

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah ‘kebijakan’ atau ‘*policy*’ digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Richard Rose (dalam Winarno 2016 : 20) mengatakan bahwa :
“Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan, ketimbang sebagai suatu keputusan tersendiri.”

Sedangkan menurut Carl Friedrich (dalam Winarno 2016 : 20) mengatakan bahwa :

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun individual.

Definisi lain juga diajukan oleh Eulau & Prewitt (dalam Agustino 2016:17) yang menyatakan Kebijakan adalah “Keputusan tetap” yang diberikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Kebijakan adalah suatu tindakan untuk mencapai tujuan yang dilakukan oleh pemerintah, atau kelompok atau perseorangan agar tujuan tersebut sesuai dengan kebijakan yang ingin di realisasikan.

2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Definisi Kebijakan publik menurut Dewey (dalam Winarno 2016 : 18) mengatakan “

“Kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan problem-problemnnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu, dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan

bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.”

Definisi Kebijakan Publik Menurut Dye (dalam Dwiyanto, 2017 : 17)

“Kebijakan Publik adalah *whatever governments choose to do or not to do.*”

Yang bermakna bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan.

Sedangkan menurut William I. Jenkins (dalam Agustino 2016 : 17) menyatakan kebijakan publik:

“... a set of interrelated decision taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decision should, in principle, be within the power of those actors to achieve”

Jenkins memandang kebijakan publik sebagai sebuah proses, tidak seperti Dye (1992) yang menilainya sebagai pilihan pemerintah. Bahkan lebih jelas lagi, Jenkins menyatakan kebijakan publik sebagai ‘serangkaian keputusan yang saling berhubungan.’ Dalam kata lain, Jenkins hendak menjelaskan bahwa kebijakan merupakan proses pembuatan keputusan yang komprehensif menyertakan banyak *stakeholders*.

Sementara itu, Anderson (dalam Agustino 2016 : 17) mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai :

“ A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”. Dalam bahasa yang sederhana, kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

Dari penjelasan diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa konsep kebijakan publik mempunyai keterlibatan yaitu :

1. Kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan bukan sesuatu yang terjadi begitu saja.
2. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan merupakan keputusan-keputusan yang terpisah-pisah.
3. Kebijakan publik adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Untuk positif, kebijakan publik melibatkan tindakan untuk menangani suatu masalah. Sedangkan untuk negatif, kebijakan dapat melibatkan suatu keputusan untuk tidak melakukan suatu tindakan atau mengerjakan apapun.
5. Kebijakan publik berdasarkan atas aturan hukum dan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan penjelasan mengenai kebijakan publik diatas dapat disimpulkan bahwa dalam ruang lingkup kebijakan publik, para pelaku pembuat kebijakan mempunyai maksud dan tujuan dalam memecahkan suatu masalah dan memberikan peluang untuk membantu pemerintah dalam mencapai tujuan.

2.1.3 Tahap-tahap dalam Perumusan Kebijakan

Tahap keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih, yang menurut para pendukung tindakan tersebut dapat disetujui. Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit. Pada tahap ini perbedaan pendapat akan dipersempit dan tawar-menawar akan terjadi sehingga akhirnya dalam beberapa hal, keputusan kebijakan hanya akan merupakan formalitas.

Tahap-tahap dalam perumusan kebijakan menurut (Winarno 2016 : 113) sebagai berikut :

1. Tahap Pertama : Perumusan Masalah (Defining Problem)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memauskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan. Rushefky secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

2. Tahap Kedua : Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk kedalam agenda kebijakan. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang lebih besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik

yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPR), kalangan eksekutif (presiden dan para pembantunya), agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

3. Tahap Ketiga : Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecah masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat di ambil untuk memecahkan masalah tersebut.

Pada tahap ini para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antaraktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

4. Tahap Keempat : Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut hingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa Undang-undang, Yurisprudensi, Keputusan Presiden, Keputusan-keputusan Menteri dan lain sebagainya.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik mampu dibuat oleh pemerintahan.

Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari Implementasi. Adapun pengertian Implementasi tersebut dapat dilihat dalam beberapa pendapat dibawah ini.

Menurut Jones (dalam Ridha Suaib 2016: 82) mengartikan Implementasi sebagai berikut :

“Implementasi diartikan sebagai *“Getting a job done”* dan *“doing a”*. Yang berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut adanya syarat yang antara lain; adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut *resources*. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.”

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Abdul Wahab Solichin, 2017 : 143) mengartikan Implementasi sebagai :

“Implementasi bermakna memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”

Menurut Grindle (dalam Winarno 2016 : 135) mengatakan bahwa :

“secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya *“a policy delivery system,”* dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan”

2.2.2 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan kedalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2016 : 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

“ tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.”

Sedangkan menurut Udoji (dalam Agustino 2016 : 129) menuliskan bahwa:

“the execution of policies is as, important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented.” Yang diterjemahkan secara bebas : implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dilaksanakan”

Dari definisi Implementasi Kebijakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan berkaitan dengan tiga hal, yakni (i) adanya tujuan atau sasaran, (ii) adanya aktivitas, dan (iii) adanya hasil.

2.2.3 Model-Model Implementasi Kebijakan

Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III (dalam Agustino, 2017 : 136). Model implementasi kebijakan yang bersepektif *top-down*. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang di teoremakan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; dan (iv) struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Menurut Edward III, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi diatas, yaitu :

A. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. *Ketiga*, akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin di hambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

- B. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. seperti kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

- C. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Jika

implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksana tidak berubah-ubah. Perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Faktor-faktor yang memengaruhi tingkat konsistensi keputusan menyangkut : kerumitan kebijakan publik, masalah-masalah yang mengawali program-program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan.

2. Sumber Daya

Sumber-sumber daya merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber yang terpenting adalah : (i) staf; (ii) informasi; (iii) wewenang; dan (iv) Fasilitas.

A. Staf, sumber utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau Sumber Daya Manusia (SDM). Jumlah staf tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan, hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi. Memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah

staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

Latihan-latihan atau training yang diberikan kepada para pelaksana ini sangat minim, sehingga kemampuan profesionalitas mereka mengalami kenaikan yang cukup lambat. kurangnya keterampilan-keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional.

- B. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- C. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat

menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Disatu pihak, efektifitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektifitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

Menurut George C. Edward (dalam Winarno 2016 : 164) Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat dan karena itu, mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain jika mereka ingin melaksanakan program-program dengan berhasil. Menurut Edwards, dengan cara seperti ini setidaknya ada dua keuntungan yang dapat diraih, *pertama* mendorong keterlibatan para pelaksana kebijakan sehingga pada akhirnya akan mendorong partisipasi. *Kedua*, mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan. Minimal para pelaksana kebijakan memberikan apa yang diminta oleh para perumus kebijakan publik.

D. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau 'sikap dari pelaksana kebijakan' adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana

kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut George C. Edwards III (dalam Agustino 2017 : 139) adalah :

- A. Efek Disposisi, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- B. Melakukan pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edwards III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.
- C. Insentif; Edwards III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak

menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai

pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

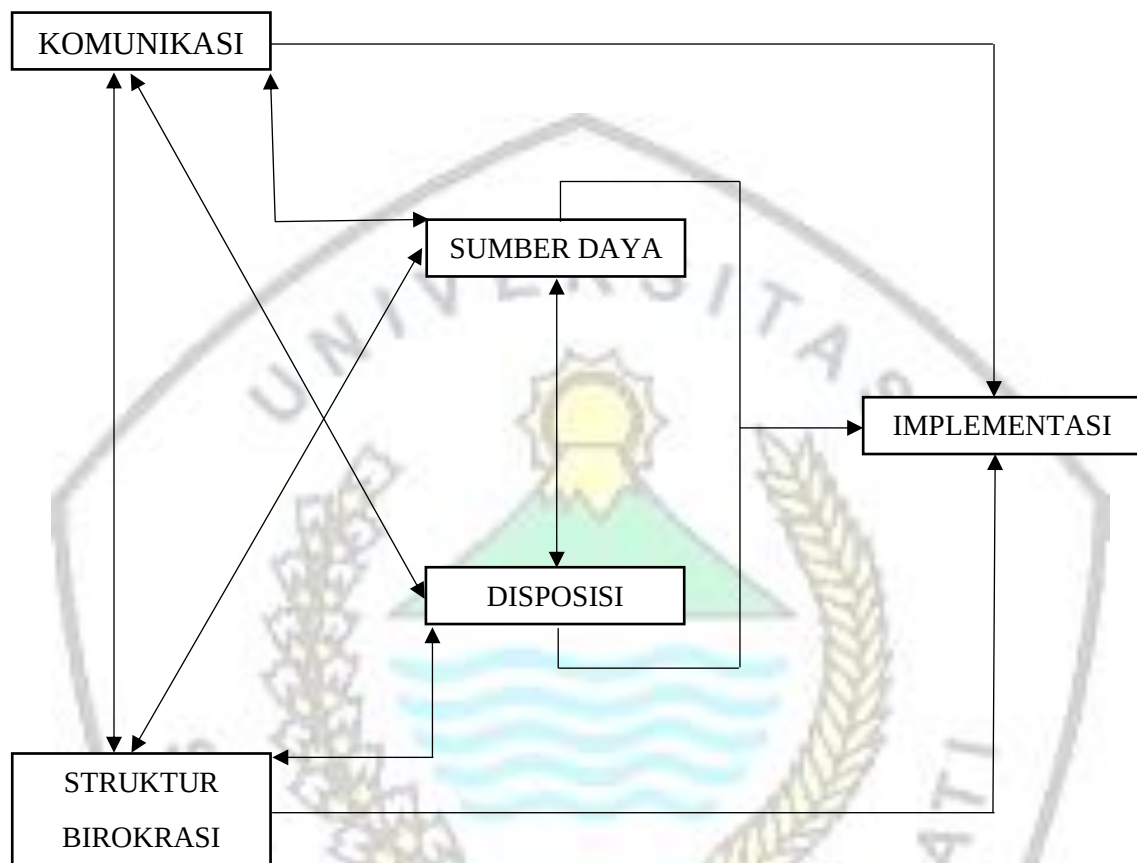
Menurut George C. Edwards III (dalam Agustino 2016 : 141) terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah :

A. Membuat *Standar Operating Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel;

SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

B. Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Gambar 2.1 :

Model Pendekatan Direct and Indirect Impact on Implementation

Sumber : George C. Edwards III (dalam Agustino 2016 : 142)

Implementasi Kebijakan Model Donald Van Metter & Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn disebut dengan istilah A Model of The Policy Implementation. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk

meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2016 : 142) ada enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*) yaitu sebagai berikut :

1. Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan-tujuan Kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh.

Dalam banyak kasus, menemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Ada dua penyebab yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Pertama, disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.

Dalam menentukan ukuran-ukuran, dasar dari sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi-

regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang lain (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi Antarorganisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan

Komunikasi didalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Dalam meluruskan pesan-pesan kebawah dalam suatu organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarluaskannya, baik secara sengaja atau tidak sengaja. Jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan. Oleh karena itu, menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat

tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksanaan (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

4. Karakteristik Badan-badan Pelaksana

Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, seperti dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn, tidak terlepas 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. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personal mereka. Van Meter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi;
- d. Vitalitas suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang di definisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;

f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

5. Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dampak kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik dan kebijakan publik secara khusus tertarik dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Sekaligus dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

6. Kecenderungan Pelaksana (*Implementors*)

Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi kebijakan sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan.

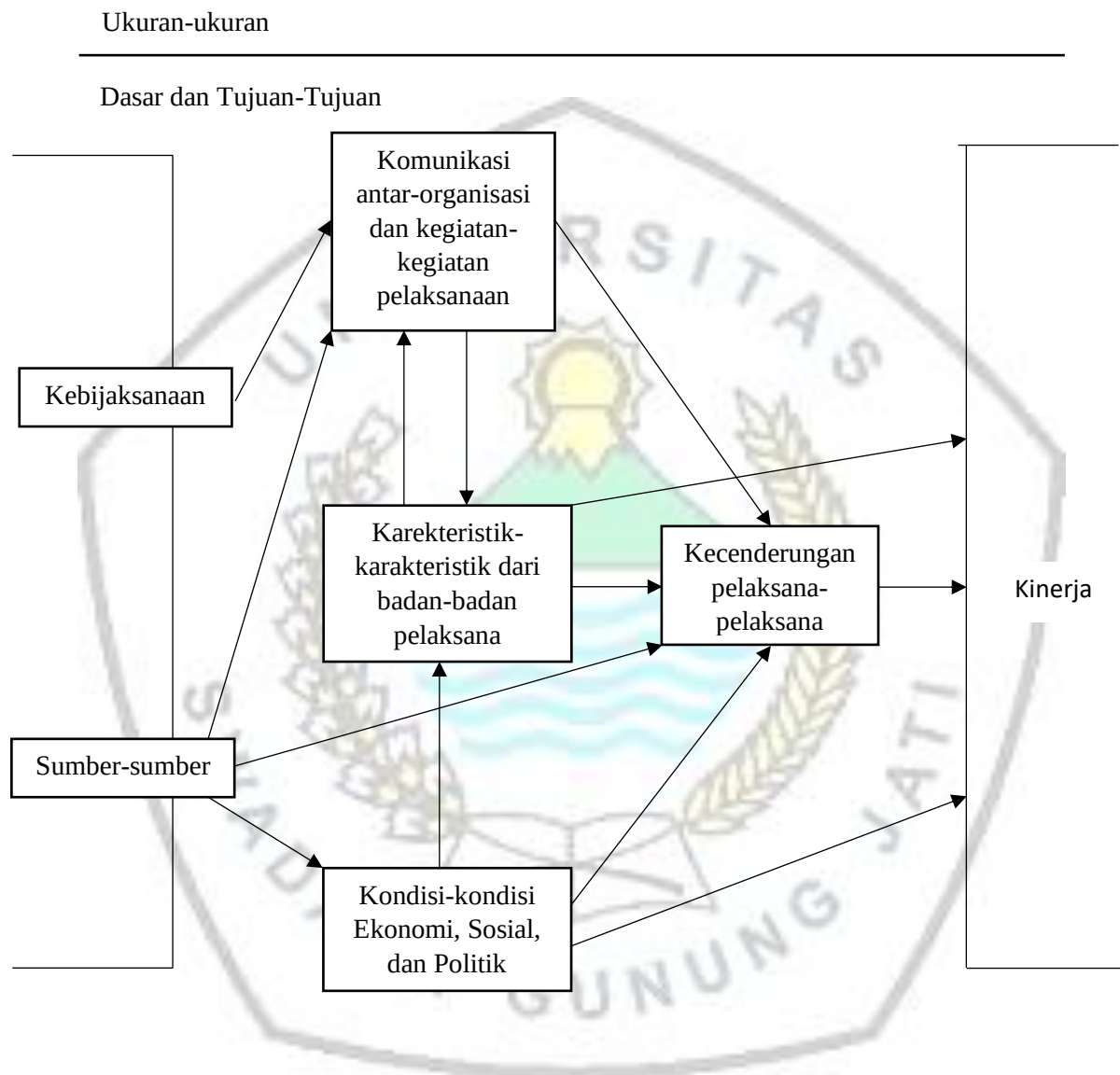
Arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan juga merupakan suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan

tepat karena mereka menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Menurut Van Meter dan Van Horn, ada beberapa alasan mengapa tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yakni : tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem nilai kepentingan pribadi para pelaksana, kesetiaan-kesetiaan ekstra organisasi, perasaan akan kepentingan diri sendiri, atau karena hubungan-hubungan yang ada dan yang lebih disenangi. Kelompok-kelompok manusia menemui kesulitan untuk melaksanakan tindakan-tindakan secara efektif karena mereka tidak mempunyai kepercayaan-kepercayaan yang mendasari tindakan-tindakan tersebut.

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2016 : 150) mengungkapkan bahwa :

“intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan memengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program. Selain itu, tingkah laku yang kurang kuat mungkin menyebabkan para pelaksana mengalihkan perhatian dan mengelak secara sembunyi-sembunyi. Dalam keadaan seperti ini, Van Meter dan Van Horn menyarankan agar orang melihat kepada peran pengawasan dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan keefektifan implementasi. Oleh karena itu, para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecenderungan yang beragam.”

Gambar 2.2 :
Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber : Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2016 : 143)

Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle

Pendekatan dikenal dengan nama *Implementations as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (dalam Agustino 2016 : 143) keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat *implementability* yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

1. *Content of Policy* menurut Grindle (dalam Agustino 2016 : 143) adalah :

a. *Interest Affected* (kepentingan-kepetingan yang mempengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Contents of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada point ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program Implemnetor* (pelaksanaan program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi

keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of Policy* menurut Grindle (dalam Agustino 2016 : 144) adalah :

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

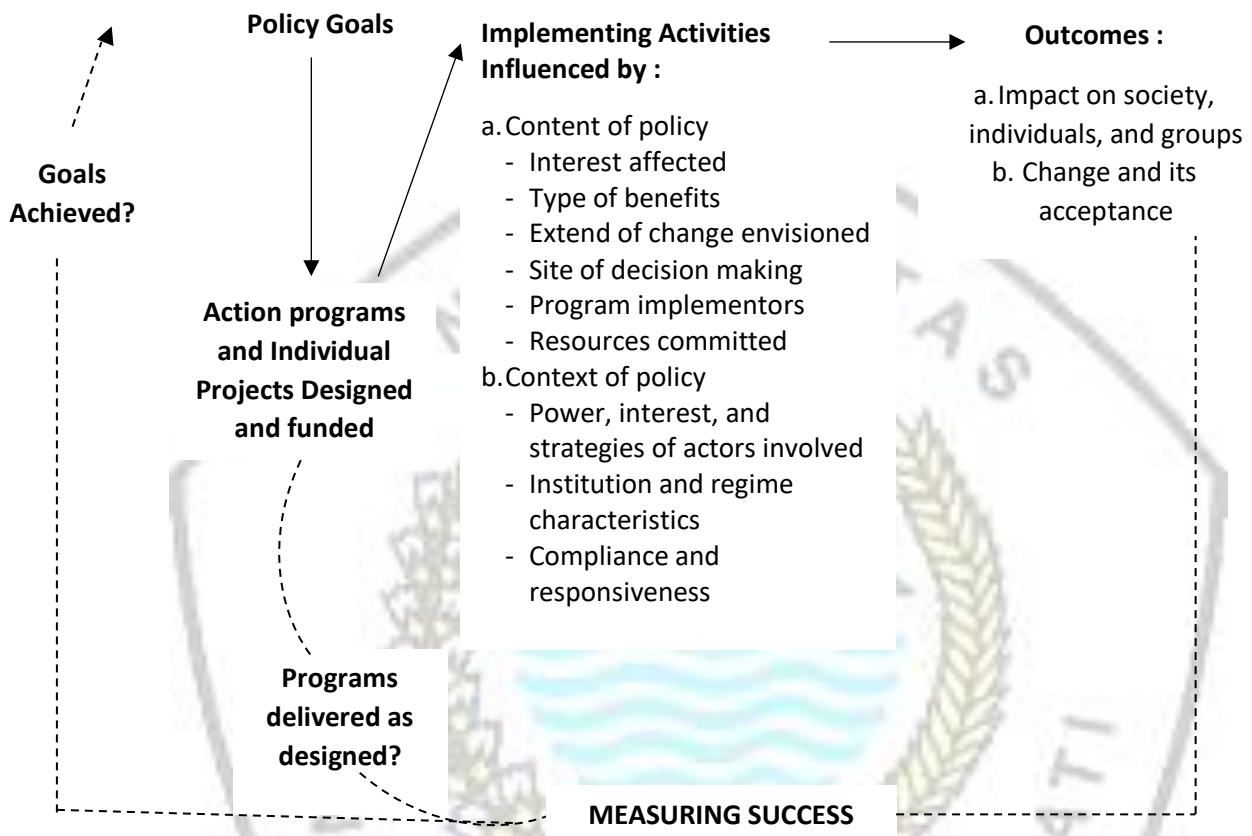
Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada point ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Gambar 2.3 :

Model pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Process*



Sumber : Grindle (dalam Agustino 2016 : 146)

Implementasi Kebijakan Model Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier

Model implementasi yang disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier (dalam Agustino 2016 : 146) berpendapat bahwa :

Peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi

tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklarifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, Meliputi :

a. Kesukaran-kesukaran Teknis.

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya : kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

b. Keberagaman Perilaku yang Diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (aparatur, administratur, atau birokrat) di lapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

2. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana mencapai keberhasilan. Artinya, ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan jika tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

3. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat.

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :

- a. Kecermatan dan Kejelasan Penjenjangan Tujuan-tujuan Resmi yang akan Dicapai.

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas atau urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

- b. Keterandalan Teori Kausalitas yang Diperlukan.

Membuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

- c. Ketetapan Alokasi Sumber Dana.

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

- d. Keterpaduan Hierarki di Dalam Lingkungan dan Di Antara Lembaga-lembaga atau Instansi-instansi Pelaksana.

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundang-undangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan dan lembaga alpa dilaksanakan, maka koordinasi antar-instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

- e. Aturan-aturan Pembuat Keputusan dari Badan-badan Pelaksana.

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan

cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

- f. Kesepakatan Para Pejabat Terhadap Tujuan yang Termaktub dalam Undang-undang.

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, *top-down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.

- g. Akses Formal Pihak-pihak Luar.

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

4. Variabel-Variabel Diluar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi.

- a. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.

- b. Dukungan Publik.

Hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat

keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

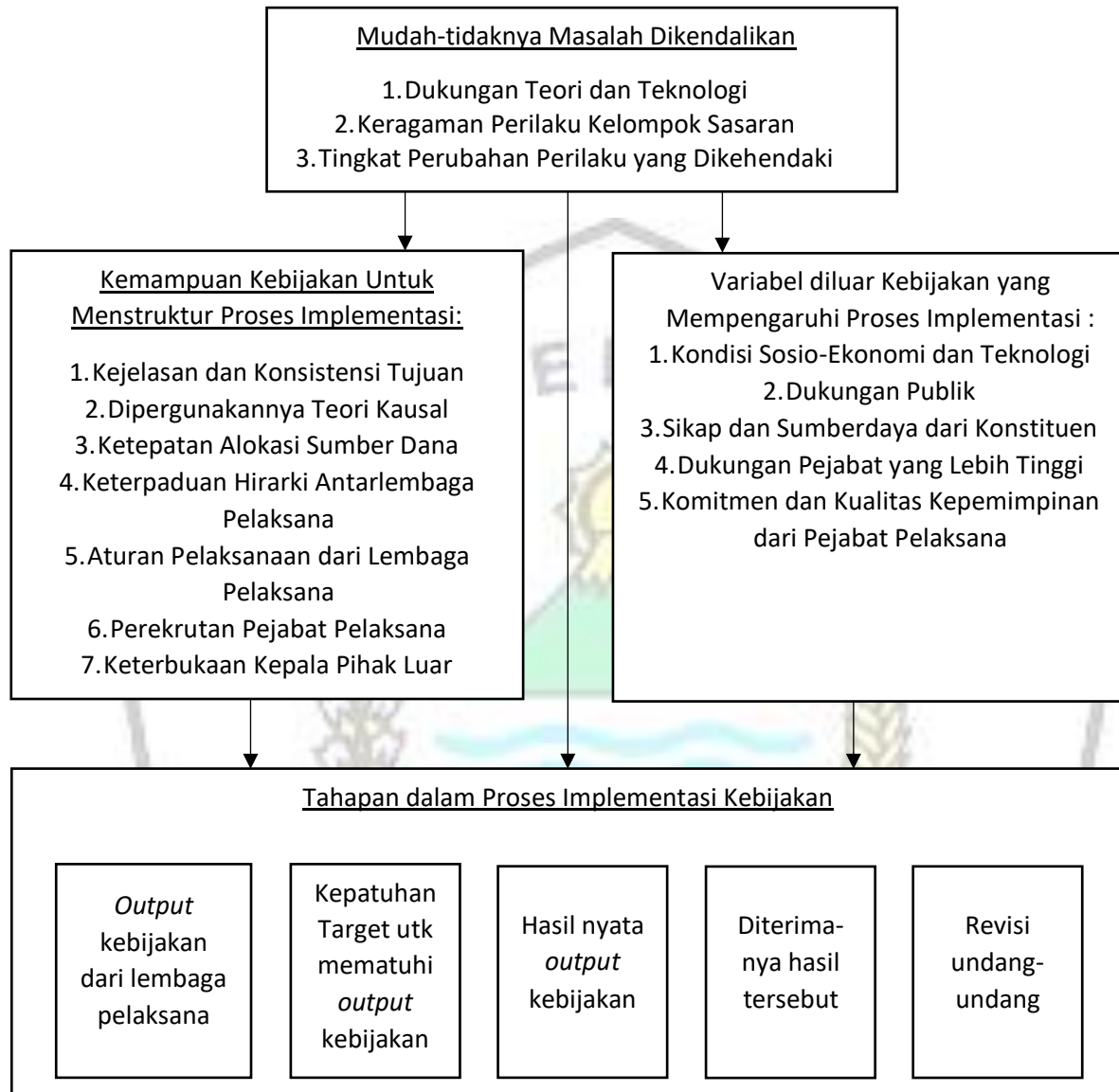
c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana.

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melambungkan pengaruhnya pada bahan-bahan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal penting atas keberhasilan kinerja kebijakan publik.

Gambar 2.4 :
Model pendekatan A *Framework for Implementation Analysis*



Sumber : Mazmanian & Sabatier (dalam Agustino 2016 : 152)

Implementasi Kebijakan Model Charles O. Jones

Menurut Jones (dalam Agustino 2016 : 154) dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni :

1. Organisasi

Aktivitas pengorganisasian (*organization*) merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan).

2. Interpretasi

Interpretasi (*interpretation*) merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan.

3. Penerapan

Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada.

Bertumpu pada apa yang dikemukakan Jones diatas, maka masalah implementasi kebijakan publik atau implementasi program semakin lebih jelas dan luas. Dimana implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi.

2.2.4 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

1. Respek Anggota Masyarakat pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah

Merujuk pada filsafat politik John Locke, dikatakan kodrat manusia memiliki *State of Nature* yang positif. Artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar-individu. Ketika relasi berjalan dengan baik, maka warga akan saling menghormati, memberikan respek

pada (otoritas) orangtua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, mematuhi peraturan hukum, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah, dan sebagainya. Dalam hal ini, faktor penentu keefektifan pelaksanaan kebijakan didasarkan atas penghormatan dan penghargaan publik pada pemerintah yang legitimat. Ini merupakan kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Apabila publik menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut memenuhi kebijakan pemerintah melalui berbagai bentuk kebijakan.

2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh logika *rational choices* (pilihan-pilihan rasional), banyak dijumpai individu atau kelompok warga yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional. Namun, terdapat individu atau kelompok yang tidak suka untuk menerima kebijakan. Bermain di ranah ‘kesadaran’ publik merupakan hal yang sulit sebab pemerintah perlu merubah *mindset* warga.

3. Ada atau Tidaknya Sanksi Hukum

Orang akan melaksanakan dan menjalankan suatu kebijakan karena mereka takut terkena dampak sanksi hukum yang dijatuhkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan dan sanksi lainnya. Oleh karena

itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh pembuat kebijakan agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya. Selain itu, subjek kebijakan seringkali mematuhi dan melaksanakan suatu aturan perundangan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum sehingga dengan terpaksa melakukan apa yang diarahkan oleh kebijakan tersebut.

4. Kepentingan Pribadi atau Kelompok

Subjek kebijakan sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu pelaksanaan kebijakan. Maka tidak heran apabila efektivitas suatu implementasi kebijakan ikut dipengaruhi oleh penerimaan dan dukungan subjek kebijakan atas pelaksanaan suatu kebijakan.

5. Bertentangan dengan Sistem Nilai yang Ada

Implementasi kebijakan pun dapat berjalan tidak efektif apabila bertentangan dengan sistem nilai yang ada di suatu daerah.

6. Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi

Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang/kelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidak bergabungnya subjek kebijakan dalam suatu organisasi tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijakan,

maka secara sadar akan mengikuti arah kebijakan organisasi. Tetapi sebaliknya, apabila tujuan organisasi yang dimasuki oleh subjek kebijakan tersebut bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka seargumentatif apa pun kebijakan yang sudah diformulasi pemerintah untuk kepentingan publik akan sulit diterima oleh subjek itu. Dan realitas ini menunjukkan bahwa tidak semua kebijakan dapat berjalan efektif.

7. Wujudnya Kepatuhan Selektif

Tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah karena ada sebagian masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan lain.

8. Waktu

Jika suatu masyarakat memandang suatu kebijakan bertolak belakang dengan kepentingan, maka akan berkecenderungan untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi dengan berjalannya waktu, suatu kebijakan yang awalnya ditolak dan (mungkin) dianggap kontroversional bisa berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima oleh masyarakat.

9. Sosialisasi

Sosialisasi adalah suatu cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang

diformulasikan. Tanpa sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa jadi tidak tercapai.

10. Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi

Koordinasi merupakan mantra penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam konten tapi lemah dalam segi pelaksanaan. Realita seperti ini sangat mungkin terjadi karena koordinasi antarlembaga atau antarorganisasi yang seharusnya menjalankan dan atau mengawasi justru tidak melaksanakan koordinasi tersebut. Padahal apabila koordinasi itu dilakukan bukan tidak mungkin suatu masalah publik dapat diselesaikan dengan segera.

2.3 Pembayaran Non Tunai Sistem QRIS

2.3.1 Pengertian Pembayaran Non Tunai Sistem QRIS

Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) adalah penyatuan berbagai macam QR dari berbagai Penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran (PJSP) menggunakan QR Code. QRIS dikembangkan oleh industri sistem pembayaran bersama dengan Bank Indonesia agar proses transaksi dengan QR Code dapat lebih mudah, cepat, dan terjaga keamanannya. Semua penyelenggara jasa sistem pembayaran yang akan menggunakan QR Code pembayaran wajib menerapkan QRIS.

Saat ini, dengan QRIS, seluruh aplikasi pembayaran dari penyelenggara manapun baik bank dan nonbank yang digunakan masyarakat, dapat digunakan

masyarakat, dapat digunakan diseluruh toko, pedagang, warung, parkir, tiket wisata, donasi (*merchant*) berlogo QRIS, meskipun penyedia QRIS di *merchant* berbeda dengan penyedia aplikasi yang digunakan masyarakat.

Merchant hanya perlu membuka rekening atau akun pada salah satu penyelenggara QRIS yang sudah berizin dari BI. Selanjutnya, *merchant* sudah dapat menerima pembayaran dari masyarakat menggunakan QR dari aplikasi manapun penyelenggaranya.

2.3.2 Ketentuan QRIS

Setiap penyedia Penyelenggaraan Jasa Sistem Pembayaran (PJSP) berbasis QR (termasuk PJSP asing) wajib menggunakan QRIS. Ini diatur dalam ketentuan BI dalam PADG N0.21/18/2019 tentang Implementasi Standard Internasional QRIS untuk pembayaran. QRIS digadang sebagai ‘satu sistem untuk semua model pembayaran’. Maka QRIS bisa digunakan di semua *merchant* yang kerjasama dengan PJSP seperti Link Aja, Gopay, OVO, DANA, Bukalapak, Shopeepay, dan lainnya.

QRIS mengakomodir 2 (dua) model penggunaan QR Code pembayaran yaitu *merchant Presented Mode* (MPM) dan *Customer Presented Mode* (CPM). Namun demikian, implementasinya mengacu pada standar QRIS yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai standar nasional.

a. *Merchant Presented Mode* (MPM)

- MPM Statis, paling mudah, *merchant* cukup memajang satu sticker atau print-out QRIS dan gratis. Sangat cocok bagi usaha mikro dan kecil.

- MPM Dinamis, QR dikeluarkan melalui suatu device seperti mesin EDC atau smartphone dan gratis. Sangat cocok untuk *merchant* skala usaha menengah dan besar atau dengan volume transaksi tinggi.

b. *Customer Presented Mode (CPM)*

Sedang dalam tahap uji coba, pelanggan cukup menunjukkan QRIS yang ditampilkan dari aplikasi pembayaran pelanggan untuk discan oleh *merchant*. QRIS CPM lebih ditujukan untuk *merchant* yang membutuhkan kecepatan transaksi tinggi seperti penyedia transportasi, parkir dan ritel modern.

2.3.3 Manfaat QRIS

Standarisasi QR Code dengan QRIS memberikan banyak manfaat, antara lain :

Bagi pengguna aplikasi pembayaran : *just scan and pay!*

- Cepat dan kekinian
- Tidak perlu repot lagi membawa uang tunai
- Tidak perlu pusing memikirkan QR siapa yang terpasang
- Terlindungi karena semua PJSP
- Terlindungi karena semua PJSP penyelenggaran QRIS sudah pasti memiliki izin dan diawasi oleh Bank Indonesia.

Bagi merchant :

- Penjualan berpotensi meningkat karena dapat menerima pembayaran berbasis QR apapun

- Meningkatkan branding
- Kekinian
- Lebih praktis karena cukup menggunakan satu QRIS
- Mengurangi biaya pengelolaan kas
- Terhindar dari uang palsu
- Tidak perlu menyediakan uang kembalian
- Transaksi tercatat otomatis dan bisa dilihat setiap saat
- Terpisahnya uang untuk usaha dan personal
- Memudahkan rekonsiliasi dan berpotensi mencegah tindak kecurangan dari pembukuan transaksi tunai
- Membangun informasi *credit profile* untuk memudahkan memperoleh kredit kedepan.

2.3.4 Karakteristik QRIS

QRIS memiliki karakteristik UNGGUL yang merupakan kepanjangan dari:

- a. Universal, QRIS dapat menerima pembayaran aplikasi pembayaran apapun yang menggunakan QR Code, jadi masyarakat tidak perlu memiliki berbagai macam aplikasi pembayaran.
- b. Gampang, untuk masyarakat mudah untuk digunakan, tinggal scan dan klik, dan bayar. Untuk *merchant* mudah untuk digunakan, tidak perlu memajang banyak QR Code, cukup satu QRIS yang dapat dipindai menggunakan aplikasi pembayaran QR apapun.

- c. Untung, bagi pengguna, dapat menggunakan akun pembayaran QR apapun untuk membayar. Bagi *merchant*, cukup punya minimal 1 akun untuk menerima semua pembayaran QR Code.
- d. Langsung, pembayaran dengan QRIS langsung diproses seketika. Pengguna dan *merchant* langsung mendapat notifikasi transaksi.

2.3.5 Pelaksanaan Pembayaran Parkir Non Tunai Sistem QRIS di Kota Cirebon

Adapun Pelaksanaan Parkir non Tunai menggunakan QRIS dan cara bertransaksi parkir non tunai di Kota Cirebon, yaitu sebagai berikut :

A. Pelaksanaan Parkir Non-Tunai sistem QRIS di Kota Cirebon

Inovasi sitem pembayaran non tunai ini, telah di launching pada tahap awal di Lokasi Parkir Jl. Pagongan Kota Cirebon pada tanggal 25 Agustus 2020, dengan melibatkan 11 (sebelas) orang Juru Parkir, dan untuk menjawab respon positif dari masyarakat saat ini kami akan memperluas dengan menambahkan kembali 14 (empat belas) titik lokasi parkir baru dengan 14 (empat belas) Juru Parkir yang tersebar di 4 (empat) area rumah makan dan 1 (satu) toko makanan serta 9 (sembilan) area parkir yang ada di area kantor Cabang Bank BJB Cabang Cirebon, sehingga total menjadi 15 titik lokasi parkir dengan 25 Juru Parkir

B. Cara Bertransaksi Parkir Non Tunai

Inovasi dilakukan dengan penerapan QR Code Payment Model Mercant Presented Mode (MPM) dimana sebagai penjual (*mercant*) adalah Juru Parkir dan sebagai pembeli (*customer*) adalah pengguna jasa parkir.

- 1) Pilih dan buka aplikasi pembayaran yang anda inginkan (bisa Gopay, LinkAja, Digicash, Ovo, Dana, dll)



Gambar 2.5
Aplikasi Pembayaran

- 2) Scan QR Code Juru Parkir yang di tawarkan dan periksa nama Mercant di aplikasi sama dengan QRIS juru parkir yang ditawarkan.



Gambar 2.6
Contoh QR Code Juru Parkir

3) Isi nominal dan bayar.

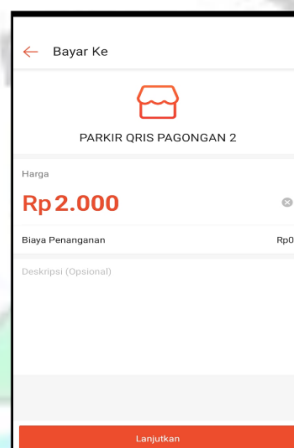
Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2001 Tentang Parkir di Badan Jalan Di Kota Cirebon. Ketentuan Pasal 11 berbunyi sebagai berikut :

(1) Besarnya retribusi ditetapkan sebagai berikut :

1. Sepeda Motor Rp. 500 setiap kali parkir.
2. Mobil penumpang (sedan, jeep, van, dan sejenisnya) Rp. 1000 setiap kali parkir.
3. Mobil Bok Kecil Rp. 2000 setiap kali parkir.
4. Tractor Head (Mobil Penarik) Rp. 2000 setiap kali parkir.
5. Mobil Bus Sedang (Elf, Kopayu, dan sejenisnya) Rp. 3000 setiap kali parkir.
6. Mobil Bus Besar (bus pariwisata dan sejenisnya) Rp. 10.000 setiap kali parkir.
7. Mobil Barang (Truck) Engkel (bak/bok) Rp. 3000 setiap kali parkir.
8. Mobil barang (Truck) Double (bak/bok) Rp. 4000 setiap kali parkir.
9. Mobil Barang (Truck) (tronton/ As Ganda) Rp. 9000 setiap kali parkir.
10. Kereta Tempel, Kereta Gandeng (bak/bok) Rp. 10.000 setiap kali parkir.

(2) Parkir di badan jalan dapat dilaksanakan secara berlangganan.

Pengguna parkir dapat membayar nominal yang sudah ditentukan, diperbolehkan untuk membayar nominal lebih dari yang sudah ditentukan dan tidak boleh membayar kurang dari nominal yang sudah ditentukan.



Gambar 2.7
Isi Nominal Di Aplikasi Pembayaran



Gambar 2.8
Klik 'Bayar' pada aplikasi Pembayaran