

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Kebijakan

Kebijakan pemerintah sangat terkait dengan masalah publik atau pemerintah yang ada dalam suatu negara. Anderson (Islamy, 2001: 17) menyatakan bahwa “Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”. Berdasarkan pengertian di atas, maka kebijakan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok pelaku yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah tertentu.

Lebih lanjut Friedrich (Wahab, 2004: 3) menyatakan bahwa: “Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu, sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Berdasarkan definisi tersebut, maka kebijakan adalah tindakan yang dilakukan berdasarkan atas usulan dari seseorang atau sekelompok orang, karena terdapat hambatan yang harus diatasi untuk dapat mencapai sesuatu tujuan tertentu, serta mencari peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Ciri penting dari pengertian kebijakan menurut Dwidjowijoto (2006:265-266). Pertama, kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kedua, kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup. Ketiga, kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana. Keempat, kebijakan perlu di evaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.

Kemudian Easton (Islamy, 2001: 19) mendefinisikan, “Kebijakan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat”. Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintah saja yang secara syah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakat dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Jadi, kebijakan hanya dapat dibuat oleh pemerintah yang berupa pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Berdasarkan pemaparan tentang kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian aturan yang dibuat oleh lembaga berwenang (pemerintah) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki tujuan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Kebijakan tersebut berlaku untuk seluruh masyarakat karena memiliki sifat memaksa dan mengikat.

1. Kebijakan publik

Menurut Suharto (2005: 42), Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik.

Sebagai keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh administrasi pemerintah.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik sudah seharusnya dibuat berdasarkan kepentingan publik atau rakyat banyak sebagai bentuk dari pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Murtono dan Suyono (2006:50-51) Kebijakan publik adalah program-program atau kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang telah disepakati bersama untuk memenuhi tanggungjawabnya untuk melindungi hak-hak warga negara dan mencapai tujuan masyarakat. Kebijakan publik ada tiga macam, yaitu kebijakan ekstraktif, distributif, regulatif.

Pada umumnya, menurut Murtono dan Suyono (2006:51) kebijakan publik memiliki fungsi sebagai berikut.

- a. Menciptakan ketertiban dalam masyarakat demi kelancaran pelaksanaan kebijakan ekstraktif dan distributif.

- b. Menjamin hak asasi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan ataupun kelompok dominan di masyarakat.

Lebih lanjut Murtono dan Suyono (2006: 51-52) mengatakan kebijakan publik harus melalui beberapa tahapan. Pertama, yaitu dari masukan isu-isu atau masalah yang berasal dari masyarakat dan berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Pada tahap ini dilakukan identifikasi dan pemilihan masalah dalam masyarakat yang akan dibahas dan dicari jalan keluar melalui kebijakan. Kedua, perumusan kebijakan publik. Pada tahap ini masalah-masalah yang sudah diagendakan akan dicarikan pemecahan jalan keluarnya dan disahkan menjadi kebijakan. Ketiga, yaitu penerapan dan pengawasan kebijakan publik. Tahap ini sangat penting karena dengan pelaksanaan kebijakan akan menunjukkan hasil.

Menurut Anderson (Nurcholis 2012: 264) kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola-model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif. Dan kelima,

kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan.

Dye (Nurcholis 2012: 264) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan, apabila pemerintah memiliki untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya.

2. Analisis Kebijakan

Adapun Dwidjowijoto (2006:63) mengatakan analisis kebijakan *is a must* bagi perumusan kebijakan, namun tidak terlalu ditekankan pada implementasi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Pada implementasi kebijakan dan lingkungan biasanya dilakukan evaluasi. Namun, evaluasi kebijakan merupakan bagian dari analisis kebijakan yang lebih bersifat berkenaan dengan prosedur dan manfaat dari kebijakan. Meskipun analisis kebijakan lebih fokus pada perumusan, pada prinsipnya setiap analisis kebijakan menjangkau proses kebijakan sejak awal, yaitu menemukan isu kebijakan, menganalisis faktor pendukung kebijakan, implementasi kebijakan, peluang evaluasi kebijakan, dan kondisi lingkungan kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan kegiatan pokok dalam perumusan kebijakan karena memberikan pijakan awal mengapa sebuah kebijakan harus dibuat. Dunn (Dwidjowijoto 2006: 63) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai

disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis, menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Quade (Dwidjowijoto 2006:57) mengemukakan bahwa asal muasal analisis kebijakan disebabkan oleh banyaknya kebijakan yang memuaskan. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan menciptakan masalah baru.

Dwidjowijoto (2006: 50) analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pula pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan. Analisis kebijakan, sebagaimana didefinisikan oleh William 1971 (Dwidjowijoto 2006: 50) bertugas melakukan *synthesizing information including research result to produce a format for policy (the laying out of alternative choices) and determining future needs for policy-relevant information*. Sementara evaluasi kebijakan adalah penilaian atas hasil atau kemanfaatan suatu kebijakan. Berdasarkan pendapat ahli diatas analisis kebijakan adalah memahami bahwa analisis kebijakan mempunyai ruang yang lebih luas dibanding evaluasi kebijakan karena analisis dapat dilakukan pra dan paska kebijakan.

Sementara Dunn (Hoed, 2006: 18) Secara garis besar analisis kebijakan adalah *the process of producing knowledge of and in policy process*. Tujuan analisis kebijakan adalah *to provide policy makers with information that could be used to exercise reasoned judgement in finding solutions for political problems*.

Menurut Dwidjowijoto (2006: 51) analisis kebijakan mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi keilmuan atau sains dan dimensi praktik. Analisis kebijakan dalam arti pemahaman mendalam akan suatu kebijakan merupakan sebuah dimensi keilmuan. Dalam hal ini, analisis kebijakan dilakukan untuk meneliti suatu kebijakan yang sudah dibuat dan dilaksanakan hingga ke detail bagian-bagiannya, memahami hubungan antar bagian, dan menemukan makna kebijakan dari analisis tersebut. Makna tersebut tidak semata-mata makna yang tertulis pada kebijakan, namun juga yang muncul dari pemahaman publik atas kebijakan tersebut serta bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan oleh birokrasi.

Lebih lanjut Dwidjowijoto (2006: 64) mengatakan meskipun analisis kebijakan lebih fokus pada perumusan, pada prinsipnya setiap analisis kebijakan pasti mencakup evaluasi kebijakan karena analisis kebijakan menjangkau proses kebijakan sejak awal, yaitu menemukan isu kebijakan, menganalisis faktor pendukung kebijakan, implementasi kebijakan, peluang evaluasi kebijakan, dan kondisi lingkungan sekitar.

Berdasarkan pendapat ahli di atas analisis kebijakan fokus dalam perumusan, karena analisis kebijakan mencakup beberapa hal seperti menemukan isu, implementasi kebijakan, peluang evaluasi, dan kondisi lingkungan sekitar. Dengan kata lain analisis kebijakan adalah rangkaian dari semua kebijakan yang telah di laksanakan.

3. Analisis kebijakan publik

Dunn (2000: 119-121) memberi penjelasan tentang bentuk analisis yang sangat terkait dengan sasaran yang dimaksudkan, yakni “Analisis kebijakan retrospektif”, yang berorientasi pada masalah atau *problem-oriented analysis*, yaitu penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan. Fungsinya adalah upaya untuk menerangkan sebab-sebab dari pengambilan sebuah kebijakan. Dan kajian ini masuk dalam kategori formulasi kebijakan, yang mencoba menjawab pertanyaan mengapa suatu kebijakan diambil oleh pemerintah.

Menurut Abidin (2012: 136) menyatakan bahwa menganalisis strategi-strategi alternatif yang diidentifikasi itu diuji ketepatannya, dapat jadi suatu strategi mempunyai nilai lebih menurut kriteria yang satu, tetapi nilai kurang menurut kriteria yang lain. Beberapa kriteria yang biasa dipakai dalam mengukur ketepatan suatu strategi kebijakan publik adalah:

- a. Kelayakan politik (*political feasibility*)
- b. Kelayakan ekonomi (*economic feasibility*)
- c. Kelayakan efektivitas (*effectiveness feasibility*)
- d. Kelayakan-kelayakan lain sesuai dengan kriteria apa yang dibuat secara khusus.

Menurut Liddle (2000: 217) analisis kebijakan publik atas dasar “salah-benar” adalah tak ubahnya pemaksaan satu model cetak-biru kebijakan publik (dan implementasinya) untuk suatu diskusi yang mestinya cerdas. Pendekatan salah-benar mengabaikan dinamika pembuatan kebijakan dari waktu ke waktu dan mengasumsikan arah kebijakan yang seragam dalam konteks bernegara yang jelas tidak pernah bebas dari politik.

Badjuri dan Yuwono (2002: 66) mengemukakan lima argumen tentang artipenting analisis kebijakan publik, yakni:

1. Dengan analisis kebijakan maka pertimbangan yang ilmiah, rasional dan obyektif diharapkan dijadikan dasar bagi semua pembuatan kebijakan publik. Ini artinya bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan pertimbangan ilmiah yang rasional dan obyektif.
2. Analisis kebijakan publik yang baik dan komprehensif memungkinkan sebuah kebijakan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu mewujudkan kesejahteraan umum (*public welfare*).
3. Analisis kebijakan menjadi sangat penting oleh karena persoalan bersifat multidimensional, saling terkait (*interdependent*) dan berkorelasi satu dengan lainnya.
4. Analisis kebijakan memungkinkan tersedianya panduan yang komprehensif bagi pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan juga mencakup dua hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat substansial saat ini dan hal-hal strategis yang mungkin akan terjadi di masa yang akan datang.
5. Analisis kebijakan memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi publik. Hal ini dikarenakan dalam metode analisis kebijakan mesti melibatkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan analisis kebijakan akan sangat membantu menghindari suatu kebijakan yang hanya memakai pertimbangan sempit semata atau pertimbangan kekuasaan semata. Hal ini dikarenakan dalam metode analisis kebijakan harus melibatkan aspirasi masyarakat.

4. Model Analisis Kebijakan Publik

Menurut Dunn (2003: 232) model kebijakan diartikan sebagai representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat

disimpulkan bahwa model kebijakan adalah suatu rencana yang telah dipilih untuk menyelesaikan tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

Model *Rational-Comprehensive* menurut Santoso (2010: 19) mendefinisikan proses kebijakan sebagai proses yang sepenuhnya rasional. Segala keputusan diambil berdasarkan informasi yang lengkap dan perhitungan yang komprehensif. Model *rational-comprehensive* dalam kebijakan publik dipandang sebagai pencapaian tujuan secara efisien harus menempatkan pengambilan keputusan dalam posisi strategis, sebagai pusat perhatian utamanya. Pembuatan keputusan yang rasional (*rational decision-maker*) harus memilih alternatif yang dirasanya paling tepat guna mencapai hasil akhir (*outcome*) yang diinginkan. Dengan demikian pembuatan keputusan yang rasional pada hakikatnya mencakup pemilihan alternatif terbaik yang akan memaksimalkan tingkat kepuasan nilai-nilai pembuatan keputusan.

Menurut Dunn (2003: 234-241) tipe-tipe model kebijakan antara lain adalah sebagai berikut:

1. Model Deskriptif (*Descriptive Model*)
Model yang disusun untuk tujuan menjelaskan atau memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan.
2. Model Normatif (*Normative Model*)
Model yang dirumuskan untuk maksud mengoptimalkan pencapaian utilitas (nilai).
3. Model Verbal (*Verbal Model*)
Sebuah model yang diekspresikan dalam bahasa sehari-hari ketimbang logika simbolis dan matematika simbolis: sama atau ekuivalen dengan masalah substantive.
4. Model Simbolis (*Symbolic Model*)
Sebuah model yang diekspresikan dalam bahasa logika atau matematika simbolis: sama atau ekuivalen dengan masalah formal.
5. Model Prosedural (*Procedural Model*)
Model yang diekspresikan dalam bentuk prosedur-prosedur elementer yang diciptakan untuk menampilkan hubungan yang dinamis.

6. Model Sebagai Pengganti dan Perspektif

Model kebijakan, lepas dari tujuan atau bentuk ekspesinya, dapat dipandang sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif. Sebaliknya, model perspektif (*perspective models*) dipandang sebagai satu dari cara banyak lain yang dapat digunakan untuk merumuskan masalah substantif.

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa model analisis kebijakan publik mempunyai enam model di dalamnya seperti model deskriptif, model normatif, model verbal, model simbolis, prosedural, model sebagai pengganti dan perspektif. Model-model tersebut masing-masing berupaya untuk merumuskan pengambilan keputusan dari suatu masalah atau permasalahan untuk tujuan tertentu.

Allison dan Zelinek (Dwidjowijoto, 2006: 51-52) mengembangkan tiga model analisis kebijakan, yaitu:

1. *Rational Actor Model (RAM)*
Menganggap bahwa organisasi negara berperilaku seperti individu yang rasional. Pemerintah sebagai satu kesatuan yang utuh mengambil keputusan setelah informasi yang tersedia dibahas secara mendetail, termasuk semua konsekuensi serta risiko yang mungkin diakibatkan oleh keputusan itu.
2. *Organizational Behavior Model (OBM)*
Menekankan pada proses pengambilan keputusan organisasional yang berlangsung secara wajar. Di dalam proses itu elemen-elemen penting dalam keputusan strategis ikut dipertimbangkan sehingga keputusan yang di ambil dapat dipertanggungjawabkan menurut aturan organisasi kepada rakyat.
3. *Government Politics Model (GPM)*
Memahami bahwa keputusan merupakan resultan politik, yaitu hasil dari permainan politik, bahwa keputusan dibuat dari proses negosiasi dan kompromi dari konflik kepentingan yang terjadi di antara aktor-aktor politik.

Berdasarkan pendapat ahli di atas model analisis kebijakan publik adalah pemerintah adalah yang mengambil keputusan dan keputusan yang telah

diambil oleh pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan karena keputusan tersebut telah melalui proses negoisasi dan kompromi dari konflik kepentingan yang terjadi di antara aktor-aktor politik.

B. Tinjauan Implementasi Kebijakan

Terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan. Baik itu bersifat internal maupun eksternal. Howlett dan Ramesh (1995:154-155) dalam Badjuri & Yuwono (2000:114-115) dipengaruhi oleh :

- a. Pangkal tolak permasalahan, jika pangkal permasalahan tidak jelas, maka implementasi kebijakan publik akan berjalan dengan lancar. Artinya dengan mengenali apakah pangkal tolak itu berdomain sosial, politik, ekonomi, ataupun kebudayaan akan lebih memudahkan implementer kebijakan dalam melaksanakan kebijakan publik tersebut.
- b. Tingkat keakutan masalah yang dihadapi pemerintah: semakin akut persoalan yang dihadapi sebuah kebijakan publik maka akan membutuhkan waktu penyelesaian dalam implementasi kebijakan semakin lama dan pengorbanan sumberdayanya. Baik material maupun immaterial tentu akan semakin banyak.
- c. Ukuran kelompok yang ditargetkan semakin kecil *targeted groups* yang dituju dari sebuah kebijakan publik, tentunya akan semakin mudah dikelola ketimbang kelompok target yang besar dan mempunyai ruang lingkup yang luas.
- d. Dampak perilaku yang diharapkan; jika dampak yang diinginkan semata-mata kuantitatif (ekonomis), maka akan lebih mudah menanganinya ketimbang jika dampak yang diinginkan merupakan perilaku seperti tingkat ketaqwaan seseorang, pengalaman dan penghayatan tentang nasionalisme, pembangunan watak bangsa dan seterusnya, selain berdimensi kualitatif, dampak perilaku semacam ini membutuhkan waktu yang tidak pendek.

Implementasi kebijakan publik harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas serta sumberdaya pendukung yang jelas pula, jika ketiga hal ini tidak diperhatikan dengan baik, jangan terlalu banyak berharap kesuksesan implementasi sebuah kebijakan publik.

Walaupun tidak banyak studi tentang bagaimana mendesain kesuksesan kebijakan, ada beberapa literatur yang menjelaskan beberapa pelajaran yang dapat dipetik untuk kesuksesan implementasi kebijakan menurut Brigman & Davis 2000, Fenna 1998 dan Turner & Hulme 1997. (Badjuri & Yuwono 2002:116-117), seperti :

- a. Jika sebuah kebijakan publik didesain tidak didasarkan pada kerangka dan acuan teori yang kuat dan jelas, maka implementasinya akan terganggu, karena konteks persoalannya tidak didesain secara baik serta bagaimana mekanisme bekerjanya tidak dipersiapkan secara matang.
- b. Antara Kebijakan dan implementasi harus disusun suatu korelasi yang jelas sehingga konsekuensi yang diinginkanpun jelas pula. Semakin kompleks kesinambungan kebijakan dengan implementasi, maka akan semakin kompleks persoalan dan beban yang akan dihadapi dilapangan, dimana bisa saja implementasi kebijakan publik tersebut akan gagal.
- c. Implementasi kebijakan publik akan gagal jika terlalu banyak lembaga yang bermain. Itu artinya mesti disusun sebuah organisasi koordinator yang berfungsi mengkoordinasikan dan juga mengelola bagaimana agar proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.
- d. Sosialisasi kebijakan kepada mereka yang akan melaksanakan kebijakan sangatlah penting karena hal ini sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Pelaksanaan kebijakan pada tingkat yang paling bawah (*steel level bureaucracy*) harus diberikan informasi yang menyeluruh dan utuh mengenai kebijakan publik yang akan diambil.
- e. Evaluasi kebijakan secara terus menerus (*monitoring*) terhadap sebuah kebijakan sangatlah krusial karena sebuah kebijakan akan berevolusi secara baik dan efisien, jika ada evaluasi yang terus menerus dan berkesinambungan. Banyak bukti menunjukkan bahwa kebijakan publik yang ambisius akan gagal, jika evaluasinya dilakukan setelah beberapa tahun implementasinya.
- f. Untuk berhasil dengan baik, pembuat kebijakan publik harus menaruh perhatian yang sama terhadap implementasi dan perumusan kebijakan. Implementasi tidak bisa dipisahkan dari kebijakan. Sesuatu tidak akan jelas gunanya, jika tidak dijelaskan bagaimana cara melakukannya. Ini artinya bagaimana cara melaksanakannya merupakan fokus pokok dan faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Ada beberapa kondisi yang mempengaruhi kesuksesan sebuah implementasi kebijakan publik Turner & Hulme 1997; Brigman & Davis 2000 (Badjuri & Yuwono 2002:117-119), yaitu :

- a. Ada tidaknya keterbatasan-keterbatasan eksternal yang parah. Maksudnya jika terdapat penolakan yang besar dari kalangan eksternal organisasi publik, maka jelas implementasi kebijakan akan gagal. Oleh karenanya diperlukan sebuah upaya konstruktif sedemikian rupa sehingga konstrain eksternal ini dapat diminimalisir semaksimal mungkin.
- b. Ketersediaan waktu dan sumberdaya yang cukup. Jika implementasi kebijakan tidak didukung dengan waktu dan sumberdaya yang cukup (seperti sumber daya uang dan sumber daya manusia), maka jangan terlalu banyak berharap implementasi kebijakan akan berhasil dengan sukses.
- c. Adanya dukungan berbagai kombinasi sumberdaya yang cukup dalam setiap tahapan implementasi kebijakan. Ini artinya kontinuitas dukungan sumberdaya dalam setiap tahapan implementasi kebijakan harus dipersiapkan secara baik dan matang.
- d. Analisis kausalitas akan banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Ini penting karena kadang-kadang terdapat kesulitan yang nyata tentang berfikir kausalitas dalam semua persoalan kebijakan publik.
- e. Perlunya sebuah lembaga koordinator, yang diperlukan untuk lebih dominan mengelola tahapan-tahapan implementasi kebijakan. Kalau tidak ada lembaga koordinator yang jelas, maka dengan sendiri tidak ada mekanisme akuntabilitas dan kontinuitas yang berkesinambungan dari sebuah implementasi kebijakan publik.
- f. Dalam tahapan awal implementasi, harus ada kejelasan dan kesepakatan mengenai tujuan dan sasaran apakah yang akan dituju. Ini penting agar terjadi kejelasan dan kesatuan gerak dan langkah dari masing-masing lembaga yang terlibat.
- g. Adanya pembagian kerja yang jelas dari setiap tahapan implementasi sehingga menghasilkan kejelasan hak dan tanggung jawab dari masing-masing lembaga pelaksana tersebut.
- h. Sebagaimana disampaikan, koordinasi, komunikasi, dan kerjasama yang baik antar lembaga pelaksana kebijakan itu akan mempengaruhi kebijakan implementasi.
- i. Kepatuhan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah ditetapkan dalam koordinasi implementasi tersebut, berpengaruh positif terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Ini berkaitan dengan konsistensi dan komitmen antara apa yang ditulis dengan apa yang dilaksanakan dalam tahapan implementasi itu.

C. Tinjauan Fungsi Pemerintahan

Budiarjo (2000: 46) mengatakan, bahwa fungsi pemerintahan secara minimum adalah:

1. Melaksanakan penertiban (*law and order*)
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat

3. Menegakkan keadilan

Ndraha (2003: 73) menyatakan, bahwa “Pemerintahan adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh sebuah lembaga”. Berdasarkan pengertian tersebut, maka pemerintah merupakan sebuah lembaga atau badan yang melakukan sesuatu, karena kekuasaan yang dimilikinya dan dan mempunyai kekuasaan dalam mengatur pemerintahan yang menyangkut dalam kepentingan negara dan masyarakat.

Menurut Ndraha (2003: 75), fungsi pemerintah dibagi tiga hakiki, yaitu:

1. Pelayanan
2. Pemberdayaan
3. Pembangunan

Lebih lanjut Ndraha (2003: 76), ada dua macam fungsi pemerintah, yaitu:

1. Fungsi primer

Fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya, fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik, dan sosial masyarakat: semakin meningkat kondisi yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa-publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan-sipil termasuk layanan-birokrasi. Kedua jenis fungsi itu disingkat sebagai fungsi pelayanan (*servicing*). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan negara di seluruh dunia, baik negara

maju maupun yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing.

2. Fungsi sekunder

Pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik dan sosial yang diperintah, dalam arti, semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat *bargaining position*, dan semakin integratif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Fungsi pemerintah berubah dari *rowing ke steering*.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, dapat disimpulkan fungsi pemerintah adalah pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat oleh pemerintah itu sendiri untuk membuat suatu perubahan untuk masyarakat khususnya di bidang ekonomi, politik, dan sosial.

Pramono (2008: 202-203) berpendapat, fungsi pemerintah adalah mensejahterakan masyarakat dengan menggunakan sumber daya seefisien mungkin. Hasil produksi pemerintah sebagian besar, berupa barang dan jasa untuk kepentingan umum (*public goods and service*). Barang dan jasa seperti ini tidak dijual. Misalnya jalan raya, jembatan, berbagai fasilitas umum, fasilitas sosial, keamanan dan sebagainya.

D. Tinjauan Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses perubahan yang berlangsung terus menerus yang bertujuan meningkatkan taraf hidup setiap anggota masyarakat. Pembangunan diartikan sebagai pertumbuhan,

perkembangan, demokrasi, perubahan, produktivitas, industrilisasi atau modernisasi.

Pembangunan menurut Soekanto (2006: 382), disamping memiliki tujuan-tujuan yang diinginkan tidak mustahil pembangunan mengakibatkan terjadinya dampak pada subsistem kemasyarakatan. Dampak tersebut akan timbul apabila terjadi gejala-gejala, antara lain :

- a. Perubahan yang cepat
- b. Perubahan sosial, ekonomi, politik yang simultan
- c. Pencarian faktor kesalahan karena ketidakmampuan membawa perubahan ekonomi yang cepat

Rogers (Nasution, 2004: 28) menyatakan, bahwa pembangunan adalah suatu proses perubahan sosial dengan partisipasi yang luas dalam suatu masyarakat, yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka.

Berdasarkan pendapat di atas, maka pembangunan merupakan suatu proses perubahan menuju masyarakat yang lebih baik dari segi sosial maupun material. Pembangunan berjalan tanpa henti, dimana kehidupan dahulu yang kurang baik diganti dengan kehidupan yang lebih baik.

Menurut Siagian (2005: 4), Pembangunan merupakan suatu proses sedikitnya terdapat 7 ide pokok pembangunan, yaitu:

- a. Pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang disutu pihak bersifat independent, akan tetapi dipihak lain merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir.
- b. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan.
- c. Pembangunan dilakukan secara terencana baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, dan jangka pendek.
- d. Perencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan.
- e. Pembangunan mengarah kepada modernitas.
- f. Modernitas yang ingin dicapai melalui kegiatan pembangunan perdefinisi bersifat multidimensional.
- g. Semua hal yang disinggung diatas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa, sehingga negara bangsa yang bersangkutan semakin kukuh pondasinya dan semakin mantap keberadaannya, sehingga menjadi negara bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain didunia,karena mampu menciptakan situasi yang membuatnya berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan negara bangsa lain tersebut.

Sesuai pendapat ahli di atas, pembangunan adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk membangun dan memberi perubahan bagi masyarakat, karena suatu pembangunan menimbulkan dampak perubahan jangka panjang, sedang, dan jangka pendek bagi kehidupan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah harus dijalankan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memiliki sinergi yang sama dalam melaksanakan program-program yang ada dalam rangka memajukan pembangunan tidak hanya dipusat tetapi juga didaerah.

Sedangkan Siagian (2005: 4) menyatakan, “Pembangunan adalah rangakain usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”. Berdasarkan pengertian diatas, maka pembangunan adalah

suatu usaha untuk mencapai perubahan secara terencana yang dilakukan oleh suatu negara dalam rangka pembinaan bangsa.

Nogroho dan Dahuri (2004:9) menyatakan, bahwa “Pembangunan adalah suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara syah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusia”. Berdasarkan pengertian di atas maka pembangunan merupakan sebuah upaya untuk menciptakan suatu alternatif yang syah bagi warga negara untuk dapat memenuhi aspirasinya sehingga aspirasi dari masyarakat tersebut dapat terwujud.

Sumodiningrat & Nugroho (2005: 201), Salah satu tugas pemerintah dalam pembangunan adalah “Menyediakan prasarana atau infrastruktur yang keras, seperti jembatan, irigasi, jalan raya, waduk-waduk, bendungan-bendungan dan sejenisnya, yang sering disebut sebagai *public goods* atau barang-barang dan jasa publik”.

Rai (2008: 5) mengatakan, barang publik (*public goods*) adalah barang dan jasa yang diadakan oleh sektor publik (pemerintah) untuk keperluan masyarakat. Barang dan jasa tersebut harus disediakan oleh negara atau adanya kegagalan mekanisme pasar (*market failure*), sehingga sektor privat tidak mau dan tidak mampu memproduksi barang publik tersebut.

Lebih Lanjut Rai (2008: 5) menyatakan, bahwa terdapat dua sifat utama barang publik, yaitu *nonexcludability* dan *nonrivalness in consumption* berarti bahwa barang tersebut dapat dinikmati oleh semua orang tanpa mengorbankan kenikmatan orang lain. Sedangkan *nonrivalness in consumption* berarti, bahwa

dalam menggunakan barang tersebut orang tidak perlu bersaing untuk mendapatkannya.

Sedangkan Hidayat (2007:23) menyatakan, objek yang diatur dalam administrasi publik dalam target utama pembangunan adalah barang publik (*public goods*), seperti minyak, air, hutan, maupun *public utilities*, seperti jalan, jembatan, serta sarana dan prasarana lainnya.

Sementara Savas (Abidin, 2006:245) menyebutkan, barang publik (*public goods*) itu sebagaibarang bersama (*Collective goods*) barang-barang ini tidak dapat dipisahkan antara yang membayar dengan yang tidak, dan dikonsumsi tidak secara individu, tetapi secara bersama. Contoh: penerangan jalan dan keamanan. Karena sifatnya yang demikian, barang ini harus diproduksi dan didistribusikan oleh pemerintah.

Berdasarkan seluruh pendapat ahli di atas, Barang publik (*public goods*) adalah barang yang dapat dinikmati oleh semua orang. Barang publik tidak dapat dibatasi siapa penggunaanya dan sebisa mungkin tidak perlu mengeluarkan biaya untuk dapat menggunakan barang publik tersebut. Barang publik adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut.

E. Tinjauan Dampak

Pandangan mengenai dampak dalam arti umum adalah suatu perubahan yang terjadi dari suatu aktifitas. (Soemarwoto, 1992: 45). Dalam kebijakan

pemerintah, pandangan mengenai dampak kebijakan-kebijakannya. (Islamy, 2001:115) menurut Islamy dampak kebijakan dapat dibagi menjadi:

- a. Dampak kebijakan yang diharapkan dan
- b. Dampak kebijakan yang tidak diharapkan

Menurut Azis (2010: 53) Eksternalitas dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif.

1. Eksternalitas positif terjadi ketika kegiatan satu pihak memiliki dampak positif terhadap pihak lain.
2. Eksternalitas negatif terjadi ketika tindakan yang dilakukan satu pihak berdampak negatif terhadap pihak ketiga atau pihak yang tidak terlibat dalam transaksi

Selanjutnya Suryadiningrat (1989: 108) menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah selalu ada evaluasi, dan yang banyak mengevaluasi kebijakan pemerintah adalah objek kebijakan, dalam hal ini adalah masyarakat. Sedangkan pengertian dari evaluasi kebijakan pemerintah menurutnya merupakan penilaian akibat dari *impact* kebijakan terhadap publik dengan mengadakan perbandingan antara hasil, *output*, *outcome* dan produk kebijakan bilamana hasil tersebut sesuai dengan standar. Maka kebijakan dapat dikatakan sukses.

Adapun menurut Anderson dalam buku Islamy (2001:115) dampak kebijakan pemerintah dapat dilihat dari beberapa dimensi, yaitu:

1. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequens*) atau dampak yang tidak diharapkan (*unintended consequens*) baik pada problemnya

- maupun pada masyarakat. Sasaran itu ditujukan kepada siapa?, dan ini perlu ditentukan terlebih dahulu.
2. Limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijakan tersebut, ini biasanya disebut “*externalities*” atau “*spillover effects*”. Limbah kebijakan ini bisa positif atau bisa pula negatif.
 3. Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
 4. Dampak kebijaksanaan terhadap “biaya” langsung atau *direct costs*. Merupakan menghitung biaya dari setiap program kebijakan pemerintah (*economic costs*) relative lebih mudah dari pada menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*).

Soemarwoto (1992: 43) menyatakan bahwa “ Dampak adalah suatu perubahan yang terjadi akibat suatu aktifitas. Aktifitas tersebut dapat bersifat alamiah, baik kimia, fisik, maupun biologi dan aktifitas dapat pula dilakukan oleh manusia”. Pada konteks ini dampak dilakukan karena adanya aktivitas manusia dalam pembangunan. Berdasarkan pengertian tersebut maka dampak merupakan suatu perubahan yang dilakukan oleh manusia yang dapat bersifat alamiah, baik kimia, fisik, maupun biologi. Artinya bahwa perubahan yang terjadi adalah dari aktivitas manusia.

Selanjutnya Brown (Wahab, 2004:106) menyatakan bahwa seseorang yang tidak sepakat terhadap suatu dampak dipersepsikan akan:

1. Memandang dampak tersebut sebagai suatu yang tidak sejalan dengan tujuan undang-undang yang sebenarnya.
2. Memandang undang-undang itu sebagai suatu yang sebenarnya.
3. Mempertanyakan kebenaran (validitas) data yang menyangkut dampak tersebut.

Dimensi dampak kebijakan menurut Anderson (Islamy, 2003: 115) adalah sebagai berikut:

1. Dampak kebijaksanaan diharapkan baik pada problemnya maupun pada masyarakat. Sasaran kebijakan itu terutama ditujukan kepada siapa dan hal ini perlu ditentukan terlebih dahulu.
2. Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut. Ini disebut “*eksternalities*” atau “*spillover effects*”. Limbah kebijaksanaan ini dapat positif atau negatif.
3. Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan atau kebijaksanaan yang telah dilaksanakan dalam bentuk apapun pasti memiliki dampak positif dan negatif yang terjadi baik sesudah dilaksanakannya kebijakan tersebut atau pun dimasa yang akan datang. Pendapat ahli ini akan dijadikan fokus utama yang digunakan dalam analisis penelitian.

Dampak menurut Hosio (2007:57) adalah “perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan”. Berdasarkan pengertian dampak tersebut dapat dikatakan bahwa dampak merupakan sebuah perubahan nyata akibat keluaran kebijakan berupa sikap atau tingkah laku dari masyarakat.

Sedangkan menurut Islamy (2001:115). “Dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan”. Berdasarkan pengertian diatas maka dampak merupakan suatu akibat dari suatu kebijakan yang dilaksanakan disuatu tempat yang merupakan sebuah konsekuensi dari dijalankannya sebuah kebijakan.

Berdasarkan pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat atau hubungan dari suatu aktifitas atau tindakan yang dilakukan sebelumnya yang merupakan suatu frekuensi dari suatu kebijakan tersebut. Jadi, sebenarnya dampak akan terjadi jika terdapat suatu perubahan yang berasal dari tindakan aktifitas yang telah dilakukan terhadap sebelum dilakukannya aktifitas atau tindakan.

Terkait dengan masalah penelitian ini maka dampak adalah suatu perubahan dari adanya pembangunan infrastruktur. Melihat adanya dampak dapat dilakukan dengan membandingkan keadaan sebelum dan sesudah terjadi pembangunan. Analisis dampak pembangunan pasar pada penelitian adalah tentang perbedaan antara kondisi sebelum adanya pembangunan setelah adanya pembangunan Infrastruktur. Berkaitan dengan hal ini yang ditekankan adalah adanya pengaruh kuat yang mendatangkan akibat sebelum dan sesudah dari adanya pembangunan infrastruktur terhadap teratasinya kemacetan yang menjadi suatu permasalahan.

F. Tinjauan Efektivitas

Pada dasarnya efektivitas menunjukkan tingkat keberhasilan dalam pencapaian suatu tujuan. Winarno (1977: 38) menyatakan bahwa efektivitas adalah keadaan yang menunjukkan sejauhmana apa yang telah direncanakan atau diinginkan dapat terlaksana atau tercapai.

Sedangkan Soewarno (1971: 38) menyatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan

sebelumnya. Efektivitas juga berupa pengukuran dalam arti tercapainya tujuan atau sasaran sebelumnya. Efektivitas merupakan suatu tujuan terhadap sasaran yang benar-benar ingin dicapai dengan kata lain merupakan keberhasilan dari rencana yang ditetapkan.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli di atas, dapat diambil kesimpulan, bahwa efektivitas adalah kemampuan memenuhi tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dengan melihat dari realita yang terjadi, dapat dinilai sesuatu itu efektif atau tidak.

G. Kerangka Pikir Penelitian

Saat ini Indonesia sedang mengupayakan pembangunan kearah yang lebih maju. Berbagai program disiapkan untuk mendukung tujuan pembangunan yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

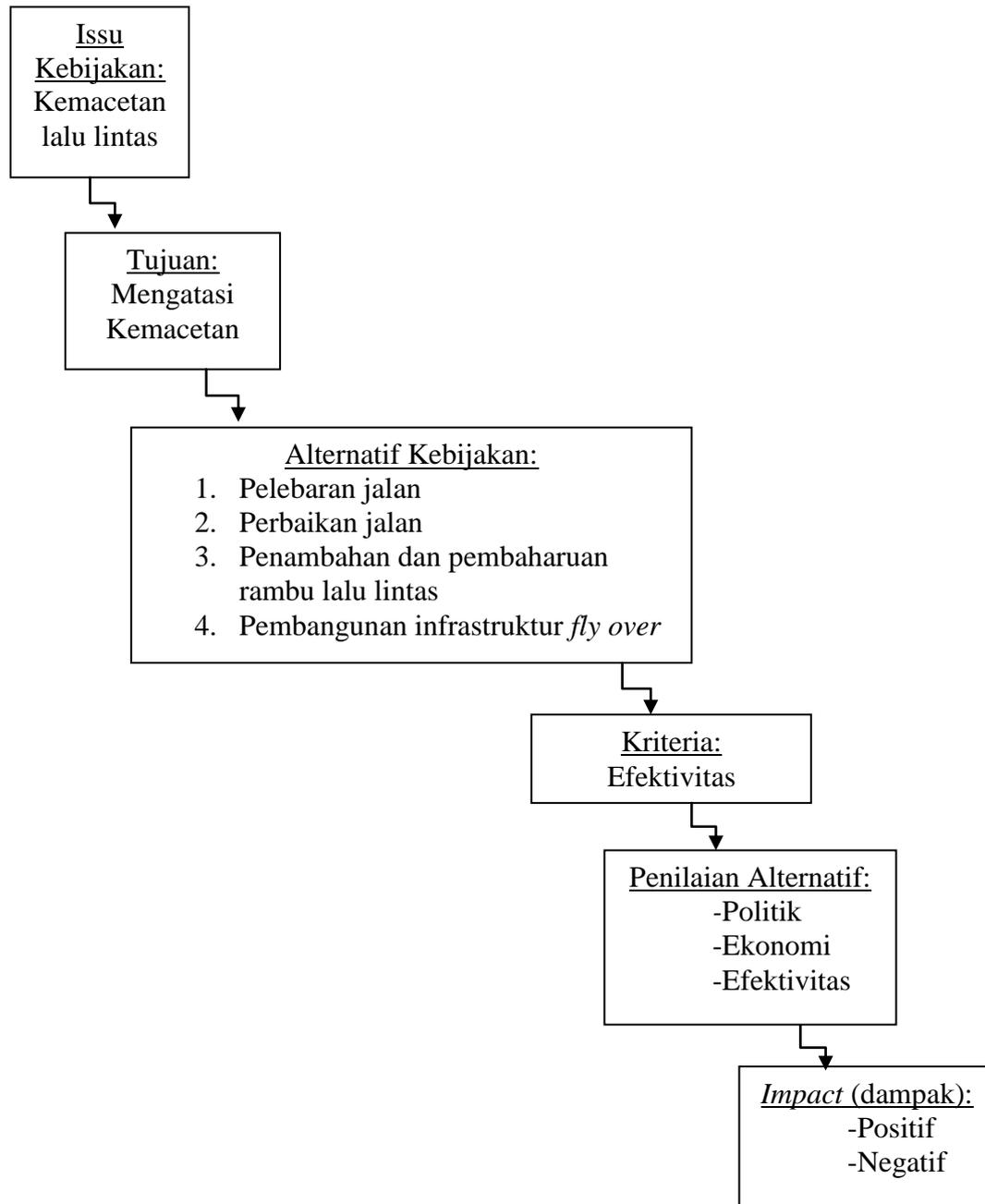
Salah satu cara yang dilakukan pemerintah dalam mengupayakan pembangunan kearah yang lebih maju adalah dengan menciptakan kebijakan pembangunan khususnya dibidang infrastruktur, karena dengan adanya pembangunan infrastruktur yang baik permasalahan yang sering terjadi yaitu kemacetan dapat diatasi dengan membangun sarana seperti *fly over* atau dengan perbaikan dan pelebaran jalan.

Dalam penelitian ini peneliti memakai Model *Rational-Comprehensive* menurut santoso (2010: 19) mendefinisikan proses kebijakan sebagai proses yang sepenuhnya rasional. Segala keputusan diambil berdasarkan informasi

yang lengkap dan perhitungan yang komprehensif. Model *rational-comprehensive* dalam kebijakan publik dipandang sebagai pencapaian tujuan secara efisien harus menempatkan pengambilan keputusan dalam posisi strategis, sebagai pusat perhatian utamanya. Pembuatan keputusan yang rasional (*rational decision-maker*) harus memilih alternatif yang dirasanya paling tepat guna mencapai hasil akhir (*outcome*) yang diinginkan. Dengan demikian, pembuatan keputusan yang rasional pada hakikatnya mencakup pemilihan alternatif terbaik yang akan memaksimalkan tingkat kepuasan nilai-nilai pembuatan keputusan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan kebijakan pembangunan infrastruktur *fly over* dalam mengatasi kemacetan di Jalan Gajah Mada Kota Bandar Lampung dimulai dengan mengetahui isu, tujuan, alternatif kebijakan, kriteria, penilaian alternatif dan dampak.

Kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut.



Bagan 1.
Kerangka pikir