

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (1981) memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian ini kemudian dikembangkan dan diperbaharui oleh ilmuwan-ilmuwan yang berkecimpung di ilmu kebijakan publik sebagai penyempurnaan karena arti itu jika diterapkan, maka ruang lingkup studi ini menjadi sangat luas, disamping kajiannya yang hanya terfokus pada Negara sebagai pokok kajian.

Sedangkan Anderson (1975) memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan – tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negative dalam merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan focus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

Jones (1977) menekankan studi Kebijakan Publik ini pada 2 (dua) proses, yaitu:

- a. Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b. Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap Kebijakan Negara, dan memecahkannya.

Menurut Charles O. Jones (1977) Kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- Goal atau tujuan yang diinginkan,
- Plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
- Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan, Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan adalah keputusan-keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah – masalah yang telah diutarakan. Atau dapat juga Kebijakan diartikan sebagai suatu keputusan untuk mengakhiri atau menjawab pertanyaan yang diajukan kepada kita. Helco (1972) menggunakan istilah kebijakan itu secara luas, yakni sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Henz Eulau dan Kenneth Previt (1973) merumuskan Kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya.

Selanjutnya Jones (1977) memandang Kebijakan Publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Prinsip-prinsip pendekatan Jones (1977) tersebut adalah membuat Kebijakan dan yang melaksanakannya.

- a. Kejadian-kejadian dalam masyarakat diinterpretasikan dengan cara yang berbeda oleh organisasi yang berbeda dan dalam waktu yang berbeda.
- b. Banyak masalah yang timbul karena adanya peristiwa yang sama
- c. Ada berbagai tingkatan atau harapan yang harus dilalui kelompok penekan untuk memasuki proses kebijakan yang ada.
- d. Tidak semua masalah-masalah publik menjadi agenda pemerintah.

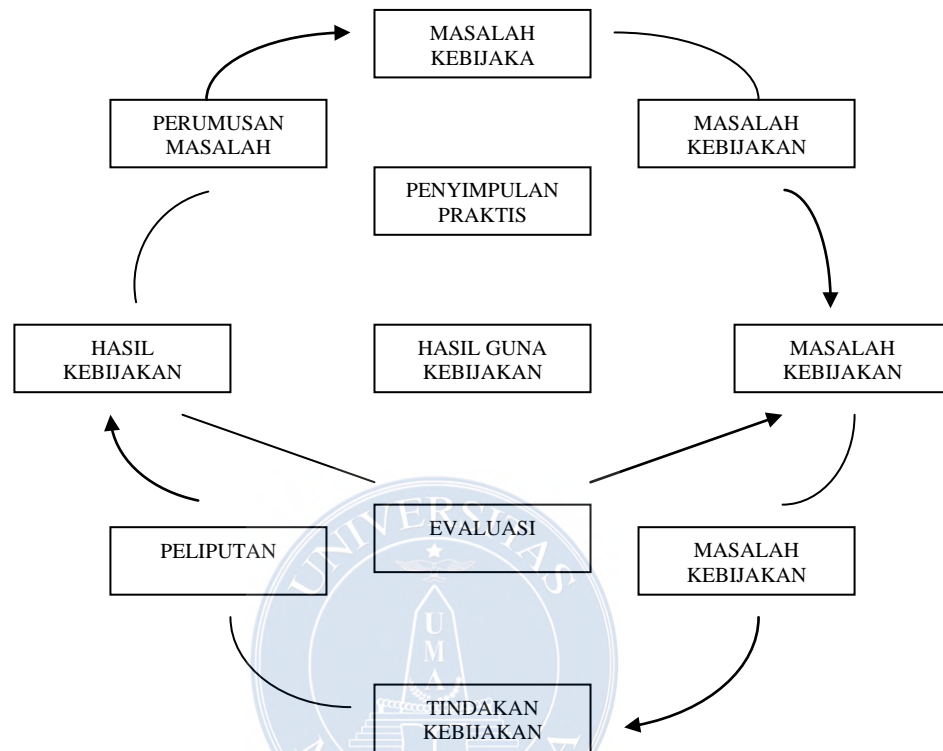
- e. Banyak juga kepentingan elit yang diangkat menjadi isu kebijakan dalam pemerintahan.
- f. Banyak masalah-masalah tidak dipecahkan oleh pemerintah, baik sengaja maupun tidak.
- g. Pembuatan Kebijakan tidak berhadapan dengan kelompok yang ada di masyarakat.
- h. Banyak pengambilan keputusan didasarkan pada informasi dan komunikasi yang kurang akurat.
- i. Kebijakan yang dibuat sering direfleksikan sebagai konsesus, daripada substansi dari pemecahan masalah
- j. Terjadi perbedaan dalam mendefinisikan kebijakan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat yang terlibat.
- k. Banyak program yang dibuat dan dilaksanakan tidak seperti yang dirancang.
- l. Organisasi yang ada dalam masyarakat memiliki kepentingan dan focus yang berbeda.

2.1.2. Proses Analisis Kebijakan Pbluk

Proses analisis kebijakan secara umum merupakan suatu proses kerja yang meliputi lima komponen informasi kebijakan yang saling terkait dan dilakukan secara bertahap dengan menggunakan berbagai teknik analisis kebijakan (Dunn, 1994) seperti berikut ini:

Gambar 1

Proses Analisis Kebijakan Publik



Sumber : Tangkilisan : Kebijakan Publik Yang Membumi, 2000

Bagan dari proses analisis kebijakan tersebut di atas terjadi secara akumulatif antara komponen informasi dan teknik analisis yang digunakan untuk menghasilkan dan memindahkannya. Penggunaan teknik-teknik analisis kebijakan (perumusan masalah, peramalan, peliputan, evaluasi, rekomendasi) memungkinkan analisis memindah salah satu tipe informasi ke informasi lainnya secara berkesinambungan. Informasi dan teknik saling bergantung, dimana keduanya terkait dalam proses pembuatan dan perubahan yang dinamis melalui transformasi informasi kebijakan (policy informational transformations). Pada konteks ini komponen informasi kebijakan (masalah kebijakan, alternative kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan, dan hasil guna kebijakan)

ditransformasikan dari suatu posisi ke posisi lainnya dengan menggunakan teknik analisis kebijakan.

Dalam memecahkan masalah masalah yang dihadapi kebijakan publik, Dunn (1994) mengemukakan bahwa ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu penetapan agenda kebijakan (agenda setting); formulasi kebijakan (policy formulation); adopsi kebijakan (policy adoption) isi kebijakan (policy implementation), dan evaluasi kebijakan (policy assesment). Tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Agenda Setting

Tahap penetapan agenda kebijakan ini, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakekatnya permasalahan ditemukan melalui proses problem structuring. Woll (1966) mengemukakan bahwa suatu isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat berikut ini :

1. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat;
2. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan;
3. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan symbol-simbol nasional atau politik yang ada,
4. Terjadinya kegagalan pasar (market failure);
5. Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik.

Menurut Dunn (1994) problem structuring memiliki 4 fase yaitu: pencarian masalah (problem search), pendefinisian masalah (problem definition),

spesifikasi masalah (problem specification) dan pengenalan masalah (problem setting). Sedangkan teknik yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah adalah analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki dan brainstorming, analisis multi perspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi.

2. Policy Formulation

Berkaitan dengan policy formulation Woll (1966) berpendapat bahwa formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, dimana pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas.

Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analisis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur forecasting untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. Policy Adoption

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para stakeholders atau pelaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut (Dunn, 1994) :

- 1) Mengidentifikasi alternative kebijakan (policy alternative) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas.
- 2) Pengidentifikasian criteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternative yang akan direkomendasi.
- 3) Mengevaluasi alternative-alternatif tersebut dengan menggunkan criteria-kriteria yang relevan (tertentu) agar efek positif alternative kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negative yang akan terjadi.

4. Policy Implementation

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Menurut Patton dan Sawicki (1993) bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah.

5. Policy Assesment

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (criteria-kriteria) yang telah ditentukan.

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independent maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapau tujuannya atau tidak. Apabila ternyata rujuan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka pemerintah harus mengetahui apa penyebab kegagalan (kelemahan) tersebut sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Menurut Dunn (1994) evaluasi kebijakan publik mengandung arti yang berhubungan dengan penerapan skala penilaian terhadap hasil kebijakan dan program yang dilakukan. Jadi terminology evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment). Dalam arti yang lebih spesifik lagi, evaluasi kebijakan berhubungan dengan

produk informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dari ulasan tersebut, maka dapat diketahui sifat dari evaluasi sebagai berikut :

- 1) Fokus nilai, dimana evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dsuatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan upaya untu menentukan manfaat dan kegunaan social kebijakan atau program, dan bukan sekedar upaya untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diperdebatkan, maka evaluasi mencakup juga prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
- 2) Interdependensi fakta dan nilai, dimana tuntutan evaluasi tergantung pada fakta dan nilai untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah. Untuk itu diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, sekelompok atau seluruh masyarakat, namun implikasi yang lebih luas terhadap perkembangan social yang ada. Mencapai hal ini harus didukung bukti secara actual yang merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan suatu masalah publik yang luas.
- 3) Orientasi masa kini dan masa lampau, dimana evaluasi bersifat retrospektif dilakukan setelah aksi-aksi dilakukan, sekaligus bersifat prospektif untuk kegunaan masa mendatang.
- 4) Dualitas nilai, dimana nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karean dipandang mempunyai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai intrinsik

atau ekstrinsik. Nilai - nilai terpolo dalam suatu hirarki yang menggambarkan kepentingan para pelaku dan bersifat saling ketergantungan antara tujuan dan sasaran.

Menurut Ripley & Franklin (1982) tahap evaluasi harus terlebih dahulu menjawab beberapa hal berikut ini :

- 1) Pelaku atau kelompok masyarakat mana yang memiliki akses di dalam proses pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah proses pembuatan kebijakan dilakukan secara terperinci, transparan dan memenuhi prosedur perundangan yang berlaku?
- 3) Apakah kebijakan yang berbentuk program tersebut didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang digunakan mampu menjadi input program secara memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apakah standar implementasi yang baik menurut ukuran kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dari kebijakan dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan memenuhi perhitungan ekonomi” artinya lebih jauh, apakah sumber daya (financial) digunakan dan dialokasikan secara transparan dan?
- 7) Apakah kelompok sasaran (targets group) memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program memberikan dampak kepada kelompok lainnya? Apa jenis dampaknya?

9) Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan terhadap masyarakat?

10) Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?

11) Apakah tindakan dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Dalam kaitan dengan kelompok sasaran dari program kebijakan, Kelman (1987) menyarankan dua pertanyaan pokok sebagai berikut:

1) Siapa yang memperoleh akses terhadap input dan output program kebijakan?

2) Bagaimana program kebijakan tersebut mempengaruhi perilaku mereka?

Dengan demikian dalam melakukan kegiatan evaluasi kebijakan, seorang analis kebijakan publik akan berhubungan dengan aspek perumusan kebijakan, dimana pada aspek ini analis berusaha mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan, siap yang paling berperan dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat. Juga aspek implementasi, kebijakan, dimana pada aspek ini analis berusaha untuk mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa faktor-faktor yang mempengaruhinya dan bagaimana kinerja dari kebijakan tersebut. Dan terakhir bagaimana melakukan suatu evaluasi yang sesuai dengan criteria maupun ukuran yang telah ditentukan dalam desain program kebijakan bagi perbaikan maupun penyempurnaan pembuatan kebijakan publik di masa mendatang.

Masalah kegiatan fungsional dijelaskan oleh Jones (1977) dari sudut institusional, dimana organisasi bisa dilihat dari actor atau badan-badan yang berperan dalam implementasi program dengan memfokuskan diri pada peranan birokrasi. Penafsiran terhadap rencana kebijakan ke dalam proses implementasi

hanya dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintah dan pihak-pihak yang lain yang terlibat dalam pelaksanaan program kebijakan. Suatu program kebijakan akan berhasil bila penafsiran oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlibat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

Penafsiran yang berbeda-beda sering menimbulkan perdebatan. Meskipun demikian, perdebatan ini nantinya justru akan melahirkan suatu program baru yang lebih baik. Sedang proses aplikasinya sering dikatakan merupakan suatu proses yang dinamis dimana para pelaksana dan pemaksa pada umumnya berpedoman pada peraturan-peraturan program atau standar dan realitas yang ada. Dari sudut penafsiran dapat dilihat bahwa proses penafsiran banyak dilakukan oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlihat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti

dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”).

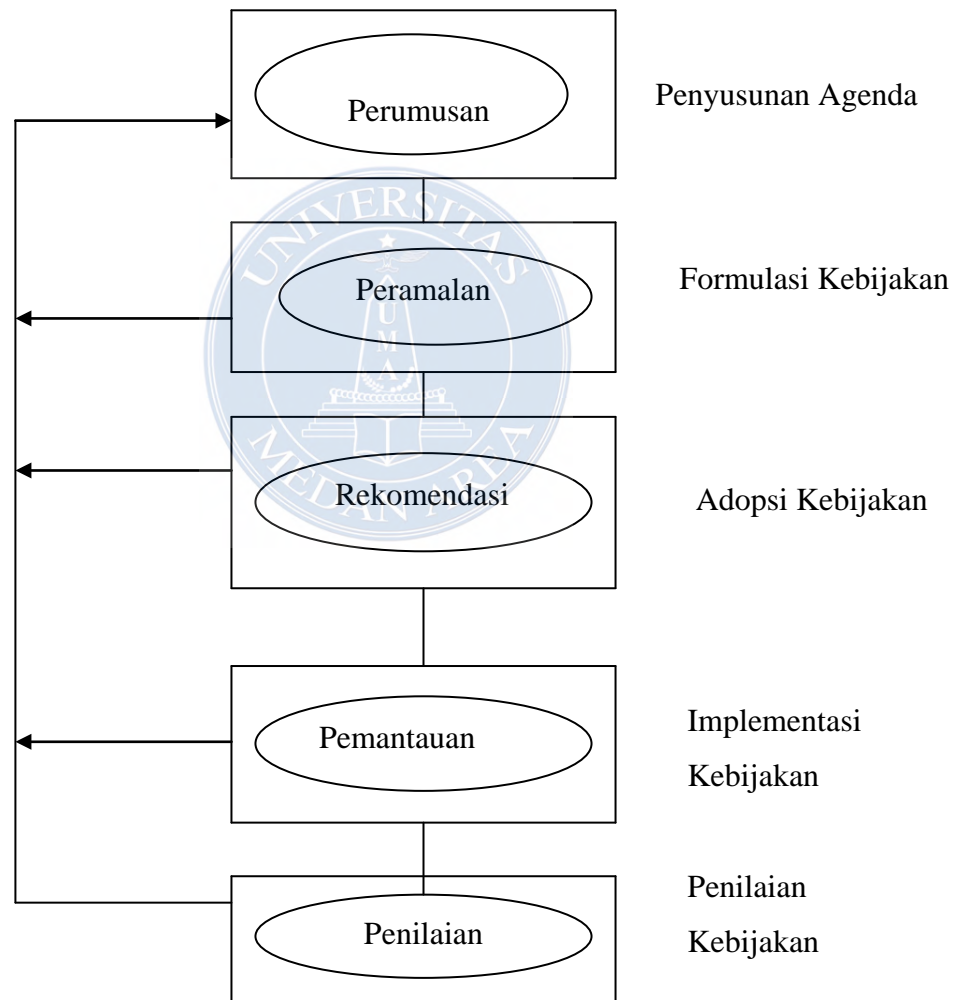
Menurut pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “Is whatever governments choose to do or not to do” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Dari pendapat ini mengandung pengertian sebagai suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, sehingga diam pun bisa dianggap sebagai suatu kebijakan. Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut William Dunn setiap kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang saling bergantung menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Aktivitas kebijakan yang termasuk dalam prosedur analisis kebijakan seperti yang digambarkan oleh William Dunn di bawah ini :

Gambar 2 : Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan Dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan



Sumber : Dunn, 2003 : 25.

Menurut Winarno (2002:17) bahwa, kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan

evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu :

1. Perumusan Kebijakan publik
2. Implementasi kebijakan publik
3. Evaluasi Kebijakan publik

2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu Kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu Kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi Kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam Kebijakan Publik.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi Kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (1984), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Jones (1977) menganalisis masalah pelaksanaan Kebijakan dengan mendasarkan pada konsepsi kegiatan-kegiatan fungsional. Jones (1977) mengemukakan beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi, juga membahas actor-aktor yang terlibat, dengan memfokuskan pada birokrasi

yang merupakan lembaga eksekutor. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah :

1. **Penafsiran** yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. **Organisasi** yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. **Penerapan** yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Kebijakan dapat diartikan sebagai arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan (Winarno, 2002 : 31). Ada beberapa pendekatan dalam studi kebijakan publik, dan salah satunya adalah pendekatan kelembagaan. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi dua karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik (Winarno, 2002 : 42-43), yaitu : *Pertama*, pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah secara umum dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang sah yang menuntut loyalitas warga negara. *Kedua*, kebijakan-kebijakan pemerintah memerlukan universalitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat menghukum secara sah orang-

orang yang melanggar kebijakan tersebut. Dengan demikian, kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah mempunyai kemampuan membuat kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat dan memonopoli penggunaan kekuatan secara sah yang mendorong individu-individu dan kelompok membentuk pilihan-pilihan mereka dalam kebijakan.

Winarno (2002 : 27) menjelaskan bahwa analisis kebijakan berhubungan dengan pendidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni :

Pertama, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda (Thomas R. Dye dalam Winarno, 2002 : 27).

Ciri lain dari kebijakan adalah tingkat konflik atau konsensus atas tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya (Winarno, 2002 : 107). Ciri ini dilihat dari mana para pejabat yang melaksanakan kebijakan mempunyai kesepakatan terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran program.

Kebijakan publik sebagai kajian Ilmu Administrasi Negara dewasa ini telah banyak mendapat perhatian dari banyak pihak baik mereka yang tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan maupun para pelaksana dan ilmuwan yang berminat dalam masalah kebijaksanaan negara. Sedangkan Kebijakan publik menurut Dye (dalam Islamy, 1998 : 18) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Kebijakan menurut Laswell dan Kaplan (dalam Islamy, 1998 : 17) adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Akan tetapi dewasa ini istilah kebijaksanaan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Johnson dalam Abdul Wahab, 1990 : 13). Definisi lain menyebutkan bahwa :

“Kebijaksanaan negara adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (Jenkins dalam Abdul Wahab, 1990 : 4).

James P. Lester dan Joseph Stewart (dalam Winarno, 2002 : 101) menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002 : 102) membatasi

implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Dengan demikian fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan suatu tujuan atau sasaran kebijakan publik yang diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Abdul Wahab, 1990: 123). Sementara itu ada dua pendekatan yang digunakan dalam mengkaji implementasi kebijakan yaitu (Ripley dalam Wibawa dkk, 1994: 96) :

1. Pendekatan kepatuhan (*compliance*) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil jika para pelaksana kebijakan mematuhi petunjuk – petunjuk yang diberikan birokrasi atau yang menetapkan kebijakan itu.
2. Pendekatan *what happening* yang melihat pelaksanaan kebijakan dari segala hal. Asumsinya adalah bahwa implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Dengan demikian apa yang terjadi implementasi jauh lebih penting dikaji daripada mempersoalkan sesuai tidaknya implementasi dengan keharusan – keharusan yang semestinya dilakukan.

Untuk menganalisis proses implementasi kebijakan, ada beberapa model yang dapat digunakan. Salah satu model yang dapat digunakan adalah Model Sabatier dan Mazmanian (dalam Wibawa dkk., 1990 : 16) yang menyatakan bahwa:

“ Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam

berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan dan (3) faktor - faktor di luar peraturan". Sabatier dan Mazmanian ini terkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan (Petunjuk Pelaksanaan, dan Petunjuk Teknis). Oleh karena itu model ini sering disebut sebagai Model Top Down. Implementasi suatu program pada dasarnya adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya suatu kebijakan dioperasionalkan dan mempermasalahkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran. Di samping itu, untuk mengetahui bagaimana hubungan suatu variabel tertentu terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan (Grindle dalam Abdul Wahab, 1990 : 59). Grindle (dalam Wibawa dkk., 1990 : 22) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua hal, yaitu : *content of policy* dan *contexs of policy*. *Content of policy* berisi enam variabel, yaitu :

1. kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan,
2. tipe keuntungan dan kebijakan,
3. tingkat perubahan yang diharapkan
4. kedudukan pembuatan kebijakan,
5. implementor program
6. sumber daya yang dikerahkan.

Tingkat derajat perubahan tingkah laku yang mencakup dalam program adalah salah satu dari isi kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Selanjutnya Brian W. Hoogwod dan Lewis A. Gunn (dalam Wibawa dkk., 1990 : 57) mengemukakan suatu model yang sering disebut “*the top down approach*”, dimana ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan atau program:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi badan/institusi pelaksana;
2. Waktu dan sumber daya yang memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan didasari oleh adanya hubungan kausalitas;
5. Hubungan kausalitas tersebut bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil,
7. Pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas terperinci dan urutan yang tepat;
9. Koordinasi dan Komunikasi yang sempurna.

Berdasarkan pendapat Hoogwod dan Gunn tersebut, salah satu faktor di atas yaitu komunikasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implemenatsi suatu kebijakan. Di samping itu, Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menegaskan pula pentingnya komunikasi antar organisasi pelaksana dan organisasi di dalam implementasi-implementasi kebijakan. Keduanya menjelaskan proses implementasi dengan merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Lebih lanjut Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menjelaskan :

“Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi yang dipengaruhi beberapa faktor antara lain : (a) Kejelasan standar dan tujuan; (b) Sumber daya; (c) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguahan; (d) Karakteristik organisasi dan komunikasi

antar organisasi; (e) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik; dan (f) Sikap pelaksana.

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2000 : 109-121) menawarkan suatu model implementasi. Model ini mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Variabel-variabel tersebut antara lain :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
Menurut Van Meter dan Van Horn, perlu mengidentifikasi indikator-indikator pencapaian, indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Dalam melakukan implementasi, tujuan dan sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
2. Sumber-sumber kebijakan
Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (insentif) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
Prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana
Dalam melihat badan-badan pelaksana, maka tidak akan lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik
Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor tersebut mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.
6. Kecenderungan pelaksana
Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Para pelaksana mungkin menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut, dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi *implementasi* kebijakan yang berhasil.

Berbagai studi teoritis maupun empiris mengakui bahwa birokrasi yang sangat mengganggu rasionalitas dan efektivitas serta efisiensi merupakan bentuk organisasi yang sangat diperlukan dalam proses pembangunan dan modernisasi, sehingga birokrasi adalah alat pemerintahan yang sangat utama dan paling dominan perannya. Dominasi birokrasi ini terjadi bukan semata-mata karena kelemahan swasta dan preferensi ideologi di negara-negara tadi, tetapi lebih karena luasnya jangkauan birokrasi pemerintah sehingga memiliki fungsi integratif yang sangat besar.

Menurut Muhaimin (1989:75) agar birokrasi modern dapat berfungsi secara efektif, ada dua prinsip dasar yang harus dipahami, diantaranya yaitu :

“*Pertama*, birokrasi harus menuruti tata cara yaitu peraturan-peraturan yang telah diciptakan sesuai dengan norma yang ada, artinya tidak bisa birokrasi itu bekerja atas dorongan perasaan dan kekeluargaan, jadi harus ada norma tertentu yang mampu merefleksikan suatu kepastian (*certain*) yang baik bagi pemerintah atau penguasa untuk masyarakat. Jadi ada semacam *predictability* yang bisa diciptakan oleh birokrasi. Oleh karenanya birokrasi harus menuruti peraturan yang telah ditetapkan bersama. *Kedua*, birokrasi itu seharusnya tidak terkait dengan kekuasaan jelasnya birokrasi harus apolitis”.

Selanjutnya di dalam setiap lingkungan terdapat apa yang dinamakan pola-pola perilaku (*pattern of behavior*) . Pola-pola perilaku merupakan cara-cara masyarakat bertindak dan berkelakuan yang sama dan harus diikuti oleh semua anggota masyarakat tertentu. Setiap tindakan manusia dalam masyarakat selalu mengikuti pola-pola perilaku masyarakat tadi sangat dipengaruhi oleh kebudayaan masyarakatnya (Soekanto, 1990 : 127).

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2000 : 116) mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi;
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi; dan,
6. Kaitan formal dan informal suatu badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

2.3. Pendekatan-pendekatan Implementasi

Setidaknya ada empat pendekatan implementasi (Abdul Wahab, 1990 : 110-120), yaitu :

1. Pendekatan-pendekatan struktural

Struktur-struktur yang bersifat organis dianggap cocok dalam lingkungan/situasi yang penuh dengan ketidakpastian atau lingkungan yang sedang mengalami perubahan yang cepat. Struktur-struktur seperti ini mampu menyesuaikan diri dengan cepat dan efektif, sebagian karena mereka memiliki kemampuan yang besar untuk mengolah informasi. Khususnya bila dibandingkan dengan kekurangan-kekurangan yang ada pada organisasi birokrasi yang tradisional yang menekankan pada saluran-saluran resmi dan komunikasi vertikal.

Secara umum dapat dikatakan bahwa struktur yang bersifat organis nampaknya amat cocok untuk situasi-situasi implementasi di mana memerlukan rancang bangun struktur-struktur yang mampu melaksanakan suatu

kebijaksanaan yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan merancang bangun suatu struktur khusus untuk program yang sekali selesai. Namun, karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, bentuk struktur yang seringkali tidak mudah diterima di kalangan dinas-dinas pemerintah. Untuk itu bentuk struktur yang sifatnya kompromistis barangkali adalah struktur matrik dimana departemen-departemen vertikal bersilangan dengan tim-tim proyek antardepartemen horisontal (atau satuan-satuan tugas, kelompok-kelompok program dan sebagainya) yang dikepalai oleh pimpinan-pimpinan proyek. Kombinasi struktur yang bersifat birokratik dan adhokrasi ini mengandung kelemahan tertentu, misalnya adanya kewenangan ganda, tetapi bagaimanapun ia lebih luwes bila dibanding struktur-struktur model mesin pemerintah yang selama ini ada.

2. Pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial

Teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Networking Planning and Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, semisal *Programme Evaluation and Review Technique* (PERT) memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, menghitung lintasan kritis di mana setiap keterlambatan akan dapat menghambat penyelesaian keseluruhan proyek, memonitor setiap luang waktu yang tersedia bagi penyelesaian tugas

dalam jaringan kerja, dan mengalokasikan sumber-sumber guna memungkinkan kegiatan-kegiatan yang terletak di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Analisis jaringan kerja juga dipergunakan dalam penyelesaian tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Meskipun dalam hal ini harus dicatat bahwa sebab-sebab terjadinya perbedaan dari jadwal semula yang diungkapkan oleh jaringan kerja masih harus diidentifikasi oleh para manajer (yang seharusnya lebih dahulu menyadari perbedaan-perbedaan itu sebelum terpampang pada layar komputer), yang juga akan memikul tanggung jawab untuk melakukan perbaikan-perbaikan, dan semua itu seringkali terjadi di lapangan dan bukannya di ruang komputer. Realokasi sumber-sumber dari suatu tugas ke tugas yang lain mungkin dihambat oleh adanya keharusan untuk menegosiasikan perubahan-perubahan tertentu dengan pihak terkait.

3. Pendekatan-pendekatan keprilakuan

Ada keterbatasan-keterbatasan tertentu mengenai apa yang dapat dicapai dengan menggunakan pendekatan-pendekatan struktural dan prosedural di atas. Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keprilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan. Dalam kenyataannya, alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sesederhana seperti menerima atau menolak dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif

hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, dan penolakan pasif hingga penolakan aktif.

Penerapan analisis keprilakuan pada masalah-masalah manajemen yang paling terkenal ialah yang disebut “OD” (*Organizational Development/Pengembangan Organisasi*). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keprilakuan. Tekanan perhatian konsultasi dalam OD adalah lebih pada penganalisaan proses pemecahan masalah, bukannya menyarankan cara-cara pemecahan tertentu atas permasalahan yang dihadapi. Dengan cara-cara merumuskan masalah dan cara bagaimana menanggulangnya, diharapkan pemecahan yang lebih baik akan dapat dilakukan oleh organisasi itu sendiri.

4. Pendekatan-pendekatan politik

Pendekatan politik ini secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan sebelumnya (khususnya pendekatan keprilakuan). Pada umumnya para ilmuwan sosial menentang asumsi bahwa konflik itu adalah suatu bentuk penyimpangan yang dapat disembuhkan dengan cara menyempurnakan kemampuan komunikasi antar pribadi. Konflik yang berlangsung diantara dan di dalam lingkungan kebanyakan organisasi dan kelompok-kelompok sosial merupakan gejala yang sifatnya endemis, karenanya tidak bisa hanya diatasi lewat komunikasi dan koordinasi.

Dengan demikian, keberhasilan suatu kebijaksanaan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang

dominan/berpengaruh (atau koalisi dari kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya. Apabila kelompok yang dominan itu tidak ada, implementasi kebijaksanaan yang dikehendaki mungkin hanya akan bisa di capai melalui suatu proses panjang yang bersifat inkremental dan saling pengertian di antara mereka yang terlibat. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijaksanaan, walaupun sebenarnya kebijaksanaan tersebut secara formal telah disahkan.

Keempat pendekatan implementasi di atas setidaknya mempunyai penekanan sendiri-sendiri, karena itulah ada pendekatan yang tepat digunakan untuk konteks tertentu, dan sebaliknya. Berdasarkan kenyataan ini, maka penelitian mengenai implementasi Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup di Provinsi Sumatera Utara akan lebih khusus menggunakan pendekatan prosedural dan manajerial.