

## **BAB II**

### **KERANGKA KONSEPTUAL**

#### **A. Implementasi Kebijakan**

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 (Afan Gaffar, 2009: 295).

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 program-program 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.<sup>1</sup>

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.<sup>2</sup>

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

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.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT . Gavamedia, 2004), 158-160

<sup>2</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), 137

<sup>3</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Press, 2005), 102

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 :

1. 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.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.<sup>4</sup>

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

---

<sup>4</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi, ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi aksara, 2004), 71-78

### 1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.<sup>5</sup>

### 2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

### 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

---

<sup>5</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik ...* 110

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

#### 4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.<sup>6</sup>

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

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

---

<sup>6</sup> Ibid ... 155-156

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

(a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

(c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(e) Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.<sup>7</sup> Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, ... 110

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian*..., 144

## B. Definisi 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 untuk 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 mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut.<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup> Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20

administrasi negara saja, tetapi juga menyangkut bidang-bidang kehidupan sosial di masyarakat.

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 ini 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.<sup>10</sup>

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

1. 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.

---

<sup>10</sup> Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Makasar: Graha Ilmu, 2011), 6

2. 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.

3. 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.

4. Keluaran Kebijakan (*policy output*)

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.

5. 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.<sup>11</sup>

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja dalam Rakhmat (2009-132) menawarkan suatu *working definition* yang diharapkan mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.

Bentuk instrumen kebijakan publik yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat kebijakan, dan cakupan dampak kebijakan. Menurut Keban dalam Rakhmat, pada umumnya bentuk kebijakan dapat dibedakan atas 1) *Regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang, 2) *redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, 3) *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan 4) *constituent*, yaitu sebuah kebijakan yang ditujukan untuk melindungi negara.<sup>12</sup>

Kebijakan publik memiliki tujuan, sasaran yang berorientasi pada perilaku. Menurut Rogene A. Bucholz, kebijakan publik mengacu kepada apa yang pemerintah secara nyata lakukan, bukan sekedar pernyataan atau sasaran tindakan yang diinginkan. Lebih jauh beliau mengatakan bahwa kebijakan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, 17-18

<sup>12</sup> *Ibid.*, 18

publik adalah sasaran yang terarah atau bermaksud tindakannya diikuti oleh aktor atau sejumlah aktor dalam upaya mengatasi masalah. Definisi ini berfokus pada apa yang dilakukan, sebagai perbedaan dari apa yang diinginkan, dan juga untuk membedakan kebijakan dari keputusan. Kebijakan publik dibuat oleh institusi pemerintah dan pejabatnya melalui proses politik. Ia dibedakan dari berbagai macam kebijakan karena ia merupakan hasil dari tindakan yang memiliki kewenangan yang sah dalam sistem politik.

Lebih lanjut Dye menyatakan bahwa agen sebagai pembuat kebijakan publik adalah pemerintah. Ini berarti bahwa keputusan seperti para pelaku usaha, keputusan oleh organisasi sosial, kelompok kepentingan, kelompok sosial atau individual bukan termasuk di dalam ruang lingkup kebijakan publik. Karena itu, ketika kita berbicara tentang kebijakan publik maka yang kita bicarakan adalah tentang tindakan pemerintah. Walaupun aktivitas aktor yang bukan dari pemerintah dapat mempengaruhi apa yang pemerintah lakukan, demikian pula sebaliknya, keputusan atau aktivitas seperti kelompok tidak dikategorikan membuat kebijakam publik.

Dye juga memperjelas bahwa kebijakan publik mencakup pilihan-pilihan fundamental dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu, dan bahwa keputusan tersebut dibuat oleh pegawai pemerintahan dan atau lembaga pemerintahan, karena itu, kebijakan publik adalah suatu pilihan yang dibuat oleh pemerintah untuk dijalankan dengan berbagai tindakan tertentu.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.<sup>13</sup>

### C. Proses Penyusunan Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik terdiri dari tiga fase meliputi fase perumusan masalah, fase penyusunan agenda, dan fase pengajuan kebijakan. Menurut Rakhmat, masalah kebijakan (*policy problem*) adalah masalah publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Masalah kebijakan dapat berupa masalah tidak strategis dan masalah strategis. Masalah strategis mencakup empat syarat yaitu; luas cakupannya, jangka waktunya panjang, mempunyai keterkaitan yang luas dengan pihak lain, dan mengandung risiko. Identifikasi masalah kebijakan juga dapat dilihat dari tipe masalahnya yaitu sederhana, agak sederhana, dan rumit.<sup>14</sup>

#### a. Perumusan masalah

Dijelaskan oleh Dunn (2003;25) bahwa proses pembuatan kebijakam publik selalu diawali oleh serangkaian kegiatan yang saling bertautan dan berhubungan antara satu dengan yang lain. Proses tersebut terdiri dari kegiatan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan,

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, 20

<sup>14</sup> *Ibid.*, 20

adopsi kebijakan, implementasi dan evaluasi atau penilaian sebuah kebijakan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Anderson, 1990 bahwa proses pembuatan kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan melalui tahap-tahap pembuatan kebijakan dalam suatu sistem politik atau sistem kebijakan publik. Untuk itu dalam pembuatan kebijakan publik ada lima tahapan atau prosedur, yaitu 1) identifikasi masalah publik, 2) agenda kebijakan dan partisipasi masyarakat, 3) formulasi kebijakan, 4) implementasi kebijakan, dan 5) evaluasi kebijakan. Sedangkan Dror 1971 hanya membagi tiga tahapan besar dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu 1) *meta policy making stage*, 2) *policy making stage*, 3) *post policy making stage*.<sup>15</sup>

b. Proses penyusunan agenda (agenda setting)

Penentuan masalah (*problem definition*) dan penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*) adalah dua istilah dan proses dalam kebijakan publik yang mempunyai kaitan yang amat dekat (*closely related*). *Problem definition* adalah berkaitan dengan cara orang berfikir tentang sesuatu (*way people think about*) dan menilai berbagai isu yang terkait. Dalam hal ini *problem definitions* melibatkan berbagai bentuk persepsi dan interpretasi manusia sebagai aktor kebijakan. *Agenda setting* adalah suatu proses yang meliputi suatu rangkaian tindakan dan strategi (*action and strategies*) di dalam mana isu tertentu menjadi pusat perhatian bagi

---

<sup>15</sup> Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*,... 22

masyarakat (*publik attention*). Agenda setting menggambarkan suatu proses politik yang mengarah pada perpindahan isu tertentu kepada tingkatan kebijakan yang lebih tinggi.<sup>16</sup>

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai alasan sehingga diproses menjadi kebijakan. Proses masuknya ide ke dalam agenda kebijakan lebih cenderung bersifat politis daripada rasional. Ada empat faktor yang berpengaruh pada proses penyusunan agenda kebijakan, yaitu 1) perkembangan sistem pemerintah yang demokratis, 2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan, 3) partisipasi masyarakat, dan 4) realitas pemerintahan daerah.<sup>17</sup>

James E. Anderson mendefinisikan masalah kebijakan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan oleh sebagian orang dimana pertolongan atau perbaikan (dari pemerintah) diperlukan. Ada banyak kebutuhan dan ketidakpuasan dalam masyarakat yang tidak pernah diidentifikasi sebagai masalah kebijakan, atau bahkan tidak pernah diagendakan oleh pembuat kebijakan. Pemerintah tidak melakukan sesuatu sehingga akibatnya keadaan tetap sama seperti sebelumnya. Permintaan masyarakat agar pemerintah melakukan sesuatu kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah ternyata tidak pernah memuaskan masyarakat, namun ruang agenda setting dalam rangka pembuatan kebijakan pemerintah jarang disediakan. Hal ini

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, 23

<sup>17</sup> *Ibid.*, 23

memunculkan pertanyaan penting mengenai bagaimana dan mengapa kondisi di dalam masyarakat perlu diidentifikasi sebagai isu kebijakan dan penting ditempatkan di dalam agenda mental aktor pembuat kebijakan sementara isu atau masalah yang lain tidak dilakukan.<sup>18</sup>

Agenda isu adalah daftar persoalan di mana aktor pemerintahan dan non pemerintahan memberikan perhatian yang serius pada titik waktu tertentu. Karena itu penyusunan sebuah agenda berarti mempersempit seperangkat isu yang akan diberikan perhatian atau difokuskan oleh aktor kebijakan.

Sebuah isu atau masalah apabila ingin diagendakan menjadi agenda institusi maka harus melalui serangkaian tahap secara sistematis. Hal ini dapat menciptakan suatu masalah bagi pembuat kebijakan dan aktor terlibat, yakni apabila terjadi keterlambatan waktu sementara isu tersebut menuju ke agenda yang kebetulan institusinya sangat besar. Karena terlalu panjang, akibatnya isu yang diusung akan memudar dan sangat disayangkan kalau kemudian ternyata isu tersebut sangat penting bagi sistem politik namun tidak jadi diagendakan.<sup>19</sup>

Proses penyusunan agenda pada dasarnya sangat kompleks. Karena itu, harus dilihat tidak hanya dinamika prosesnya saja tetapi juga pada tataran interaksi dan peran dari mereka yang berpartisipasi, baik dari pemerintah maupun non pemerintah. John Kingdon memberikan satu

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, 24

<sup>19</sup> *Ibid.*, 25

kerangka pikir tentang bagaimana sebuah isu diagendakan yaitu dengan menggunakan empat konsep:

1. Penyusunan agenda harus dipandang sebagai bak sampah (*garbage can*) yang terdiri dari perangkai (*coupling*) aliran masalah, politik, solusi, peserta, dan peluang-peluang pilihan.
2. Ide kebijakan dikombinasikan dan diinkubasikan beberapa tahun dalam komunitas para ahli dan spesialis kebijakan.
3. Entrepreneur kebijakan menyediakan keterkaitan antara ide dengan pembuat kebijakan. Seperti seorang advokat yang berkeinginan untuk mengeluarkan sumberdayanya untuk memperkenalkan suatu ide, mereka dapat dipilih dari kalangan pejabat, pegawai negeri, pelobi, akademik, atau jurnalis.
4. Ada struktur peluang terhadap sebuah ide untuk menjadi bagian dari suatu agenda. Kingdon mengacu pada struktur sebagai jendela kebijakan (*policy windows*) di mana enterpreneur kebijakan harus mendapatkan keuntungan atau manfaat dari isu tersebut. Di dalam model Kingdon yang disebut dengan jendela kebijakan, terbuka dan terkait erat sebagai hasil perubahan dalam perubahan dan aliran politik.<sup>20</sup>

Sumber lain yang dapat mempengaruhi suatu *agenda setting* yaitu media. Secara faktual kondisi ini dapat ditelusuri karena banyak opini masyarakat yang diungkapkan melalui media. Walaupun kadang-kadang membingungkan ketika berita kehidupan seseorang dapat menjadi opini publik,

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, 26

sehingga perbedaan antara apakah berita kehidupan seseorang tersebut dikategorikan sebagai opini publik atau bukan. Masyarakat seringkali menceritakan kepada media masa apa yang menjadi opininya, jadi secara faktual dapat membantu membentuk kepercayaan mereka terhadap media. Akibatnya pembuat keputusan bertindak untuk merespon opini tersebut menjadi opini publik.<sup>21</sup>

c. Konsep penyusunan agenda

Pada dasarnya *agenda setting* dalam perspektif kebijakan publik adalah berkenaan dengan pengindikasian suatu permasalahan publik pada sisi pemerintahan yang harus dilakukan dan dirumuskan tindakan pencegahan dan pemecahannya. Cobb, Ross dan Ross (1976) menjelaskan makna agenda setting sebagai suatu proses dengan mana tuntutan dari berbagai kelompok dalam masyarakat tertentu ditranslasi (*translated*) ke dalam berbagai item dan bagian-bagian yang saling bersaing dan bersinggungan satu sama lain untuk diperhatikan dan ditindaki secara serius oleh pemerintah. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Gupta bahwa dalam konteks agenda kebijakan yang selanjutnya dibedakan antara agenda sistemik dan agenda institusional kebijakan. Gupta selanjutnya mengelaborasi model agenda setting kedalam dua kelompok besar yaitu model pluralis dan model elit. Kedua pendekatan sangat berbeda baik ditinjau dari sisi kekuasaan yang melingkupinya (*power*), pengaruh maupun dampak yang ditimbulkannya. Pendekatan pluralis berkaitan dengan agenda kebijakan pada awalnya dijelaskan oleh Roger Cobb (dalam

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, 26

Gupta, 2001) di tahun 1970-an yang menjelaskan bagaimana mengaktifkan proses pluralis dalam proses agenda tersebut. Model pluralis terhadap *agenda setting* dikemukakan oleh Gupta sebagai berikut:<sup>22</sup>



Gambar: Model Pluralis penyusunan agenda setting kebijakan (Gupta,2001)

Pendekatan pluralis dalam proses penyusunan agenda adalah sesuatu yang ingin memasukkan preferensi publik atau seluruh stakeholders kebijakan yang relevan dalam proses penentuan masalah kebijakan publik. Sedangkan pendekatan Portz (1996) di dalam melihat aktivitas proses kebijakan sehingga mendapat respon pemerintah dalam tahapan agenda setting disebutkan sebagai tiga komponen yaitu komponen media massa yang dapat mengungkap masalah sebelumnya masih samar-samar, kelompok kepentingan yang terkait serta sponsor politik serta solusi yang diperlukan. Komponen seperti ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hanya ada tiga pilar yang mengukung

<sup>22</sup> Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor...*, 27

malasah kebijakan ke tahapan agernda kebijakan, yaitu pihak media massa, tanggapan politik maupun resolusi masalah dari pihak birokrat.<sup>23</sup>

Dalam konteks formulasi kebijakan di mana para kelompok kepentingan berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui 'lobbi', maka Greenwand (1977) menjelaskan adanya benerapa teknik lobbi, baik secara langsung maupun secara tidak langsung:

Pengaruh langsung dapat terdiri dari:

1. Mempresentasikan pendapat atau fakta langsung kepada para perumus kebijakan
2. Partisipasi dalam *biil drafting*
3. Pengujian pendengaran.

Sedangkan secara tidak langsung pengaruh tersebut dapat berupa:

1. Tindakan konstituen, yang berartio bahwa warga melakukan hubungan dan komunikasi tertentu dalam rangka untuk elakukan proses pemilihan dan pengangkatan pejabat tertentu.
2. Anggota kelompok kepentingan untuk memperbesar dampaknya terhadap kolompok '*grass root*' melakukan lobi dengan sejumlah besar anggota yang terlibat di dalamnya. Sementara proses itu berjalan, secara simultan mereka menciptakan organisasi penengah yang dapat membuat ruang tertentu bagi mereka dengan menyusun sejumlah besar isu dari kelompok kepada kelompok lain yang berbeda.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, 27-28

3. Teknik-teknik pengawasan situasi tertentu yaitu dengan mendramatisir berbagai isu yang ada, untuk menunjukkan interpretasi kondisi sesungguhnya.
4. Mengkampanyekan berbagai isu publik melalui periklanan.
5. Protes. Bentuk ini adalah suatu bentuk ekspresi olektif, dibangun untuk mengembangkannya baik melalui akses terhadap para perumus kebijakan maupun melalui proses tawar-menawar dalam konteks negosiasi kebijakan.

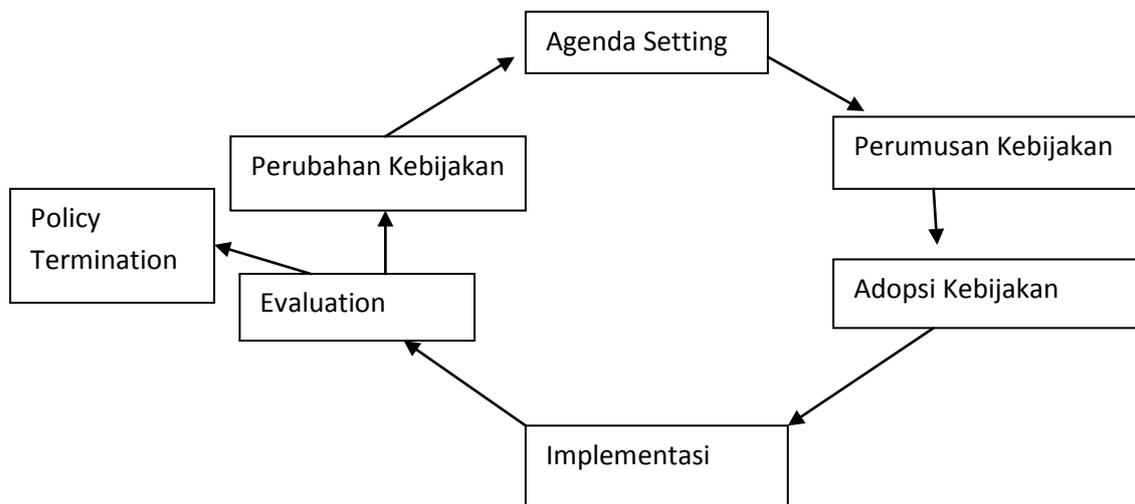
Keseluruhan teknik secara tidak langsung ini adalah mencari jalan untuk melakukan perubahan kebijakan dengan memanfaatkan anggota kelompok yang ada, kelompok warga dengan sejumlah kepentingannya serta dengan melalui media massa yang dapat menyampaikan apa kehendak mereka.<sup>24</sup>

Gupta (2001) menjelaskan bahwa proses kebijakan atau siklus kebijakan atau formasi kebijakan adalah awal ketika pemerintah menganggap sebagai sesuatu yang serius dan perlu penanganan terhadap isu tertentu. Isu seperti inilah yang kemudian menjadi sesuatu yang dimasukkan ke dalam agenda setting. Dalam kaitannya dengan permasalahan agenda setting, maka terdapat dua macam daripada agenda itu, yaitu agenda pemerintah atau agenda kelembagaan dan agenda non kelembagaan atau sistemik. Agenda kelembagaan (*institutional agenda*) adalah pada segi pemerintah melakukan tindakan, sementara itu agenda non kelembagaan atau sistemik (*systemic or*

---

<sup>24</sup> Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor...*, 28-29

*non-institutional agenda*) adalah ada ketika pemerintah menolak tindakan tersebut. Gambar dibawah ini adalah sebuah model siklus kebijakan yang diadaptasi dari Gupta (2001).<sup>25</sup>



Gambar; Siklus Kebijakan Publik (Gupta, 2001)

#### D. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

##### a. Isi kebijakan

*Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan

<sup>25</sup> Muhlis Madani, *Dimensi interaksi aktor...*, 30

adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang

disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.<sup>26</sup>

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, 149-153

- e) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.<sup>27</sup>

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

#### **E. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, 144-145

(menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.

- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

#### **F. Konsep Pengupahan**

Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, yaitu mampu memenuhi kebutuhan hidup pekerja/buruh dan keluarganya secara wajar yang meliputi makanan, minuman, sandang, perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi, dan jaminan hari tua.

Edwin B.Flippo dalam karya tulisnya yang berjudul "*Principles of Personal Management*" menyatakan bahwa yang dimaksud dengan upah

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, 158

adalah harga untuk jasa yang telah diterima atau diberikan oleh orang lain bagi kepentingan seseorang atau badan hukum.<sup>29</sup>

Batasan tentang upah menurut Dewan Penelitian Pengupahan adalah sebagai berikut: Upah itu merupakan suatu penerimaan sebagai imbalan dari pemberi kerja kepada penerima kerja untuk sesuatu pekerjaan atau jasa yang telah dan atau akan dilakukan, yang berfungsi sebagai jaminan kelangsungan hidup yang layak bagi kemanusiaan dan produksi, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang telah ditetapkan menurut suatu persetujuan undang-undang dan Peraturan-peraturan dan dibayarkan atas dasar suatu Perjanjian Kerja antara Pemberi Kerja dan Penerima Kerja.<sup>30</sup>

Upah yang diberikan kepada seseorang selain seharusnya sebanding dengan kegiatan-kegiatan yang telah dikeluarkan/dikerahkannya (*activities efforts*), seharusnya cukup memadai atau bermanfaat bagi pemuasan/pemenuhi kebutuhan hidup yang wajar. Dalam hal ini baik karena perbedaan tingkat kebutuhan dan kemampuan seseorang ataupun karena faktor lingkungan dan sebagainya, pelaksanaan administrasi perupahan dapatlah dikatakan mengandung banyak kerumitan, karena upah yang telah ditetapkan oleh pengusaha yang mungkin telah diperhitungkan sebijaksana mungkin dapat diterima oleh sebagian buruh dengan hati yang lega tetapi mungkin pula diterima oleh sebagian buruh lainnya secara terpaksa, justru karena itu upah harus merangsang dan menimbulkan motivasi kerja, maka pada beberapa perusahaan yang telah berkembang sering diterapkan lagi

---

<sup>29</sup> G. Kartasapoetra, *Hukum Perburuhan di Indonesia Berlandaskan Pancasila*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), 93

<sup>30</sup> *Ibid.*, 94

tambahan-tambahan pendapatan terhadap upah (selain yang telah ditentukan) seperti adanya bonus, *fringe benefits* atau keuntungan-keuntungan sosial lainnya, tunjangan-tunjangan fungsional dan lain sebagainya.<sup>31</sup>

Pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh yang meliputi:

- a. Upah minimum
- b. Upah kerja lembur
- c. Upah tidak masuk kerja karena berhalangan
- d. Upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya
- e. Upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya
- f. Bentuk dan cara pembayaran
- g. Denda dan potongan upah
- h. Hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah
- i. Struktur dan skala pengupahan yang proporsional
- j. Upah untuk pembayaran pesangon
- k. Upah untuk perhitungan pajak penghasilan.<sup>32</sup>

Upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang harus di dahulukan pembayarannya, yaitu harus dibayar lebih dahulu dari

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, 94-95

<sup>32</sup> Hardijan Rusli, *Hukum Ketenagakerjaan berdasarkan UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan dan peraturan terkait lainnya*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), 89

pada utang lainnya atau dengan kata lain, pekerja sebagai kreditur atas upahnya merupakan kreditur istimewa.<sup>33</sup>

Pihak pemerintah sering menganjurkan kepada pengusaha-pengusaha di Tanah air agar kepada para buruhnya diberikan upah yang wajar dan memberikan gambaran-gambaran tentang upah minimum, sehingga upah yang wajar itu dapat diperhitungkan dan ditentukan.

Pada umumnya, dengan berpadunya peranan pengusaha dan peranan organisasi buruh sehingga keduanya dapat melakukan musyawarah mufakat, maka upah yang diberikan kepada buruh telah dapat dikatakan upah yang wajar.

Menentukan upah yang wajar kedua belah pihak dalam musyawarah dan mufakatnya telah berhasil mempertemukan pertimbangan-pertimbangannya, sehingga terwujudnya suatu kesepakatan mengenai upah yang wajar tersebut.<sup>34</sup>

### **G. Teori Struktural Fungsional**

Beberapa tokoh utama pengembang dan pendukung teori struktural fungsional pada jaman modern antara lain talcott Parsons, Robert K. Merton, dan Neil Smelser. Menurut teori struktural fungsional, masyarakat sebagai suatu sistem memiliki struktur yang terdiri dari banyak lembaga, dimana masing-masing lembaga memiliki fungsi sendiri-sendiri. Struktur dan fungsi, dengan kompleksitas yang berbeda-beda yang ada pada setiap masyarakat, baik masyarakat modern maupun masyarakat primitif. Misalnya, lembaga

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, 89

<sup>34</sup> G. Kartasapoetra, *Hukum Perburuhan ...* 103

sekolah mempunyai fungsi mewariskan nilai-nilai kepada generasi baru. Lembaga keagamaan berfungsi membimbing pemeluknya menjadi anggota masyarakat yang baik dan penuh pengabdian untuk mencapai kebahagiaan di dunia dan di akhirat. Lembaga ekonomi memiliki fungsi untuk mengatur proses produksi dan distribusi barang-barang dan jasa di masyarakat. Lembaga politik berfungsi menjaga tatanan sosial agar berjalan dan ditaati sebagaimana mestinya. Lembaga keluarga berfungsi menjaga keberlangsungan perkembangan jumlah penduduk. Kesemua lembaga yang ada di masyarakat akan senantiasa berinteraksi dan satu sama lain akan melaksanakan penyesuaian sehingga masyarakat akan senantiasa berada pada keseimbangan.<sup>35</sup>

Pendekatan fungsionalisme struktural sebagaimana yang telah dikembangkan oleh Parsons dan para pengikutnya, dapat kita kaji melalui sejumlah anggapan dasar sebagai berikut:

1. Masyarakat haruslah dilihat sebagai suatu sistem dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain.
2. Dengan demikian hubungan pengaruh mempengaruhi di antara bagian-bagian tersebut adalah bersifat ganda dan timbal balik.
3. Sekalipun integrasi sosial tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial selalu cenderung bergerak ke arah equilibrium yang bersifat dinamis dalam menanggapi perubahan dari luar.

---

<sup>35</sup> Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992), 25-26

4. Sekalipun integrasi sosial pada tingkatnya yang sempurna tidak akan pernah tercapai, akan tetapi setiap sistem sosial akan senantiasa berpose kearah penyesuaian-penyesuaian dan proses institusionalisasi.
5. Perubahan-perubahan di dalam sistem sosial pada umumnya terjadi secara gradual, melalui penyesuaian-penyesuaian, dan tidak secara revolusioner. Perubahan-perubahan yang terjadi secara drastis pada umumnya hanya mengenai bentuk luarnya saja, sedangkan unsur-unsur sosial budaya yang menjadi bangunan dasarnya tidak banyak mengalami perubahan.
6. Pada dasarnya, perubahan-perubahan sosial timbul atau terjadi melalui tiga macam kemungkinan: pertama, penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosial tersebut terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar (*extra systemic change*). Kedua, pertumbuhan melalui proses diferensiasi struktural dan fungsional. Ketiga, penemuan-penemuan baru oleh anggota-anggota masyarakat.
7. Faktor paling penting yang mampu mengintegrasikan suatu sistem sosial adalah konsensus di antara para anggota masyarakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Di dalam setiap masyarakat, sesuai pandangan fungsionalisme struktural, selalu terdapat tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip dasar tertentu terhadap apa yang oleh sebagian besar anggota masyarakat bisa diterima sebagai suatu hal yang mutlak benar. Sistem nilai tersebut tidak saja merupakan sumber yang menyebabkan berkembangnya integrasi

sosial, tetapi sekaligus juga merupakan unsur yang menstabilisir sistem sosial budaya itu sendiri.<sup>36</sup>

Talcott Parsons berhasil mengurai lebih lanjut konsep rasional barat (yang berisi *system of values*) pada dua tingkat, yaitu tataran individual (*The Structure of Social Action*) dan tataran kelembagaan.<sup>37</sup> Dalam kerangka berfikirnya, setiap aktor (pelaku) sosial akan selalu berusaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (*goal*) dengan memakai alternatif-alternatif kegiatan yang telah dipikirkan melalui penggunaan alat (*mean*) yang terpilih.

Pada tataran individual, pandangan tentang nilai dan norma sebetulnya merupakan hasil pengendapan dari cara berpikir masa lampau. Dengan demikian kita harus cocok atau sesuai dengan masa kini, karena situasi dan kondisinya memang berbeda. Proses pengambilan keputusan nilai dan norma individual harus cocok dengan tindakan yang hendak diambil.

Pilihan bertindak dengan demikian harus mampu dijalankan dengan kesadaran yang mandiri. Artinya semua tindakan yang dipilih harus sesuai dengan kesadarannya sendiri. Orang barat yang rasional di kenal sebagai *modernity*, yaitu memiliki orientasi berpikir yang *future*, bersifat *universalistik (humanistik)*, impersonal dan patuh serta tunduk kepada hukum (*equality before law*).

Pada tataran kelembagaan, Talcott parsons berpendapat bahwa semua lembaga yang ada pada hakikatnya adalah suatu sistem dan setiap lembaga akan menjalankan 4 fungsi dasar yang di sebut A-G-I-L berasal dari empat

---

<sup>36</sup> Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, (Jakarta: raja Grafindo Persada, 2003), 10-12

<sup>37</sup> Agus Salim, *Perubahan Sosial; Sketsa teori dan refleksi metodologi kasus Indonesia*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2002), 100-105

konsep utama yaitu: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, and latent Pattern maintenance*.<sup>38</sup>

### 1. *Adaptation*

Setiap lembaga sosial berhadapan dengan lingkungannya. Ada dua dimensi permasalahan yang dapat kita bedakan, Pertama, harus ada “suatu penyesuaian dari sistem itu terhadap ‘tuntutan kenyataan’ yang keras yang tidak dapat diubah”. Kedua, ada proses transformasi aktif dari situasi itu. Ini meliputi penggunaan segi-segi situasi yang dapat dimanipulasi sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi, usaha memperolehnya secara analitis harus dipisahkan dari pencapaian tujuan. Lingkungan meliputi yang fisik dan yang sosial. Untuk suatu kelompok kecil, lingkungan sosial akan terdiri dari satuan istitusional yang lebih besar di mana kelompok itu berada. Untuk sistem-sistem yang lebih besar, seperti misalnya masyarakat keseluruhan akan meliputi sistem-sistem sosial lainnya (misalnya, masyarakat lain) dan lingkungan fisik.

### 2. *Goal Attainment*

Merupakan persyaratan yang muncul dari pandangan Parsons bahwa tindakan itu diarahkan pada tujuan-tujuannya. Namun, perhatian yang diutamakan di sini bukanlah tujuan pribadi individu, melainkan tujuan bersama para anggota dalam suatu sistem sosial. Dalam salah satu dari kedua hal itu, pencapaian tujuan merupakan sejenis kulminasi tindakan yang secara intrinsik memuaskan, dengan mengikuti kegiatan-kegiatan

---

<sup>38</sup> Johnson, *Teori Sosial Klasik dan Modern* jilid II (Jakarta: Gramedia, 1986), 130-131

penyesuaian persiapan. Menurut skema alat-tujuan (*means-end schema*), pencapaian maksud ini adalah tujuannya, sedangkan kegiatan penyesuaian yang sudah terjadi sebelumnya merupakan alat untuk merealisasi tujuan ini. Pada tingkat individu dan sistem sosial ada pelbagai tujuan yang diinginkan. Jadi, persyaratan fungsional untuk mencapai tujuan harus meliputi pengambilan keputusan yang berhubungan dengan prioritas dari sekian banyak tujuan.

### 3. *Integration*

Supaya sistem sosial itu berfungsi secara efektif sebagai satu satuan, harus ada paling kurang suatu tingkat solidaritas di antara individu yang termasuk di dalamnya. Masalah integrasi menunjuk pada kebutuhan untuk menjamin bahwa ikatan emosional yang cukup, yang menghasilkan solidaritas dan kerelaan untuk bekerjasama dikembangkan dan dipertahankan. Kalau tidak, solidaritas sosial dan kesediaan untuk kerjasama akan jauh lebih goyah sifatnya, karena didasarkan pada kepentingan diri pribadi semata-mata.

### 4. *Latent Pattern Maintenance*

Konsep Latensi (*latency*) menunjukkan pada berhentinya interaksi. Para anggota dalam sistem sosial apa saja bisa letih dan jenuh serta tunduk pada sistem sosial lainnya di mana mungkin mereka terlibat. Karena itu, semua sistem sosial harus berjaga-jaga bilamana sistem itu sewaktu-waktu kocar-kacir dan para anggotanya tidak lagi bertindak atau berinteraksi sebagai anggota sistem. Dalam beberapa hal, mekanisme tertentu dapat

dikembangkan untuk membantu memulihkan dorongan motivasional dan untuk membarui atau memperkuat komitmen terhadap pola-pola budayanya. Untuk sistem yang besar, seperti masyarakat keseluruhan, hal ini dapat dilihat dalam bentuk ritual bersama (misalnya perayaan hari raya). Kegiatan-kegiatan seperti itu dapat dilihat sebagai pernyataan simbolis dari para anggotanya untuk terus mengikat dirinya dengan sistem itu.

Dalam membahas struktur sosial, dikenal dua konsep penting; status (*status*) dan peran (*role*). Definisi Ralph Linton mengenai kedua konsep tersebut adalah sebagai berikut: Status (*status*) ialah suatu kumpulan hak dan kewajiban, sedangkan Peran (*role*) ialah manakala seseorang menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan statusnya.<sup>39</sup>

Tipologi lain tentang struktur sosial yang dipopulerkan oleh Linton ialah pembagian status menjadi status yang diperoleh (*ascribed status*) dan status yang diraih (*achieved status*). Pertama, status yang diperoleh (*ascribed status*) ialah status yang diberikan kepada individu tanpa memandang kemampuan atau perbedaan antar individu yang dibawa sejak lahir. Status yang termasuk dalam kategori ini ialah usia (misalnya, anak-anak, orang dewasa, manusia lanjut), jenis kelamin (setiap masyarakat menetapkan kegiatan dan sikap berbeda bagi laki-laki dan perempuan), hubungan kekerabatan, dan kelahiran dalam suatu kelompok khusus seperti kasta atau kelas dan sebagian besar status dalam semua sistem sosial.

---

<sup>39</sup> Kamanto Sunarto, *Pengantar Sosiologi Edisi Kedua*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, 2000), 54-55