

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Implementasi

Menurut Mazinianian dan Sabatier dalam Wahab (2001:68) mengatakan bahwa implementasi adalah proses evolusi dalam mentransformasikan suatu perencanaan dasar dalam praktik. Secara awam sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh.

Pada dasarnya implementasi memiliki arti menerabkan atau melaksanakan sesuatu, Andrew dunsire dalam Wahab (2001:69) menyatakan bahwa implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran strategi, yang menurut Gringle dalam Wahab (2001:61), implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan sedapat mungkin mempengaruhinya dengan kata lain memiliki kemampuan aparatur dalam melaksanakan kebijakan.

Mazinanian dan Sabatier dalam Wahab (2001:67) bahwa implementasi kebijakan pada hakikatnya upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan tersebut, namun juga meyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Menurut Winarno (2012:45) bahwa dalam tataran prakti, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni :

1. Tahapan pengesahan peraturan
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
3. Kesiapan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksanaan
6. Upaya perbaikan atau kebijakan atau peraturan perundangan

Konsep teori atas menunjukkan bahwa implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan sedapat mungkin mempengaruhinya dengan kata lain memiliki kemampuan aparatur dalam melaksanakan kebijakan. Disisi lain implementasi pada hakikatnya bermakna upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Winarno (2012:46)

Menurut Nugroho (2003:158) bahwa dalam tataran politik, maka implementasi berarti proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri dari tahapan pengesahan peraturan, pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, kesiapan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan, dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak, dampak keputusan sebagaimana yang di harapkan instansi pelaksanaan dan upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan cara agar suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Nugroho (2003:159) dalam rangka mengimplementasikan kebijakan ada dua pilihan langkah yaitu langsung

mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Adapun kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah merupakan jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau sering disebut dengan peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan gubernur dan keputusan bupati/wali kota dan kepala dinas.

Implementasi kebijakan dalam konteks berada dalam kerangka organizing, leading dan controlling. Ketika kebijakan sudah dibuat atau ditetapkan maka tugas selanjutnya mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Menurut Nugroho (2003:163) bahwa kegiatan dalam implementasi dapat ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

1. Implementasi strategi (pra implementasi):
 - a. Menyesuaikan strktur dengan strategi
 - b. Melembagakan strategi
 - c. Mengoperasionalkan strategi
 - d. Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2. Pengorganisasian (organizing):
 - a. Desain organisasi dan struktur organisasi
 - b. Pembagian pekerjaan dan desain perkerjaan
 - c. Integrasi dan koordinasi
 - d. Perekrutan dan sumberdaya manusia

- e. Hak, Wewenang dan kewajiban
 - f. Pendegelasan (sentralisasi dan desentralisasi)
 - g. Pengebangan kapasitas organisasi dan SDM
 - h. Budaya organisasi
3. Penggerakan dan kepemimpinan :
- a. Efektivitas kepemimpinan
 - b. Motifasi
 - c. Etika
 - d. Mutu
 - e. Kerja sama tim
 - f. Komunikasi organisasi
 - g. Negoisasi
4. Pengendalian:
- a. Desain pengendalian
 - b. Sistem informasi manajemen
 - c. Pengendalian anggaran/keuangan
 - d. Audit



Nugroho, (2003:34) menjelaskan bahwa langkah-langkah tersebut di atas terlihat tahapan dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan, namun demikian untuk menyederhanakan ada beberapa langkah yang perlu ditempuh dalam implementasi kebijakan antara lain:

1. Buat prosedur implementasi
2. Alokasikan sumber daya

3. Sesuaikan prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan
4. Kendalikan pelaksanaan
5. Evaluasi implementasi

Dengan demikian kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Bahwa kegiatan implementasi kebijakan dapat ditempuh langkah-langkah seperti implementasi strategi (pra implementasi), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan, kepemimpinan dan pengendalian. Langkah-langkah tersebut di atas dapat terlihat tahapan dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan yang perlu di tempuh dalam implentasi kebijakan antara lain, membuat prosedur implementasi, dialokasikan sumber daya, sesuai prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan, kendalikan pelaksanaan dan evaluasi implementasi.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada dalam rangka pelaksanaan (*organizing*). Hal ini bermakna bahwa setelah kebijakan sudah ditetapkan mak tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan. Implementasi pada dasarnya melakukan atau operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu tujuan. Pada sisi lain implementasi sebagai rangkuman dar berbagai kegiatan yang didalamnya sumber daya manusia yang menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

2.2. Implementasi Kebijakan

Pengalaman dan kenyataan menunjukkan bahwa betapapun baiknya rencana yang telah dibuat tetapi tidak ada gunanya apabila tidak diimplementasikan atau dilaksanakan dengan baik dan benar serta membutuhkan pelaksanaan yang benar-benar jujur serta mematuhi aturan hukum yang berlaku. Pada sisi lain implementasi ini sering dipakai sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi dan bahkan kepentingan partai. Implementasi pada dasarnya operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu tujuan.

Nugroho, (2003:11) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan bentuk program. Program atau melalui formulasi kebijakan *directive* atau tuntunan dari kebijakan publik tersebut.

Nugroho, (2003:23) diperlukan berbagai persyaratan agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik:

1. Jaminan bahwa kondisi eksternal dan internal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang baru.
2. Untuk melaksanakannya harus tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
3. Panduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausalitas yang terjadi.
5. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan kebijakan

2.3. Pengertian Kebijakan

Kebijakan diartikan sebagai “rangkaiannya konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya) pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”.

Federick sebagaimana dikutip oleh Muhadjir, (2001:72) mendefinisikan “kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Wahab, (2008:40) 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
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- 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 eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno, (2007:15), menjelaskan bahwa “istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada kebijakan luar negeri Indonesia, kebijakan ekonomi Jepang dan mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi”. Namun istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Nugroho, (2003:42) menjelaskan bahwa “kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan”. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya. Dengan demikian kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007:18) bahwa “kebijakan 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”.

Richard sebagaimana dikutip Winarno, (2007:17) juga menyarankan bahwa :

“Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu”.

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.

2.3.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan

Menurut Suryaningrat (2002:52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan”. Walaupun demikian, para administrator 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.

Tangkilisan, (2003:88), mengemukakan bahwa 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 (*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.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/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 pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

Menurut Nugroho, (2003:85), dalam kebijakan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi berhasilnya suatu kebijakan publik, yaitu :

1. Struktur, bagaimana hubungan antara pemeran kebijakan dengan mereka yang terlibat/ terkena pengaruh kebijakan tersebut.

2. Daya tanggap, bagaimana tanggapan para pemeran kebijakan terhadap mereka yang terlibat/ terkena dampak kebijakan. Bagaimana nilai/tradisi yang ada dalam menanggapi hal seperti ini.
3. Kepemimpinan, berapa besar kekuasaan dan keagresipaan seorang pemimpin.

Dalam implementasi kebijakan, Winarno, (2007:101), menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor eksternal yang biasanya mempersulit pelaksanaan suatu kebijakan, antara lain :

a. Kondisi Fisik

Terjadinya perubahan musim atau bencana alam. Dalam banyak hal kegagalan pelaksanaan kebijakan sebagai akibat dari faktor-faktor alam ini sering dianggap bukan sebagai kegagalan dan akhirnya diabaikan, sekalipun dalam hal-hal tertentu sebenarnya bisa diantisipasi untuk mencegah dan mengurangi resiko yang terjadi.

b. Faktor Politik

Terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pertukaran pemerintahan dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam pelaksanaan bahkan dapat menimbulkan perubahan pada seluruh kebijakan yang telah dibuat. Perubahan pemerintahan dari kepala pemerintahan kepada kepala pemerintahan lain dapat menimbulkan perbedaan orientasi sentralisasi ke desentralisasi sistem pemerintahan, perubahan dari orientasi yang memprioritaskan strategi industrialisasi ke orientasi agri-bisnis, perubahan dari orientasi yang memprioritaskan pasar terbuka ke strategi dependensi dan sebagainya.

c. Tindakan (*Attitude*)

Tindakan (*Attitude*) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijakan dengan sewajarnya dan memaksa melakukan perubahan. Akibatnya, terjadi perubahan kebijakan sebelum kebijakan itu dilaksanakan. Perubahan atas sesuatu peraturan perundang-undangan boleh saja terjadi, namun kesadaran untuk melihat berbagai kelemahan pada waktu baru mulai diberlakukan tidak boleh dipandang sebagai tindakan (*attitude*) positif dalam budaya bernegara.

- d. Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor *inputs*.

Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu yang dibutuhkan, atau mungkin karena salah satu faktor dalam kombinasi faktor-faktor yang diharapkan tidak cukup.

- e. Kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah pelaksanaan. Jika pelaksanaan memerlukan beberapa langkah yang berikut : $A > B > C > D$, kesalahan dapat terjadi diantara A dengan B atau diantara B dengan C dan atau antara C dengan D.

Kelemahan pada kebijakan itu sendiri, kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang rasional dan diinginkan, asumsi yang realistis dan informasi yang relevan dan lengkap, akan tetapi tanpa pelaksanaan yang baik, sebuah rumusan kebijakan yang baik sekalipun hanya akan merupakan sekedar suatu dokumen yang tidak mempunyai banyak arti dalam kehidupan bermasyarakat.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah merupakan suatu prosedur untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi, sekaligus kesepakatan, para pemegang kedaulatan tentang hal-hal dan cara-cara yang perlu dilakukan untuk menjamin kemaslahatan kehidupan masyarakat banyak. Jadi, kebijakan merupakan sebuah bentuk tanggung jawab pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dalam implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dengan kurun waktu tertentu. Winarno, (2007:101), juga menjelaskan “implementasi kebijakan 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” .

Maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses keluaran (*output*) maupun hasil, yang melibatkan aktor, organisasi prosedur dan teknik untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

Selain itu faktor penghambat dalam implementasi kebijakan menurut Tangkilisan (2003:54) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan yaitu faktor sumber daya, birokrasi, dan komunikasi.

1. Faktor Sumber Daya (*resources*)

Menurut Tangkilisan (2003:57), sumber daya mungkin hal penting dalam implementasi yang baik, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para pesonil yang bertanggung jawab menimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif, indicator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari :

- a. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai : mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya.
- b. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif, kewenangan merupakan otoritas atau legitiminasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik, ketika wewenang tidak ada,

maka kekuatan para implementor di mata publik tidak diminimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik.

- d. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten. Tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

2. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan salah satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bentuk dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Menurut Tangkilisan (2003:61), terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: standard operasional procedure (SOP) dan fragmentasi.

Standard operasional procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum berbagai untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan bersamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Tangkilisan (2003:63), menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada

beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Pada umumnya semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi hal ini akan menimbulkan konsenkuensi pokok yang mengikat bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi berhubungan dengan implementasi kebijakan public.

Menurut Tangkilisan (2003:65):”pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda”.”kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fungsi yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perbaikan”.

3. Faktor Komunikasi

menurut Tangkilisan (2003:67): komunikasi merupakan satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik”. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenaiapa yang akan merka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan

variabel komunikasi. Tangkilisan (2003:69) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

- a. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi komunikasi yang baik pula. Sering kali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (komunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus diberi dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidur di tengah jalan.
 - b. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
 - c. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.
4. Faktor Disposisi (Sikap)

Menurut Tangkilisan (2003:73) mengemukakan “kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan dan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negative kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala.

2.3.2. Bentuk-Bentuk Kebijakan

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai bentuk atau model serta pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan. (Winarno, 2007:59)

Untuk dapat mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami berbagai bentuk dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan suatu kebijakan. Menurut pendapat yang dikemukakan William, (2000:19), adapun bentuk-bentuk dari kebijakan publik antara lain :

1. Bentuk Kelembagaan

Dalam proses pembuatan kebijakan model ini masih merupakan bentuk tradisional, dimana fokusnya terletak pada struktur organisasi pemerintahan. Jadi yang sangat berpengaruh di dalam bentuk ini hanyalah lembaga-lembaga pemerintah dari tingkat pusat atau daerah, sedang. Adapun aktor eksternal pada model ini seperti media massa, kelompok *think-tank* (LSM, Kelompok budayawan, kelompok mahasiswa, cendekiawan, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan lain-lain) serta masyarakat hanya berfungsi memberikan pengaruh dalam batas kewenangannya. Jadi kebijakan yang telah dibuat akan dijalankan dahulu oleh aktor internal, yaitu lembaga-lembaga pemerintahan tersebut.

2. Bentuk Kelompok

Pada bentuk ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil pertimbangan (*equilibrium*) dari berbagai tekanan kepada pemerintah, dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya.

3. Bentuk Elit

Bentuk ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk piramida, dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (dalam hal ini pemerintah) berada ditengah-tengah antara masyarakat dan elit. Masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dan menciptakan opini tentang isu kebijakan yang seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas.

Sementara birokrat/administrator hanya menjadi mediator bagi jalannya informasi yang mengalir dari atas ke bawah. Elit politik selalu ingin mempertahankan status quo, maka kebijakannya menjadi konservatif. Perubahan kebijakan bersifat *trial and error* yang hanya mengubah atau memperbaiki kebijakan sebelumnya.

4. Bentuk Rasional

Bentuk rasional adalah model yang mana di dalam pengambilan keputusan melalui prosedurnya akan mengajak pada pilihan alternatif yang paling efisien

dari pencapaian tujuan kebijakan, yang ditekankan pada penerapan rasionalisme dan positifisme.

5. Bentuk Inkrementalisme

Bentuk Inkrementalisme adalah pembuatan kebijakan yang melalui proses politisi dimana di dalamnya ada tawar menawar dan kompromi untuk kepentingan para pembuat keputusan sendiri. Bentuk Inkrementalisme memiliki karakteristik yaitu :

- a. Menilai alternatif secara tidak komprehensif tapi memusatkan perhatian hanya pada kebijakan yang berbeda secara inkremental.
- b. Hanya sejumlah kecil alternatif kebijakan yang dipertimbangkan.
- c. Setiap alternatif kebijakan, hanya sejumlah kecil konsekuensi akibat – akibat kebijakan yang terbatas saja yang dinilai.
- d. Setiap masalah yang menantang pembuat kebijakan secara terus menerus diredenifisikan.

6. Bentuk Sistem

Pendekatan sistem diperkenalkan oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara organisme dengan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan dan perubahan hidup yang relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dengan kehidupan sistem politik. Model ini didasarkan pada konsep-konsep kekuatan-kekuatan lingkungan, sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya yang ada disekitarnya.

Kebijakan publik merupakan hasil (*output*) dari sistem politik. Kebijakan model ini juga melihat dari tuntutan-tuntutan, dukungan, masukan yang selanjutnya diubah menjadi kebijakan publik yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat. Intinya sistem politik berfungsi mengubah input menjadi output.

Menurut pendapat Anderson, dkk, yang dikutip oleh Nugroho, (2003:32), mengemukakan beberapa bentuk model studi kebijakan adalah :

a. Bentuk Pluralis

Bentuk ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik. Menurut Wahab, (2008:114), tugas sistem politik adalah untuk mengelola konflik kelompok. Tindakannya berupa :

- Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok
- Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan public
- Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
- Memperkuat kompromi-kompromi.

b. Bentuk Elitis

Dalam hal ini kebijakan publik dapat di pandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori elite menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu kelompok elite yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut.

c. Bentuk Sistem

Bentuk ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (*policy as system output*). Dalam bentuk model ini kebijaksanaan publik merupakan respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu keluaran (*output*) dari sistem politik. Model sistem dilihat dari proses pengambilan kebijakan, lebih baik dibandingkan dua model terdahulu, mengingat dalam model sistem ini pengambilan kebijakan merupakan respon dari berbagai kekuatan yang ada dalam sistem politik, yang mana dasar-dasar pengambilan kebijakaan tentunya akan lebih luas dengan pertimbangan dari berbagai aspek dan kekuatan yang ada.

d. Bentuk Rasional

Bentuk ini bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan.

e. Bentuk Inkrementalisme

Memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Pembuat keputusan tidak pernah melakukan evaluasi tahunan, menunjukkan ketidakpastian pembuatan kebijakan dengan pendekatan rasional

komprehensif sebagai ganti menyajikan pembahasan program pembuatan keputusan secara lebih konsesuatif sifatnya menonjol dalam pandangan menguasai program, kebijakan, pengeluaran yang ada.

f. Bentuk Institusional

Bentuk ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembagan pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal telah diakui bahwa kaitan dan pengaruh seperti itu pasti ada. Kalau dilihat secara seksama, lembaga-lembaga pemerintahan itu adalah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan negara.

Menurut Nugroho, (2003:35), mengemukakan bahwa Pada dasarnya terdapat tiga belas macam bentuk atau model kebijakan publik yaitu bentuk kelembagaan (*institusional*), bentuk proses (*process*), bentuk kelompok (*group*), bentuk elit (*elite*), bentuk rasional (*rational*), bentuk inkremental (*Inkrementalisme*), bentuk teori permainan (*game theory*), bentuk pilihan publik (*public choise*), bentuk sistem (*system*), bentuk pengamat terpadu (*mixed scanning*), bentuk demokratis, bentuk strategs dan bentuk *deliberatif*".

Maka dapat disimpulkan bahwa hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah adalah sangat erat. Dikatakan suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik 3 (tiga) karakteristik yang berbeda yaitu : (1) Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijakan. (2) Kebijakan pemerintah melibatkan aspek universitas. dan (3)

Pemerintah memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.

2.3.3. Tahap dan Menformulasikan Implementasi

Menurut Dunn dalam Tangklisan (2003:112) bahwa ada lima tahap dalam membuat formulasi dan mengimplentasikan suatu strategi yaitu:

1. Pengumpulan dan analisis keterangan strategis. adalah tugas pada exsekutif organisasi untuk dapat menilai kecendrungan-kecendrungan yang terjadi pada saat ini dan yang akan datang baik dari segi eksternalnya (pasar, persaingan, teknologi, regulasi, dan keadaan ekonomi) mungkin segi intrnalnya (nilai organisasi, keunggulan dan kemampuan, hasil produk dan pasar serta kebijakan strategis yang lain)
2. Formulasi strategi, tim ini pulalah harus memeriksa beberapa masa depan dan menyeleksinya serta menciptakan profil atau visi strategis yang berdasarkan pada kesembilan pertanyaan tersebut, kekuatan formulasi sangat tergantung pada kekuatan proses yang dilalui dalam membuat keputusan.
3. Perencanaan proyek tidak strategis dengan menggunakan metode management proyek yang canggih dan benar dimana rencana disusun, dijalankan, diprioritaskan, ditahap-tahapkan,dijadwalkan,disumberdayakan dimplementasikan serta dipantau (diawasi), maka proyek-proyek tersebut dapat dioptimalkan dalam suatu *portopolio*.
4. Implementasi strategi, tahap ini adalah tahap pelaksanaan (implementasi) yang mana kualitas proyek sangat diharuskan. Untuk itu di butuhkan suatu

sistem komunikasi yang handal, cepat dan akurat yang dimulai dari tingkat rendah (*lower management*) hingga ketinggian yang tinggi (*top management*).

5. Perencanaan, peninjauan dan pembaharuan strategi ditetapkan ini dibutuhkan indikator internal (kemajuan di bidang tujuan dan langkah strategis, kemajuan proyek) maupun indikator eksternal (validitas asumsi dasar yang menjadi penciptaan visi) umpan balik (*feedback*) dari berbagai kegiatan baik untuk jangka pendek, menengah maupun panjang harus dioptimalkan secara terus menerus.

Menurut Winarno (2012:67) menyatakan bahwa pemerintah daerah lembaga yang sah yang membuat perencanaan kebijakan publik adalah Gubernur, Bupati/Walikota dan DPRA dan DPRK. Langkah yang perlu ditempuh:

1. Membuat agenda kebijakan
2. Melakukan indentifikasi kebutuhan
3. Membahas usulan yang kongkrit berdasarkan kebutuhan
4. Membahas usulan yang telah disajikan secara sistematis dan logis dalam DPRA dan DPRK
5. Penetapan kebijakan dalam bentuk Perda (Qanun)
6. Melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Perda (Qanun)

Daerah

2.4. Kebijakan Pemerintah

2.4.1. Fungsi dan Konsep Kebijakan Pemerintah

Pengertian kebijakan pemerintah pada prinsipnya berfungsi dan dibuat atas dasar kebijakan yang bersifat luas. Menurut Nugroho, (2003:97) yang dimaksud dengan kebijakan adalah “usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu”. Sedangkan konsep kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas (dalam Hessel, 2003:42). menyebutkan bahwa “kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*)”.

Sesuai dengan Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi 2 (dua) yaitu :

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum. Sehingga dengan kebijakan demikian kebijakan harus tertulis. (Kismartini, dkk, 2005:124)

Pengertian kebijakan sama dengan kebijaksanaan berbagai bentuk seperti misalnya jika dilakukan oleh Pemerintah Pusat berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain. Sedangkan jika kebijakan pemerintah tersebut dibuat oleh Pemerintah Daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain-lain. Dalam penyusunan kebijakan mengacu pada hal-hal berikut :

1. Berpedoman pada kebijaksanaan yang lebih tinggi.
2. Konsistensi dengan kebijaksanaan yang lain yang berlaku.
3. Berorientasi ke masa depan.
4. Berpedoman kepada kepentingan umum.
5. Jelas dan tepat serta transparan.
6. Dirumuskan secara tertulis.

Sedangkan konsep kebijakan pemerintah mempunyai beberapa tingkatan antara lain yaitu sebagai berikut :

a. Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional yaitu kebijakan Negara yang bersifat fundamental dan strategis untuk mencapai tujuan nasional/negara sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar (UUD) 1945 dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kewenangan dalam pembuat kebijaksanaan adalah MPR dan Presiden bersama-sama dengan DPR. Bentuk kebijaksanaan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa :

- 1) Undang-undang Dasar (UUD) tahun 1945
- 2) Ketetapan MPR

3) Undang-Undang

4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibuat oleh Presiden dalam hal kepentingan memaksa setelah mendapat persetujuan DPR.

b. Kebijakan Umum

Kebijakan yang dilakukan oleh Presiden yang bersifat nasional dan menyeluruh berupa penggarisan ketentuan-ketentuan yang bersifat garis besar dalam rangka pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan sebagai pelaksanaan Undang-undang Dasar (UUD) tahun 1945, Ketetapan MPR maupun Undang-Undang guna mencapai tujuan nasional. Penetapan kebijakan umum merupakan sepenuhnya kewenangan presiden, sedangkan bentuk kebijakan umum tersebut adalah tertulis berupa peraturan perundang-undangan seperti halnya Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres) serta Instruksi Presiden (Inpres).

Sedangkan kebijakan pelaksanaan dari kebijakan umum tersebut merupakan penjabaran dari kebijakan umum serta strategi pelaksanaan dalam suatu bidang tugas umum pemerintahan dan pembangunan dibidang tertentu. Penetapan kebijakan pelaksanaan terletak pada para pembantu Presiden yaitu para Menteri atau pejabat lain setingkat dengan Menteri dan Pimpinan Lembaga Petinggi Negara sesuai dengan kebijakan pada tingkat atasnya serta perundang-undangan berupa Peraturan, Keputusan atau Instruksi Pejabat tersebut (Menteri/Pejabat Lembaga Petinggi Negara).

c. Strategi Kebijakan

Merupakan salah satu kebijakan pelaksanaan yang secara hirarki dibuat setingkat Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota berupa Surat Keputusan yang mengatur tatalaksana kerja dan segala sesuatu yang berhubungan dengan Sumber Daya Manusia. Pengertian strategi merupakan serangkaian sasaran organisasi yang kemudian mempengaruhi penentuan tindakan komprehensif untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan atau alat dengan mana tujuan akan dicapai.

Studi ilmu politik maupun ilmu Administrasi Negara istilah kebijakan seringkali diartikan sebagai tujuan, program, keputusan, undang-undang dan rancangan-rancangan besar. Menurut pendapat Wahab, (2008:99), kebijakan publik adalah "suatu tindakan pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan". Sedangkan menurut Wursanto, (2002:12), menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu "hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya, kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud (perilaku) ditetapkan oleh seorang pimpinan atau secara bersama dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan".

Dalam kenyataannya, kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik (William, 2000:98). Dengan kata lain kebijakan publik merupakan suatu intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Studi tentang kebijakan pemerintah lebih menawarkan pada tatanan aplikasi dari studi pemerintahan, yaitu konsep terhadap masalah-masalah publik yang memang butuh alternatif solusi, sejalan dengan itu yang terpenting dalam pembuatan kebijakan publik adalah perwujudan martabat manusia baik secara teori maupun fakta. Kebijakan publik itu sendiri tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat maka kebijakan publik tersebut akan mendapat tantangan ketika diimplementasikan. Kebijakan publik yang baik harus mampu mengakomodasikan berbagai nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan dimensi subyek kebijakan adalah kebijakan pemerintah karena kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan resmi. Dengan demikian pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi, sedangkan dalam dimensi obyek, publik dapat dianggap sebagai pemerintah, masyarakat dan umum karena memang kebijakan dapat diperuntukkan untuk ketiganya atau salah satunya. Dalam dimensi lingkungan adalah yang dikenai kebijakan.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang mempunyai aturan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik dan bertujuan untuk mengatasi masalah publik. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung dari dukungan faktor-faktor yang mempengaruhi proses kebijakan tersebut. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh

pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung dari dukungan faktor-faktor yang mempengaruhi proses kebijakan tersebut.

2.4.2. Teori Konsep Pemerintah

Menurut Suryaningrat, (2002:78) mengemukakan pemerintah adalah "suatu organisasi yang terdiri dari alat dan perlengkapan negara yang diadakan untuk melaksanakan dapat melaksanakan segala apa yang menjadi tugas dan tujuan dari pada negara". Yamin, (2001:167), mengemukakan bahwa pengertian pemerintah adalah "alat perlengkapan untuk negara, menjalankan fungsi, tugas dan tanggung jawab peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan rakyat, pemerintah sebagai tugas dan kewajiban sebagai alat-alat perlengkapan negara dalam mencapai tujuan".

Dari segi lain pemerintah adalah sebagai suatu kegiatan yang meliputi 2 (dua) fungsi yaitu fungsi politik dan fungsi organisasi, sebagai perlengkapan negara guna mencapai tujuan dari pada negara itu sendiri. Sedangkan alat negara (aparatur) adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi negara sebagai pelengkap terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari (Manila, 2000:25).

Manullang, (2005:21), mengatakan "dalam sebuah pemerintah yang mempunyai aparatur adalah seseorang sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) ataupun aparat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan pemerintah dan melayani masyarakat serta merupakan bahagian dari sistem atau garis birokrasi pemerintah".

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas azas keutuhan negara kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Maka dapat disimpulkan bahwa di dalam sebuah pemerintahan mempunyai aparatur (alat) yang merupakan seseorang atau kelompok orang yang bekerja pada lembaga atau birokrasi pemerintah baik sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun pekerja tetap atau honorer maupun sukarela yang terdapat pada pemerintah pusat sampai tingkat daerah hingga ke pedesaan.

2.5. Konsep Pendidikan Pasantren/Dayah

Dayah adalah suatu lembaga pendidikan Islam yang terdapat di Provinsi Aceh. Nama ini berbeda jauh dengan sebutan pesantren, walau karakternya hampir sama. Lembaga pendidikan ini sama halnya dengan Pesantren yang ada di pulau Jawa baik dari aspek fungsi maupun tujuannya, kendatipun di sana terdapat beberapa perbedaan yang substansial. Di antara perbedaan itu, seperti dilihat di Jawa Timur ialah bahwa pesantren itu merupakan satu tempat yang dipersiapkan untuk memberikan pendidikan agama, sejak dari tingkat rendah sampai ke tingkat belajar lebih lanjut (Bardan, 2004:13).

Sedangkan di Aceh, Dayah adalah tempat belajar agama bagi orang-orang yang telah dewasa saja. Pendidikan agama untuk anak-anak diberikan di

meunasah atau di rumah-rumah guru (Amiruddin Hasbi, 2004:12). Namun pada masa saat ini, proses pendidikan Dayah di Aceh sudah dikategorikan kedalam dua bentuk, yaitu bentuk Dayah Modern dan Dayah Tradisional (salafi).

Dalam Qanun Aceh Nomor 2008 tentang penyelenggaraan pendidikan pada pasal 1 ayat 29 disebutkan bahwa Dayah adalah ” lembaga pendidikan yang thullab atau santri atau pelajarnya bertempat tinggal di dayah atau pesantren tersebut (balee/pondok), memfokuskan pada pendidikan Islam dan dipimpin oleh teungku dayah”. Sedangkan pada Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 3 tahun 2012 dalam Pasal 1 ayat 21 dayah adalah Lembaga Pendidikan Pondok Pesantren/pesantren, Salafiyah, Modern, dan Ma’had Aly

Selanjutnya dalam Qanun Propinsi Aceh Nomor 23 tahun 2002 tentang penyelenggaraan pendidikan di NAD pada pasal 16, ayat 1 disebutkan bahwa Dayah/pesantren adalah lembaga pendidikan Islam dengan sistem Pondok/rangkang yang dipimpin oleh ulama, diselenggarakan oleh yayasan, badan sosial, perorangan, dan atau pemerintah. Dalam ayat 2 juga menyebutkan bahwa pendidikan Dayah/pesantren terdiri atas Dayah Salafiyah yang tidak menyelenggarakan sistem program pendidikan madrasah, dan Dayah Terpadu yang menyelenggarakan sistem program pendidikan madrasah dalam berbagai jenjang.

Dayah Modern dan Dayah Tradisional berada dalam sebuah kompleks yang memiliki gedung-gedung selain dari asrama santri dan rumah Teungku, gedung madrasah, lapangan olah raga, kantin, koperasi, lahan pertanian atau lahan peternakan. Kadang-kadang bangunan pondok didirikan sendiri oleh Teungku dan

kadang-kadang oleh penduduk desa yang bekerja sama untuk mengumpulkan dana yang dibutuhkan (Sabri A, 2000:5).

Kemudian secara normatif ada beberapa unsur komponen pendidikan Dayah di Aceh, yaitu adanya Teungku, Mesjid, Murid, Metode, Kurikulum. Secara umum, orientasi pendidikan Islam meliputi; orientasi pada pelestarian nilai, orientasi pada kebutuhan sosial, orientasi pada tenaga kerja, orientasi pada peserta didik, orientasi pada masa depan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (Sabri A, 2000:12).

Secara antropologis, lembaga pendidikan Dayah lahir dari proses kebiasaan-kebiasaan yang sering terjadi di lingkungan sosial kemasyarakatan, kebiasaan-kebiasaan yang baik menurut agama Islam di praktikkan oleh individu dan kelompok masyarakat serta akhirnya menjadi norma yang ditaati dan dipatuhi oleh anggota masyarakat (Hasbi Amiruddin, 2003:36)

Lembaga pendidikan Dayah dalam masyarakat merupakan sebuah cita-cita, sikap dan perlengkapan kebudayaan, bersifat kekal serta bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat agar lebih teratur dan tertib. Keberadaan lembaga pendidikan dalam masyarakat merupakan suatu komunitas untuk menjaga kestabilan suatu sistem masyarakat yang sedang didiaminya. Pada sisi lain, lembaga pendidikan Dayah dapat di monitoring oleh elit sosial atau yang sering disebut dengan ulama Dayah. Tujuan pendidikan Dayah dapat berfungsi untuk memenuhi kebutuhan primer dari setiap individu suatu masyarakat (Hasbi Amiruddin, 2003:45).

Jadi tujuan pendidikan Dayah dalam masyarakat di samping berperan sebagai media kontrol dalam lingkungan masyarakat, juga sebagai tuntutan dan penjelmaan dari tingkah laku, serta sikap masyarakat sebagai salah satu sub sistem dari kelompok masyarakat guna menjaga kemandirian, kebiasaan yang berfungsi untuk menjadikan agama Islam sebagai pegangan kehidupannya (Hasbi Amiruddin, 2003:46).

2.5.1. Identitas Pasantren/Dayah Di Aceh

Akhirnya dalam rentan waktu 10 tahun belakangan ini. Tepatnya sejak Pemda Aceh mengeluarkan regulasinya tentang dayah sejak tahun 1999. Mengakibatkan pertumbuhan dayah di Aceh bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat (*people need*), melainkan kebutuhan individu (*individual need*). Pendidikan Dayah yang secara historis dibangun dan dikembangkan oleh masyarakat melalui pendekatan *community based*, kini terkesan menjadi lembaga pendidikan elit sejak Propinsi Aceh mengeluarkan regulasi terhadap pendidikan di dayah. Pendidikan Dayah sebagai tempat penyelenggaraan pendidikan agama di Aceh, kini sudah hilang identitas.

Dampak yang paling tragis dari intervensi Propinsi Aceh terhadap proses pendidikan dayah adalah hilangnya sikap sosial dari masyarakat sekitar untuk membantu eksistensi proses belajar mengajar sebuah Dayah. Masyarakat tidak peduli dengan sistem yang diImplementasi pendidikan di dayah, karena dayah sudah menjadi wilayah birokrasi Pemerintah Aceh. Serta pudarnya rasa memiliki bahwa dayah itu milik masyarakat, karena Pemerintah sudah mengeluarkan regulasi bahwa semua dayah itu harus memiliki landasan hukum (akte notaris).

Hilangnya rasa kepemilikan (*sense of belonging*) masyarakat sekitar terhadap proses pendidikan di Dayah, karena sepertinya ada sebuah pembatas antara Dayah yang wajib bersikap birokratis dan formalitas dengan sikap masyarakat yang cenderung apa adanya (Sabri A, 2000:41)

Dengan adanya intervensi Pemerintah Daerah terhadap dayah, maka aksesibilitas masyarakat secara otomatis berkurang. Pasalnya, di satu sisi Pemerintah Aceh telah membuka peluang untuk meningkatkan SDM di Dayah dan menambah sarana prasarana melalui dana APBD, namun di sisi lain Pemda tidak memperhatikan kebutuhan masyarakat sekitar Dayah dalam membangun Dayah. Karena tidak melibatkan masyarakat dalam membangun Dayah dewasa ini. Pendidikan Islam pada tataran kecamatan dan desa di Aceh dilangsungkan dalam dalam 4 model lembaga pendidikan, yaitu pendidikan dayah salafi (tradisional), pendidikan dayah modern, pendidikan Panti Asuhan dan pendidikan dayah berbasis panti asuhan (Sabri A, 2000:52).

2.5.2. Jenis Pesantren

Seiring dengan laju perkembangan masyarakat maka pendidikan pesantren baik tempat bentuk hingga substansi telah jauh mengalami perubahan. Pesantren tak lagi sederhana seperti apa yang digambarkan seseorang akan tetapi pesantren dapat mengalami perubahan sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan zaman (Mujamil Qumar, 2006:9)

1. Pondok pesantren salaf (tradisional)

Pesantren salaf menurut Zamakhsyari Dhofier adalah lembaga pesantren yang mempertahankan pengajaran kitab-kitab Islam klasik (salaf) sebagai inti

pendidikan. Sedangkan sistem madrasah ditetapkan hanya untuk memudahkan sistem sorogan, yang dipakai dalam lembaga-lembaga pengajian bentuk lama, tanpa mengenalkan pengajaran pengetahuan umum. Sistem pengajaran pesantren salaf memang lebih sering menerapkan model sorogan dan wetonan. Istilah weton berasal dari bahasa Jawa yang berarti waktu. Disebut demikian karena pengajian model ini dilakukan pada waktu-waktu tertentu yang biasanya dilaksanakan setelah mengerjakan shalat fardhu (Mujamil Qumar, 2006:11).

2. Pesantren khalaf (modern)

Pesantren khalaf adalah lembaga pesantren yang memasukkan pelajaran umum dalam kurikulum madrasah yang dikembangkan, atau pesantren yang menyelenggarakan tipe sekolah-sekolah umum seperti; MI/SD, MTs/SMP, MA/SMA/SMK dan bahkan Perguruan Tinggi dalam lingkungannya. Dengan demikian pesantren modern merupakan pendidikan pesantren yang diperbaharui atau dimodernkan pada segi-segi tertentu untuk disesuaikan dengan sistem sekolah (Mujamil Qumar, 2006:12)

2.5.3. Tujuan Pendidikan Dayah (Pesantren)

Untuk menggambarkan tujuan pendidikan pesantren secara pasti dan seragam memang sangat sulit Hal ini disebabkan karena pesantren mempunyai kebiasaan untuk tidak merumuskan dasar dan tujuan pendidikannya secara eksplisit. Hal ini karena sifat kesederhanaan pesantren, sesuai dengan dorongan berdirinya, di mana kiyai mengajar dan santri belajar, semata-mata untuk ibadah *Lillahita'ala*, dan tidak pernah dihubungkan dengan tujuan tertentu dalam

lapangan kehidupan atau tingkat jabatan tertentu dalam hirarki sosial (Mujamil Qumar, 2006:15).

Adapun tujuan didirikannya pesantren menurut Nurkholis Majid, (2000:90), pada dasarnya terbagi menjadi dua hal, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan khususnya adalah mempersiapkan para santri untuk menjadi orang yang alim dalam ilmu agama yang diajarkan oleh kiyai yang bersangkutan serta mengamalkannya dalam masyarakat. Sedangkan tujuan umumnya adalah membimbing anak didik untuk menjadi manusia yang berkepribadian Islam yang sanggup dengan ilmu agamanya menjadi mubaligh Islam dalam masyarakat sekitar melalui ilmu dan amalnya. Untuk mengenal tujuan pendidikan pesantren ada baiknya dikemukakan beberapa pernyataan para pendiri pesantren, KH. Ahmad Sahal misalkan, salah seorang pendiri Pondok Modern Gontor menyatakan "anak-anakku nanti harus menjadi orang yang a'lim, sholeh, sugih supaya tidak tamak"... dalam kesempatan lain juga beliau sampaikan: " di pesantren ini (Gontor) anak-anak akan diajari bahasa Arab, bahasa Inggris dan tonil (drama) (Nurkholis Majid, 2000:91)

Dari dua pernyataan di atas dapat diketahui bahwa tujuan pendirian pesantren adalah untuk mendidik generasi muda Islam dengan pendidikan sehingga nantinya menjadi anak yang alim (memiliki ilmu pengetahuan) dan sholeh dalam artian menjalankan pengetahuannya tersebut, serta bisa menjadi kaya (kaya harta dan hati) supaya tidak tamak. Oleh karena itu muncul pernyataan kedua yang berarti harus menzaman, sesuai dengan kebutuhan zaman dan kecakapan yang dimiliki sesuai dengan zamannya (Nurkholis Majid, 2000:93).

Konon ungkapan kedua ini muncul setelah pertemuan ulama yang saat itu membutuhkan delegasi muslim Indonesia untuk di kirim ke dunia Internasional, yang dibutuhkan adalah yang mahir dalam bahasa Arab dan Inggris, tapi yang tersedia waktu itu hanya menguasai bahasa Arab saja dan tidak menguasai bahasa Inggris dan sebaliknya. Jadi tujuan penyusunan materi pelajaran disesuaikan dengan tantangan kebutuhan ummat. Sama halnya dengan semboyan perekat ummat yang muncul sebagai jawaban atas kondisi ummat Islam pada tahun 1920-an pertentangan khilafiyah dan konflik internal (Mujamil Qumar, 2006:21).

Selain melalui pernyataan para pendirinya tujuan pendidikan pesantren juga bisa diketahui dengan melihat semboyan dan motto yang dikembangkan suatu pesantren, semboyan-semboyan yang senantiasa didengungkan oleh pimpinan pesantren (kyai) itu biasanya merupakan "kerangka nilai" yang diharapkan dapat dicerna oleh para santri dan menjadi pedoman hidup mereka dalam kehidupannya kelak. Seperti pepatah dalam dunia pesantren yang sangat populer, *al muhafadhatualal qadimis shalih wal akhdul al bil jadidil ashlah* (M. Amin Haedari, 2004:53).

Dalam hal ini pesantren merupakan lembaga pendidikan yang gigih mempertahankan tradisi. konservasi terhadap tradisi dilakukan tanpa sikap "reserve", bahwa tradisi mengandung segala yang baik, sehingga kebutuhan untuk mengadopsi yang modern dimungkinkan sejauh itu lebih baik dari apa yang terdapat dalam tradisi itu sendiri. Secara tegas KH Imam Zarkasyi yang dikutip Nurkholis Majid, (2000:97) menyatakan tujuan pendidikan di pesantrennya adalah untuk "kemasyarakatan dan dakwah Islamiyah" artinya pendidikan diarahkan

pada kebutuhan masyarakat muslim pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya serta kepentingan dakwah Islamiyah.

Berkenaan dengan tujuan pendidikan pesantren, bagi pesantren-pesantren baru yang lebih modern biasanya telah merumuskan tujuannya dalam bentuk visi dan misi pesantren, rumusan biasanya sekitar hal-hal berikut "Membangun masyarakat melalui pendidikan, Dakwah Islamiyah serta mempersiapkan generasi muda muslim dengan membekali mereka pengetahuan agama dan umum" (M. Amin Haedari, 2004:62).

