

II. TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

II.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijaksanaan (*policy*) memiliki arti yang bermacam-macam. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (Islamy, 2003:16) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.

Sedangkan menurut Friedrich (Wahab,2004:3) mengatakan bahwa Kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kemudian Anderson (Wahab,2004:2) merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya *policy* (kebijakan) adalah suatu tindakan sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) yang diarahkan untuk pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

II.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas Dye (Nugroho, 2008: 54) menjelaskan bahwa Kebijakan Publik meliputi apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).

Sedangkan menurut David Easton (Nugroho, 2008: 54) mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Kemudian menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (Islamy, 2003:18) mengartikan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

Kemudian menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Nugroho, 2008:53) mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*).

Begitu pula yang dijelaskan Anderson (Wahab, 2004:5) bahwa Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah dimana implikasi dari kebijakan itu adalah: Kebijakan Publik memiliki tujuan tertentu, berisi tindakan-tindakan pemerintah, merupakan hal yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah bukan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan, bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), Kebijakan Publik dalam arti positif setidaknya-didaknya didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Istilah kebijakan sering dipertukarkan penggunaannya dengan tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar (Wahab, 2004:1)

Dari beberapa definisi kebijakan publik menurut ahli di atas, maka kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah program-program yang dibuat oleh pemerintah, dimana program-program ini memiliki tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebelumnya.

II.1.3 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh apa yang oleh Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam

sistem politik. Sehingga mereka bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batasan peran dan kewenangan mereka. Sehingga penjelasan tersebut membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan negara, (Wahab, 2004: 5-7) yaitu:

1. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijaksanaan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijaksanaan negara mungkin mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

II.1.4 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi kedalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik adalah sebagai berikut (Winarno,2008:32-34):

1. Tahap Penyusunan Agenda

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

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*). Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat

dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsesus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah

yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

II.2 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik adalah tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 1990:123) menerangkan bahwa dengan mengimplementasikan kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengimplementasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan dari konsep kebijakan publik yang dibuat. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada 2 (dua) pilihan langkah yang dilakukan (Naihasy, 2006:128), yaitu: (1) Langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk program-program, atau; (2) Melalui formulasi kebijakan *deriverat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan. Grindle (Wiyoto, 2005:31) memformulasikan pengertian implementasi kebijakan sebagai upaya menciptakan keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil aktivitas pemerintah.

Grindle (Wahab, 2004:59) juga memandang bahwa 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. Oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

Kemudian Ripley dan Franklin (Winarno, 2008:145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Seiring dengan definisi di atas, Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2008:146) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Sementara itu, Jones (Widodo, 2001:191-192) merumuskan batasan implementasi sebagai suatu proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Ia juga menambahkan bahwa dalam implementasi tersebut, tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan berurutan. *Pertama*, merumuskan tindakan yang akan dilakukan. *Kedua*, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan tadi.

Dengan demikian, maka penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu-individu atau kelompok swasta dengan mengerahkan seluruh sumber-sumber yang ada (dana, SDM, kemampuan organisasional) setelah suatu program ditetapkan, dimana tindakan ini diarahkan untuk mencapai hasil-hasil atau tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya tercapai.

II.2.1 Model Implementasi Kebijakan Publik

Terdapat banyak model implementasi kebijakan publik yang disajikan oleh para ahli. Pada dasarnya, menurut Wahab (2004:70) penggunaan model implementasi kebijakan untuk keperluan analisis dalam suatu penelitian akan tergantung

kompleksitas permasalahan-permasalahan kebijakan yang akan dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Semakin kompleks masalah kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model relatif operasional, dimana nantinya model yang dipilih akan mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

Berbagai model implementasi kebijakan publik memiliki perbedaan dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Model implementasi yang pertama adalah model implementasi milik Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (Nugroho, 2004:167). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel: (1) aktivitas implementasi dan komunikasi organisasi, (2) Karakteristik dari agen pelaksana/implementator, (3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (4) Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor.

Kemudian model Hogwood dan Gunn (Nugroho, 2008:443) mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahannya, konsep ini secara tidak tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional. Model Mazmanian dan Sabatier (Riant Nugroho, 2008:440) disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Selanjutnya model Merilee S. Grindle (Nugroho,

2004:174) yang ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Selanjutnya terdapat model Edward III (Nugroho, 2008:447) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian dari implementasi). Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully* (tanpa implementasi yang efektif, pembuat kebijakan tidak akan berjalan lancar). Edward menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau kecenderungan, dan yang terakhir struktur birokrasi.

II.2.2 Implementasi Kebijakan Publik Dalam Perspektif George Edward III

Penelitian ini menggunakan model Implementasi milik Edward untuk mengukur implementasi kebijakan publik. Alasan peneliti menggunakan model implementasi milik Edwards adalah karena model ini sesuai dengan keadaan atau kondisi yang ada di dalam implementasi kebijakan pembangunan metro mega mall yaitu khususnya faktor komunikasi kebijakan pada saat kebijakan diimplementasikan, selanjutnya dengan menggunakan indikator faktor sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi dapat diketahui mengapa Implementasi Pembangunan Metro Mega Mall berjalan tidak baik.

Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* (administrasi publik) dan *public policy* (kebijakan publik). Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Menurut Edwards ada 4(empat) faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik untuk menilai apakah kebijakan itu berhasil atau gagal (Winarno, 2008: 174), yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau kecenderungan, dan yang terakhir struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2009:97).

Edwards (Winarno, 2008: 175) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementers*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi, oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi (Widodo, 2009:97).

Transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak yang terkait dengan kebijakan. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (*miskomunikasi*) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

Kejelasan merupakan faktor kedua yang dikemukakan Edwards III (Winarno, 2008: 177). Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang

diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Konsistensi merupakan faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Di sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Menurut Edwards dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka kita dapat mengambil generalisasi, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan. Dalam situasi seperti ini, penyimpangan-penyimpangan transmisi merupakan sebab utama bagi kegagalan implementasi.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan secara efektif (Nugroho, 2008: 447)

Sumber daya yang penting menurut Edwards III (Winarno, 2008: 181) meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Staf merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi, salah satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan staf atau implementator saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan. Selanjutnya adalah fasilitas fisik. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi tersebut tidak akan berhasil.

c. Disposisi (*Disposition*)

Berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Edwards III (Widodo, 2009:104) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Menurut Edwards III (Winarno, 2008:194), banyak kebijakan yang masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi

implementasi bila pelaksana benar-benar tidak sepakat dengan substansi suatu kebijakan.

Individu-individu di luar sektor pemerintahan juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat nampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warganegara-warganegara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pemberian pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaannya karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada.

d. Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Menurut Edwards III (Winarno, 2008: 203) ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu, prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite

legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

1. *Standar Operating Procedure (SOP)*

Salah satu struktur paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur dasar kerja (*Standar Operating Prosedure*). Dengan menggunakan *Standar Operating Prosedure* para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragami tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

2. *Fragmentasi*

Fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari *fragmentasi* birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. *Fragmentasi* menyebabkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi kebijakan. *Pertama*, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang

kebijakan terpecah-pecah. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Bila suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan tersebut akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

II.3 Tinjauan Tentang Kebijakan Pembangunan Metro Mega Mall

II.3.1 Latar Belakang Kebijakan

1. Pemenuhan infrastruktur dan fasilitas kota yang memadai seperti perdagangan, perkantoran, rekreasi, dan sebagainya.
2. Kondisi pasar khususnya Shopping Center dan Ruko juga Taman Parkir yang terletak di jantung kota kondisinya:
 - 1) HGB diatas HPL telah berakhir tahun 2000
 - 2) Fisik pasar yang tidak layak lagi karena telah berumur 28 tahun
 - 3) Dari segi estetika Kota, Shopping tidak lagi mencerminkan disain pasar Kota
 - 4) Khususnya taman parkir banyaknya pedagang kaki lima dan hamparan yang berjualan di Badan Jalan (Jl. Cut Nyakdien, Jl. Agus Salim, Jl. Kh. Arsyad), yang mana mengganggu kelancaran lalu lintas, kebersihan kota dan keindahan kota. (sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007)

II.3.2 Dasar Pelaksanaan

1. Pembentukan TIM: SK Walikota Metro Nomor: 173/KPTS/D.10/2007, tanggal 26 Juni 2007
2. Persetujuan DPRD Kota Metro Nomor : 800/651/DPRD/2007, tanggal 22 November 2007
3. Perjanjian Kerja Sama antara Pemerintah Daerah Kota Metro dengan PT. Nolimax Jaya Nomor 20/KSAD-L/02/2007, dan nomor 167/PKS/NJ/2007, Tanggal 19 Desember 2007.

(sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007)

II.3.3 Manfaat dan Tujuan

1. Meningkatkan aktivitas ekonomi masyarakat perkotaan, menambah ruang perdagangan yang memadai dan ruang perkantoran
2. Meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kota Metro
3. Memperluas akses ekonomi dan memperluas lapangan pekerjaan.

(sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007)

II.3.4 Tahapan-Tahapan Rencana Pelaksanaan Metro Mega Mall

1. Tahapan yang akan dilalui sebelum proyek dilaksanakan:
 - Mengadakan sosialisasi kepada pedagang Ruko, toko, dan kaki lima secara berkelanjutan khusus membicarakan masalah pembangunan dan harga jual.
 - Berkoordinasi dengan instansi terkait.

2. Proses penunjukkan calon investor:

- Pengajuan proposal dari pengembang kepada pemerintah
- Melakukan ekspose
- Melakukan evaluasi tim
- Pengajuan persetujuan kepada DPRD Kota Metro
- Penandatanganan PKS (Perjanjian Kerja Sama).

(sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007)

II.3.5 Tahapan Proses Pembangunan Metro Mega Mall

a) Metro Mega Mall tahap I

Metro Mega Mall tahap pertama ini dibangun diatas lahan seluas 1,2 Ha, dimana sebelah barat berbatasan dengan Jalan KH. Arsyad dan sebelah Selatan dengan Jalan Jendral Sudirman. Diatas lahan bekas Taman Parkir dan Ruko berjumlah 58 unit yang berada di sepanjang Jalan Jendral Sudirman terdiri dan disepanjang jalan Baru.

Area tahap pertama ini terdiri dari Ruko dan Pasar Modern, yang dilengkapi juga oleh fasilitas umum seperti kantor pengelola, parkir, toilet umum, mushola dan gardu keamanan. Pembangunan Metro Mega Mall Tahap Pertama ini terdiri dari:

- | | | | |
|----|------|---------------------------|---------------|
| a. | - 70 | Unit Ruko 3 Lantai ukuran | (4,5 x 16) m |
| | - 1 | Unit Ruko 3 Lantai ukuran | (5 x 16) m |
| | - 2 | Unit Ruko 3 Lantai ukuran | (7 x 16) m |
| b. | - 18 | Unit kios 1 Lantai ukuran | (2,5 x 3,5) m |
| | - 17 | Unit kios 1 Lantai ukuran | (2,5 x 3) m |

- 10 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,5 x 2,8) m
- 91 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,5 x 2,5) m
- 10 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,4 x 2,5) m
- 4 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,3 x 2) m
- 8 Unit kios 1 Lantai ukuran (2 x 1,7) m
- 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,8 x 2,5) m
- 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,8 x 2) m
- 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (4,4 x 3) m
- 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (4,5 x 3) m
- 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (3,8 x 2,9) m
- 108 Unit hamparan 1 Lantai (1,6 x 1,5) m

b) Metro Mega Mall tahap II

Metro Mega Mall tahap II ini rencana akan dibangun di atas lahan seluas 1,2 Ha setelah pembangunan tahap I selesai. Lokasinya di *Shopping Center*, dengan batas sebelah barat berbatasan dengan jalan Baru, sebelah timur dengan Jalan Imam Bonjol, sebelah utara dengan Jalan KH. Arsyad dan sebelah selatan dengan jalan Jendral Sudirman. Diatas lahan bekas Taman Parkir. Area tahap kedua ini terdiri dari Ruko, Mall dan area kios pedagang kaki lima, yaitu:

- a.
- 13 Unit Ruko 3 Lantai ukuran (4,5 x 14,5) m
 - 1 Unit Ruko 3 Lantai ukuran (7 x 14,5) m
 - 7 Unit Ruko 3 Lantai ukuran (6 x 14,5) m
 - 1 Unit Ruko 3 Lantai ukuran (7,5 x 14,5) m

- b.
 - 27 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,25 x 3,1) m
 - 26 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,25 x 2,8) m
 - 315 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,25 x 2,5) m
 - 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (3,1 x 3,1) m
 - 4 Unit kios 1 Lantai ukuran (3,5 x 2,5) m
 - 54 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,5 x 2,5) m
 - 10 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,09 x 2,25) m
 - 7 Unit kios 1 Lantai ukuran (2,32 x 2,17) m
 - 1 Unit kios 1 Lantai ukuran (6,5 x 1,9) m
- c.
 - Mall dengan luas bangunan kurang lebih 22.901 m²
 (terdiri dari Basement lantai 1, 2, 3, + Mushola dan servise di lantai atap)
 (sumber: addendum PKS Pemkot Metro dan PT. Nolimax)

II.4 Kerangka Pikir

Metro adalah kota baru yang mempunyai akses dengan jalur lalu lintas Sumatra, artinya suatu kota yang mempunyai lokasi strategis. Penduduk Metro sekitar 152 ribu jiwa yang terdiri dari petani, pegawai, usahawan/pelaku jasa yang mana dengan mengarah pada kota yang mempunyai arah kegiatan jasa (sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2008). Untuk itu, kota Metro harus didukung oleh sarana dan prasarana pusat jasa yang memadai dan yang baik. Namun, kondisi pasar yang dimiliki kota Metro, yakni *Shopping Center* adalah HGB (Hak Guna Bangunan) diatas HPL (Hak Pengelolaan Lahan) telah berakhir tahun 2000; dari segi estetika Kota, area Shopping tidak lagi mencerminkan disain pasar Kota; khususnya taman parkir banyaknya pedagang kaki lima dan hamparan

yang berjualan di badan jalan (Jalan Cut Nyak Dien, Jalan Agus Salim, Jalan Kh. Arsyad) yang mana mengganggu kelancaran lalu lintas, kebersihan kota dan keindahan kota (sumber: Dokumen Dinas Pasar Kota Metro Tahun 2007). Maka Pemerintah Kota Metro mengeluarkan kebijakan penataan pembangunan pasar Kota Metro dengan membangun Kawasan Niaga Metro Mega Mall. Rencana penataan ini dimulai dari penataan area seluas 2,53Ha (meliputi pasar *Shopping*, taman parkir dan ruko-ruko blok B dan C) dengan konsep *urban renewal*, membongkar dan membangun kembali tanpa merubah fungsi yang sudah ada saat ini, yaitu fungsi perdagangan dan jasa.

Untuk melaksanakan kebijakan ini, Pemerintah Kota Metro bekerja sama dengan PT. Nolimax selaku pengembang Pembangunan Metro Mega Mall. Namun dalam proses implementasinya berbagai masalah muncul menyebabkan sasaran atau tujuan yang telah digariskan pada saat perumusan kebijaksanaan tidak dapat terwujud dengan sempurna. Dari hal tersebut maka peneliti merasakan perlu diadakan suatu penelitian untuk melihat proses implementasi Kebijakan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro (Pembangunan Kawasan Niaga Metro Mega Mall).

Penelitian ini menggunakan Model Edward untuk mengukur implementasi kebijakan publik. Alasan peneliti menggunakan model implementasi milik Edwards adalah karena model ini sesuai dengan keadaan atau kondisi yang ada di dalam implementasi kebijakan pembangunan metro mega mall yaitu komunikasi kebijakan pada saat kebijakan diimplementasikan. Sehingga dengan menggunakan

model ini akan mempermudah peneliti dalam menjawab rumusan masalah dari penelitian ini berupa : "Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro (Pembangunan Kawasan Niaga Metro Mega Mall) di Kota Metro Tahun 2010?"

Bagan 1. Kerangka Pikir

