[12] Ibid., 50

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. Faktor Pembuatan Kebijakan Publik

Menurut Suharno, proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para adsministrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

   Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

   Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

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

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Keputusan atau kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan atau kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh padapembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya,orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan[13]

5. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan[14]

---

[13] Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : UNY Press, 2010), 52-53.

[14] Affan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009), 295

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

Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana,sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk programprogram atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang - undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll.[15]

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan

[15] Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : PT . Gavamedia, 2004), 158 -160

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 diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.[16]

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.[17]

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu :

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

[16] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum,* (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), 137
[17] Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik,* (Yogyakarta : Media Press, 2005), 102

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

h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan

k. mendapatkan kepatuhan yang sempurna.[18]

B. Relasi Politik dengan Kebijakan Publik

Politik dapat dikatakan secara umum merupakan beberapa macam kegiatan dalam suatu negara yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dan pelaksanaannya. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijakan umum yang menyangkut pengaturan dan pembagian dari sumber yang ada. Berikut juga membutuhkan kekuatan dan kewenangan untuk menjalin kerjasama maupun konflik yang timbul untuk melaksanakan tujuan tersebut. Terdapat definisi lain bahwa politik merupakan kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan anggotanya.[19] Dari beberapa pengertian di atas bisa diambil kesimpulan bahwa politik merupakan sebuah cara atau proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan.

Merujuk pada definisi di atas bahwa untuk mencapai sebuah tujuan maka diperlukan sebuah kebijakan dan peraturan guna bisa berjalan dengan tertib. Sehingga tidak bisa dipisahkan antara sebuah kebijakan dengan proses politik. Terdapat sebuah pengertian bahwa kebijakan publik merupakan

---

[18] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi,ke Implementasi* Kebijaksanaan Negara, (Jakarta: Bumi aksara, 2004), 71-78

[19] Miriam Raharjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.2008).8.

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

keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut sebagai "otoritas" dalam sistem politik, yaitu: "para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislative, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya.[20] Sehingga berbicara tentang kebijakan publik, maka tentusaja kita akan bersinggungan dengan apa yang disebut dengan pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan ini merupakan proses yang dilakukan oleh pihak yang berwenang dalam suatu Negara untuk menetapkan kebijakan-kebijakan umu yang terkait dengan kebaikan dan kepentingan bersama. Untuk mewujudkan kebijakan yang baik juga harus melalui proses politik yang sehat dan bijak.

[20] Diakses dari https://diahindrisari.wordpress.com/2015/05/26/politik-dan-kebijakan-publik/ tanggal 12 Februari 2017

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