

Dr. H. Tachjan, M.Si. ●

# Implementasi Kebijakan Publik

Prakata:  
Prof. H. A. Djadja Saefullah, M.A., Ph.D

Prolog:  
Prof. Dr. Josy Adiwisastra

Epilog:  
Dede Mariana



# **Implementasi Kebijakan Publik**

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Copyright ©, AIPI Bandung - Puslit KP2W Lemlit Unpad, 2006

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang  
All rights reserved

Diterbitkan pertama kali oleh :  
Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung  
bekerjasama dengan  
Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad

Editor : Dede Mariana dan Caroline Paskarina  
Desain Cover : Windu Setiawan

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT);  
Implementasi Kebijakan Publik  
Cetakan 1, Bandung; Penerbit AIPI Bandung, 2006  
xvi + 235 hlm.; 14,5 cm x 21 cm  
ISBN: 979-24-7422-6

Dilarang mengutip, memperbanyak atau  
mencetak sebagian maupun seluruh isi buku ini  
tanpa seizin tertulis dari Penerbit.

Percetakan **TRUENORTH** Bandung

---

*isi diluar tanggungjawab percetakan*

# **Implementasi Kebijakan Publik**

**H. Tachjan**

API BANDUNG - PUSLIT KP2W LEMBIT UNPAD

*Dipersembahkan:  
Untuk Istri dan anak-anakku yang tercinta*

## KATA PENGANTAR

---

**K**ebijakan Publik merupakan salahsatu pokok bahasan yang paling banyak dibicarakan, baik dikalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat awam. Masing-masing memiliki persepsi yang berbeda. Kaum akademisi mengkaji kebijakan publik sebagai produk politik, produk hukum, bahkan sebagai media untuk memecahkan masalah (*problem solver*). Kalangan praktisi memandang kebijakan publik sebagai rangkaian peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan dalam bertindak. Sementara masyarakat umum mengidentikkan kebijakan publik dengan keberpihakan pemerintah terhadap suatu isu.

Berbagai perspektif inilah yang mendorong berkembangnya studi kebijakan publik, termasuk studi tentang implementasi kebijakan publik. Sebaik apapun substansi suatu kebijakan publik, tidak akan berfaedah tanpa diimplementasikan.

Implementasi publik hakikatnya merupakan jembatan antara visi dan realitas.

Tulisan tentang implementasi kebijakan publik sudah banyak dipublikasikan, namun tidak banyak yang mengupasnya dari sisi administrasi publik. Ada anggapan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses birokrasi semata. Padahal, dalam perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan publik adalah proses yang kompleks, melibatkan dimensi organisasi, kepemimpinan, bahkan manajerial dari pemerintah sebagai pemegang otoritas.

Buku ini ingin berusaha menguraikan kompleksitas tersebut agar terbentuk pemahaman baru tentang implementasi kebijakan publik. Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna, karena itu kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan untuk memperkaya materi buku ini.

Selesaiya penulisan buku ini tidak terlepas dari kerja keras berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. H. A. Djadja Saefullah, M.A., Ph.D., Direktur Pascasarjana Universitas Padjadjaran, atas kesediaannya menuliskan prakata untuk buku ini ditengah-tengah kesibukan yang dihadapinya. Demikian pula kepada Prof. Dr. Josy Adiwisastro, Guru Besar Kebijakan Publik pada FISIP Unpad dan Sdr. Dede Mariana, Drs. M.Si., Kepala Puslit Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah Lembaga Penelitian Unpad, atas kesediaannya memberikan prolog dan epilog untuk buku ini. Saya ucapkan terima kasih kepada Sdr. Dede Mariana dan Caroline Paskarina, yang telah bersedia menjadi editor, sehingga naskah yang semula berserakan menjadi tersusun berbentuk buku

ini, juga terima kasih kepada Sdr. Indra, staf akademik pada Program Magister Administrasi Publik FISIP Unpad, yang dengan tekun melakukan pengetikan naskah awal buku ini. Terima kasih disampaikan pula kepada para Mahasiswa Program Magister Administrasi Publik FISIP Unpad, yang secara intensif memberikan masukan-masukan berharga untuk memperkaya naskah ini selama perkuliahan kebijakan publik berlangsung. Akhirnya, ucapan terima kasih yang tak terhingga disampaikan kepada Pusat Penelitian Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah Lembaga Penelitian Unpad dan Penerbit Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi) Bandung, yang telah mensponsori dan bersedia menerbitkan naskah buku ini. Semoga amal baik saudara-saudara mendapatkan balasan Allah SWT. Terima kasih banyak kepada istri dan anak-anakku yang telah merelakan kehilangan waktunya untuk digunakan menyelesaikan buku ini.

Bagi penulis, terbitnya buku ini memiliki arti penting sebagai catatan pemikiran penulis. Besar harapan penulis untuk dapat berbagi butir-butir pemikiran ini dengan masyarakat dan memperluas khazanah literatur tentang studi implementasi kebijakan publik.

Bandung, Nopember 2006

H. Tachjan



# PRAKATA

---

**PROF. H.A. DJADJA SAEFULLAH, M.A., PH.D**  
DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS PADJADJARAN

**S**tudi mengenai kebijakan publik dapat dipahami dari dua prespektif. Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalam perumusan, implementasi, maupun evaluasinya pada hakikatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumberdaya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan, dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administratif, bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal yang berkaitan dengan sistem, prosedur, dan mekanisme, serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang ingin dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu

kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meski telah terumuskan dengan baik namun di dalam implementasinya sulit terwujud.

Di dalam perspektif dan konteks itulah, buku “Implementasi Kebijakan Publik” yang ditulis Saudara Dr. H. Tachjan, M.Si., ini hadir sebagai salahsatu buku yang mencoba mengungkap bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) yang diinginkan dapat berwujud di dalam realitas. Kehadiran buku ini diharapkan dapat memperkaya khasanah literatur, khususnya yang membahas mengenai implementasi kebijakan publik, yang saat ini masih relatif terbatas dalam konteks Indonesia.

•••

## **PROLOG: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK, MENJEMBATANI VISI DENGAN REALITAS**

---

**PROF. DR. JOSY ADIWISASTRA**

GURU BESAR KEBIJAKAN PUBLIK DAN PERILAKU ORGANISASI  
PADA FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS PADJADJARAN

**S**tudi mengenai implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik telah banyak dilakukan. Berbagai model untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik juga telah banyak dihasilkan dan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan publik. Namun, seringkali analisis mengenai implementasi kebijakan publik lebih banyak melihatnya dari perspektif administratif, yang terpisah dari proses politik. Kebanyakan penstudi seringkali beranggapan bahwa setelah kebijakan publik disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya proses politik berakhir dan dimulailah proses administrasi oleh birokrasi untuk melaksanakan kebijakan publik. Persepsi ini memandang birokrasi sebagai aktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Proses birokrasi dan para birokrat diyakini akan dapat menerapkan kebijakan publik seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan publik tersebut. Padahal, sebenarnya kebijakan publik bersifat kompleks dan saling tergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan publik yang bersifat *self-executing* atau dapat langsung diterapkan, tanpa prasyarat lainnya.

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sekalipun implementasi kebijakan publik memainkan peran penting dalam merealisasikan misi suatu kebijakan publik, tetapi tidak berarti bahwa implementasi kebijakan publik terpisah dari tahapan formulasi. Fadillah Putra (2001) mengatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik sangat tergantung pada tatanan kebijakan publik makro dan mikro. Artinya, formulasi kebijakan publik makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan publik operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan publik tidak hanya mencakup operasionalisasi kebijakan publik ke dalam mekanisme birokratis, tapi juga terkait dengan bagaimana agar kebijakan publik tersebut dapat diterima, dipahami, dan didukung oleh kelompok sasaran. Hal ini merupakan bagian dari proses politik. Sebagai Bagian dari proses politik, maka implementasi kebijakan publik juga perlu memperhatikan berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, sehingga kebijakan publik tersebut dapat mencapai harapan yang diinginkan.

Perspektif birokratis memandang implementasi kebijakan publik sebagai proses yang cenderung bersifat linier, patuh pada rangkaian mekanisme, dan cenderung mekanistik. Padahal, kenyataannya, implementasi kebijakan publik tidak bersifat linier apalagi mekanistik. Keberhasilan implementasi kebijakan publik lebih banyak ditentukan melalui proses negosiasi, tawar-menawar, atau lobby untuk menghasilkan kompromi. Namun, kapasitas lembaga pelaksana tetap diperlukan untuk mengelola beragam kepentingan tersebut.

Pada praktiknya, implementasi kebijakan publik tidak selalu sejalan dengan apa yang sudah direncanakan dalam tahap formulasi kebijakan publik, atau antara visi dengan realitas. Hampir selalu terjadi distorsi antara hal-hal yang ingin dicapai dengan hal-hal yang tercapai atau terealisasikan. Banyak faktor yang dapat menimbulkan distorsi tersebut, misalnya sumber dana minimal yang dibutuhkan ternyata tidak

tersedia, sementara pelaksanaan kebijakan publik itu tidak bisa ditunda. Demikian pula dengan kualitas pelaksana yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria minimal yang dibutuhkan. Karena itu, Grindle (1980) menyebutkan 3 (tiga) hambatan besar yang acapkali muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni: (1) ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan; (2) hubungan kerja horisontal yang tidak sinergis; dan (3) masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi sendiri. Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang berkembang. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, di mana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan publik memerlukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus. Pendekatan *top-down* terutama berfokus pada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi; dll. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung pada keberhasilan mengidentifikasi jejaring kerjasama antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik itu, karena pada akhirnya aktor itulah yang akan melaksanakan apapun kebijakan publik yang dibuat. Karena itu, sejak tahapan formulasi kebijakan publik sudah harus diketahui secara pasti siapa yang berkepentingan; bagaimana interaksi antar aktor terbentuk; serta strategi yang digunakan untuk mencapai kepentingan itu.

Sebagai jembatan untuk menghubungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* inilah, Sabatier (1993) mengungkapkan pentingnya dilakukan advokasi kebijakan publik tidak hanya pada level formulasi tapi juga implementasi dan bahkan evaluasi kebijakan publik. Advokasi kebijakan publik menyangkut ekspresi keberpihakan seseorang pada nilai-nilai tertentu. Penggunaan advokasi kebijakan publik dalam implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk mengubah kondisi yang dikehendaki dengan cara memastikan penentu kebijakan publik berada di pihak yang melakukan advokasi, sehingga aspirasi masyarakat semaksimal mungkin terakomodasi.

Dimensi lain yang seringkali terlupakan dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah nilai-nilai kepercayaan (*trust*) dan tanggung jawab (*responsibility*). Kepercayaan menjadi penting untuk membangun penerimaan masyarakat terhadap suatu kebijakan publik, sehingga masyarakat mau mendukung pelaksanaan kebijakan publik tersebut. Sementara itu, tanggung jawab merupakan jaminan

bagi konsistensi pelaksanaan kebijakan publik. Kepercayaan merupakan modal utama yang sangat penting, tapi tidak mengabaikan unsur tanggung jawab dalam implementasi kebijakan publik. Implementasi merupakan perpaduan antara tanggungjawab dan kepercayaan untuk merealisasikan visi yang terkandung dalam kebijakan publik.

Kedua dimensi ini seringkali terabaikan dalam melaksanakan suatu kebijakan publik, sehingga alih-alih menjadi alat untuk menyelesaikan masalah, kebijakan publik justru menjadi pemicu masalah dan sumber konflik baru. Dengan menempatkan implementasi kebijakan publik sebagai proses politik yang akuntabel, konsisten, bertanggungjawab, dan terbuka, maka diharapkan distorsi yang mungkin terjadi dapat diminimalkan dan realisasi visi yang terkandung dalam materi kebijakan publik dapat dimaksimalkan.

•••



Bagian <b>2</b> <b>Proses Implementasi Kebijakan Publik</b>	<b>23</b>
2.1. Konsep .....	23 - 26
2.2. Unsur-unsur .....	29 - 36
2.3. Model-model .....	36 - 61
Bagian <b>3</b> <b>Implementasi Kebijakan:     Perspektif Administrasi Publik</b>	<b>63</b>
3.1. Perkembangan Studi Administrasi Publik .....	63 - 74
3.2. Kapasitas Organisasi Publik .....	75 - 85
3.3. Struktur Organisasi Publik .....	85 - 117
3.4. Budaya Organisasi Publik .....	117 - 132
3.5. Sumber Daya Organisasi Publik .....	133 - 135
3.6. Kinerja Birokrasi .....	136 - 146
Bagian <b>4</b> <b>Instrumentasi Kebijakan Publik</b>	<b>147</b>
4.1. Pertimbangan dalam Memilih Instrumen .....	147 - 162
4.2. Klasifikasi Instrumen .....	162 - 210
<b>EPILOG: Membuka Ruang Publik dalam Implementasi     Kebijakan Publik .....</b>	<b>211 - 216</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>217 - 235</b>

## DAFTAR TABEL

---

Tabel 3.1. <i>Summary of The Five Configurations</i> .....	96
Tabel 3.2. <i>Public Administration Model/ Paradigm</i> .....	143

## **DAFTAR GAMBAR**

---

Gambar 1.1.	<i>Three Elements of a policy system .....</i>	18
Gambar 1.2.	<i>The flow of policy Activities and product .....</i>	20
Gambar 2.1.	<i>The Meaning and Relationship of selected Categories of plans .....</i>	32
Gambar 2.2.	<i>A Model of The Policy Implementation Process .....</i>	39
Gambar 2.3.	Model Implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn .....	40
Gambar 2.4.	<i>Implementation as a Political and Administrative Process .....</i>	56
Gambar 2.5.	<i>Direct and Indirect impact on Implementation .....</i>	57
Gambar 2.6.	<i>Variables involved in the Implementation Process ...</i>	58
Gambar 3.1.	Keterkaitan Dimensi Kultural dan Dimensi Kontekstual Organisasi .....	84
Gambar 3.2.	Aliran Proses Pemerintahan Umum (Sistem Administratif) .....	85
Gambar 3.3.	<i>Levels of Culture .....</i>	121

## BAĞIAN 1

---

# STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 1.1. Perkembangan Studi

Masalah implementasi kebijakan publik (*Public Policy Implementation*) telah menarik perhatian para ahli ilmu sosial, khususnya ilmu politik dan administrasi publik, baik di negara maju maupun di negara berkembang.

Sampai awal tahun 1970-an, implementasi dianggap sebagai hal yang tidak problematis dalam pengertian kebijakan, karena diasumsikan bahwa setelah diambil suatu kebijakan, maka selanjutnya perlu dilaksanakan begitu saja. Pandangan ini mulai berubah sejak dipublikasikannya hasil penelitian dari Pressman dan Wildavsky yang berjudul *Implementation* pada tahun 1973. Mereka meneliti program-program pemerintah federal untuk para penduduk *inner-city* dari Oakland, California,

yang menganggur, hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa program-program penciptaan lapangan kerja ternyata tidak dilaksanakan dengan cara seperti yang diantisipasi oleh para pengambil kebijakan. Penelitian-penelitian lainnya juga mengkonfirmasi bahwa program-program *Great Society* yang dilaksanakan oleh pemerintahan Johnson (1963-1968) di Amerika Serikat, tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan dan bahwa masalahnya adalah dalam cara pelaksanaan program tersebut. Penelitian-penelitian di negara lain juga, seperti di Inggris pada awal tahun 1970-an ditemukan bukti yang sama, bahwa pemerintah ternyata tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk menimbulkan reformasi sosial.

Pelaksanaan semua penelitian ini sebenarnya merupakan suatu usaha atau suatu studi untuk memahami secara lebih mendalam dan sistematis mengenai faktor-faktor yang memfasilitasi atau menghambat implementasi kebijakan-kebijakan publik.

Sebagian di antara studi ini telah menghasilkan analisis dan preskripsi bahwa implementasi kebijakan harus merupakan suatu proses "*top-down*" dalam kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh para implementor agar pelaksanaan kebijakan mereka dapat berlangsung secara lebih efektif. Akan tetapi, pendekatan ini ditentang oleh pihak yang mendukung pendekatan "*bottom-up*", yang memulainya dari perspektif pihak-pihak yang terpengaruh oleh dan yang terlibat di dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Selanjutnya muncul pendekatan

yang ketiga yang bukan mengkaji hanya pertimbangan-pertimbangan administratif dalam pelaksanaan suatu program, melainkan memandang pelaksanaan tersebut sebagai suatu proses di mana dipergunakan berbagai alat pemerintahan dalam mendesain kebijakan. Karena kontur umum dari instrumen-instrumen yang ada telah dipahami secara cukup baik, maka penelitian-penelitian dalam pola seperti ini cenderung memusatkan perhatian pada pemikiran-pemikiran atau landasan pemikiran yang dipergunakan oleh pemerintah dalam memilih alat tertentu dan pada potensi penggunaan alat-alat tersebut, dalam situasi-situasi yang akan datang.

Mengubah program-program menjadi praktek adalah tidak sesederhana sebagaimana tampaknya. Hal ini karena berbagai alasan yang berkaitan dengan sifat dari permasalahan, situasi sekelilingnya, atau organisasi sebagai mesin administratif yang bertugas melaksanakannya, maka program-program mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang dimaksudkan. Ini adalah merupakan realita dalam implementasi, yang menyimpang dari tujuan-tujuan yang ditetapkan dan prosedur-prosedur yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Hal ini sangat penting bagi kita untuk menyadari adanya keterbatasan-keterbatasan, dan mendorong kepada kita agar dapat memahami mengenai bagaimana proses kebijakan publik.

**Sifat dari masalah-masalah** itu sendiri berpengaruh terhadap implementasi program-program yang didesain untuk memecahkan masalah-masalah tersebut dengan berbagai cara.

**Pertama**, keputusan-keputusan kebijakan mencakup berbagai tingkat kesulitan teknis selama pelaksanaannya, sebagian diantaranya lebih sulit dibandingkan dengan yang lainnya. Dapat diharapkan bahwa pelaksanaan berbagai program tidak akan menghadapi masalah, seperti dalam kasus penutupan suatu kasino atau pembukaan sekolah baru di sebuah pemukiman baru, karena ini merupakan keputusan tunggal yang pelaksanaannya dalam praktek bersifat agak rutin. Akan tetapi hal ini tidak berlaku untuk program-program yang didesain untuk menghilangkan perjudian atau untuk meningkatkan standar pendidikan para murid. Sama halnya, program-program yang didesain untuk menghilangkan dan/atau mengurangi pencemaran belum ada teknologi yang dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut secara keseluruhan. Bahkan walaupun tersedia teknologi untuk itu, tapi teknologi tersebut mungkin lebih mahal dibandingkan dengan yang bersedia dibayar oleh masyarakat. Sebagian masalah lebih sulit ditangani karena bersifat kompleks, atau saling tergantung satu sama lainnya, dalam hal ini bukan hanya mencakup satu keputusan, melainkan terdiri dari serangkaian keputusan mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan publik.

**Kedua**, keanekaragaman masalah yang menjadi target dari suatu program pemerintah dapat membuat pelaksanaan program tersebut menjadi sulit. Masalah-masalah publik seperti kekerasan atau rendahnya prestasi pendidikan adalah berakar pada berbagai penyebab, sedangkan program-program

yang didesain hanya untuk memecahkan satu atau banyak penyebab pada umumnya tidak dapat diharapkan untuk mencapai seluruh tujuan-tujuannya. Masalah kebut-kebutan di jalanan kota memiliki asal yang lebih sederhana dan oleh karena itu dapat dipecahkan secara lebih mudah.

**Ketiga**, besarnya kelompok sasaran juga merupakan suatu faktor, karena semakin besar dan semakin beranekaragam kelompok sasaran tersebut, maka semakin sulit untuk mempengaruhi perilakunya ke arah yang diinginkan. Jadi, karena hanya sedikit jumlah kelompok sasaran yang terlibat, maka suatu kebijakan yang didesain untuk meningkatkan standar keselamatan dari mobil-mobil akan lebih mudah dilaksanakan dibandingkan dengan kebijakan yang didesain untuk membuat agar ribuan pengemudi yang tidak cermat memperhatikan (mentaati) peraturan-peraturan keselamatan berlalu lintas.

**Terakhir**, tingkat perubahan perilaku kelompok sasaran yang ingin dicapai melalui suatu kebijakan akan menentukan tingkat kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan yang didesain untuk menghilangkan sexism dan racism akan lebih sulit dilaksanakan, karena masalah ini memiliki akar yang dalam dari sistem budaya masyarakat, dibandingkan dengan pelaksanaan kebijakan yang didesain untuk meningkatkan penyediaan suplai listrik, yang sama sekali tidak membutuhkan perubahan perilaku pada pihak konsumen.

Selain sifat permasalahan yang ingin dipecahkan melalui kebijakan, pelaksanaan kebijakan tersebut juga dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, teknologi, dan politik dari kebijakan tersebut.

**Pertama**, perubahan kondisi sosial dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara melaksanakan program. Jadi, banyak masalah yang dihadapi oleh program jaminan sosial di negara-negara industri maju adalah timbul dari fakta bahwa program-program tersebut tidak didesain untuk menghadapi peningkatan proporsi manula atau tingkat pengangguran yang tinggi sehingga menimbulkan beban yang sangat berat terhadap dana publik.

**Kedua**, perubahan kondisi ekonomi memiliki dampak yang sama terhadap pelaksanaan kebijakan. Sebagai contoh, suatu program yang ditargetkan terhadap golongan miskin dan pengangguran akan mengalami perubahan-perubahan setelah terjadinya peningkatan atau penurunan ekonomi. Kondisi ekonomi juga bervariasi terhadap kawasan, sehingga dibutuhkan fleksibilitas dan pengarahan yang lebih besar dalam pelaksanaannya.

**Ketiga**, ketersediaan teknologi baru juga dapat diharapkan akan menimbulkan perubahan-perubahan dalam kebijakan. Sebagai contoh, kebijakan pengendalian pencemaran sering sekali mengalami perubahan dalam pelaksanaannya setelah ditemukan teknologi yang lebih efektif atau lebih murah.

**Keempat**, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan pekerjaan. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri. Sebagai contoh, banyak pemerintahan konservatif yang telah diketahui akan mengetatkan ketersediaan program-program jaminan sosial yang telah diadakan pemerintahan buruh atau sosialis tanpa harus mengubah kebijakan itu sendiri.

Organisasi dari aparat administratif yang bertugas melaksanakan suatu kebijakan juga memiliki dampak yang tidak lebih kecil dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya yang telah dikemukakan. Pelaksanaan kebijakan akan selalu dipengaruhi oleh konflik-konflik intra- dan inter-organisasional yang umum terjadi dalam proses kebijakan publik. Dalam pemerintahan sering sekali terdapat organisasi-organisasi birokratis yang berbeda-beda dan mereka terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pada tingkat pemerintahan yang berbeda-beda (tingkat nasional, provinsi, dan lokal), dan masing-masing memiliki kepentingan, ambisi, dan tradisi sendiri-sendiri yang dapat menghambat proses pelaksanaan dan hasil-hasilnya. Bagi banyak badan, pelaksanaan mungkin dipandang hanya sebagai suatu kesempatan untuk melanjutkan perjuangan setelah mereka kalah pada tahap perumusan kebijaksanaan.

Sumberdaya politik dan ekonomi dari kelompok sasaran juga mempengaruhi pelaksanaan kebijakan-kebijakan.

Kelompok-kelompok yang kuat yang dipengaruhi oleh suatu kebijakan akan dapat mengkondisikan pelaksanaan kebijakan tersebut dengan jalan mendukung atau menentangnya. Oleh karena itu, para pelaksana kebijakan sering sekali mengadakan kompromi-kompromi dengan kelompok-kelompok seperti ini agar tugas melaksanakan kebijakan tersebut menjadi lebih mudah. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan juga dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Banyak kebijakan yang mengalami penurunan dukungan setelah diadopsi, sehingga memberikan lebih banyak kesempatan kepada para pelaksananya untuk menyimpang dari tujuan semula. Tentu saja pelaksanaan tersebut juga dapat menyelenggarakan *polling survey* untuk membenarkan kelanjutan pelaksanaan program-program dalam menghadapi tuntutan para pengambil kebijakan atau kelompok-kelompok yang ingin mengubah kebijakan tersebut.

Banyak di antara usaha-usaha dari pihak pemerintah maupun warga negara untuk menciptakan dunia yang lebih baik dan lebih aman telah mengalami 'realita' pelaksanaan tersebut di atas. Hal ini bukan hanya telah mengakibatkan timbulnya pemahaman yang lebih baik terhadap kesulitan-kesulitan yang dihadapi terhadap pelaksanaan kebijakan, melainkan juga telah mengakibatkan timbulnya usaha-usaha mendesain kebijakan dengan cara yang dapat menawarkan peluang berhasil cukup besar dalam pelaksanaannya. Walaupun banyak di antara keputusan pemerintah yang akan tetap diambil tanpa memberikan perhatian yang memadai

terhadap kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya, namun sekarang telah semakin luas pengakuan terhadap perlunya mempertimbangkan hal ini pada tahap-tahap yang lebih dini dalam proses kebijakan, akan jauh lebih mudah bagi pengambil kebijakan untuk mempertimbangkan keterbatasan-keterbatasan, dan memberikan respons yang sesuai secara *ex ante* daripada secara *ex post*.

Langkah-langkah yang dapat diambil oleh para pengambil kebijakan untuk meningkatkan kualitas desain kebijakan dalam rangka memperlancar pelaksanaannya adalah sebagai berikut. **Pertama**, pengambil kebijakan harus menjelaskan tujuan-tujuan dari kebijakan dan urutan relatifnya dengan cara yang sejelas mungkin. Penjelasan mengenai tujuan-tujuan ini dapat berfungsi sebagai suatu instruksi yang jelas bagi para pelaksana mengenai apa yang sebenarnya diharapkan mereka lakukan dan bagaimana prioritas yang harus mereka berikan terhadap tugas-tugas tersebut. **Kedua**, kebijakan harus didukung secara implisit atau eksplisit oleh suatu teori kausal yang layak dalam kaitannya dengan mengapa langkah-langkah yang diambil dalam kebijakan tersebut dapat diharapkan memecahkan masalah yang dihadapi. Suatu kebijakan yang didesain untuk mendorong orang agar membuat tabungan yang cukup besar bagi hari tua mereka harus dapat dengan jelas menjelaskan mengapa orang tidak menabung cukup banyak sekarang sehingga kebijakan tersebut perlu dilaksanakan. **Ketiga**, kebijakan harus memiliki alokasi dana yang cukup agar berhasil dalam pelaksanaannya. Salah

satu di antara cara-cara yang paling jelas untuk mematkan sebuah program adalah dengan jalan tidak menyediakan dana yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya. **Keempat**, kebijakan harus disertai dengan prosedur-prosedur yang jelas yang harus ditaati oleh agen-agen pelaksana pada saat mereka melaksanakan kebijakan tersebut. **Kelima**, tugas pelaksanaan ini harus dialokasikan pada sebuah badan yang memiliki pengalaman dan komitmen yang relevan

## 1.2. Tinjauan dari Berbagai Perspektif

Kajian-kajian pelaksanaan kebijakan yang menekankan pada desain kebijakan biasanya disebut sebagai pendekatan terhadap subyek secara '*top-down*'. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa kita dapat memandang proses kebijakan sebagai suatu rangkaian perintah di mana para pemimpin politik mengartikulasikan suatu preferensi kebijakan yang jelas yang akan dilaksanakan dengan cara yang semakin spesifik seiring dengan perjalanan kebijakan tersebut melalui mesin administratif yang melayaninya. Pendekatan '*top-down*' ini dimulai dari keputusan-keputusan pemerintah, pengkajian sampai sejauh mana para administrator melaksanakan atau gagal melaksanakan keputusan-keputusan tersebut, dan kemudian mencari penyebab-penyebab yang mendasari keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pendekatan seperti ini akan memberikan arah yang jelas bagi penelitian pelaksanaan (*implementation research*). Pendekatan ini menekankan pada sampai sejauh mana keberhasilan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan pada aktivitas-aktivitas dari mesin implementasi yang diberi mandat secara legal yang menawarkan indikasi-indikasi jelas mengenai apa yang harus dipahami oleh pelaksana dan mengenai apa tujuan yang ingin dicapai. Namun demikian, sebagaimana yang telah kita ketahui pendekatan ini mengasumsikan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan memiliki tujuan-tujuan yang jelas tetapi dalam kenyataannya tujuan-tujuan tersebut sering sekali tidak jelas bahkan saling bertentangan satu sama lainnya. Namun demikian, kekurangan yang paling serius dari pendekatan ini adalah fokusnya terhadap para pengambilan keputusan senior, yang sering sekali hanya memainkan peranan yang marginal dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dibandingkan dengan para pejabat pada tingkatan yang lebih rendah dan para anggota publik.

Kritikan-kritikan bahwa pendekatan '*top-down*' ini mengabaikan fokus terhadap para pejabat pada tingkatan yang lebih rendah telah mendorong pengembangan pendekatan '*bottom-up*' terhadap pengkajian pelaksanaan kebijakan publik. pendekatan ini dimulai dari semua publik dan para aktor swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program-program dan pengkajian tujuan-tujuan pribadi dan organisasi mereka, strategi-strategi mereka, dan jaringan dari kontak yang telah

mereka bangun. Kemudian pendekatan ini bergerak ke arah atas untuk menemukan tujuan-tujuan, strategi-strategi, dan konteks dari orang-orang yang terlibat dalam mendesain, mendanai, dan melaksanakan program-program. Pengkajian-pengkajian yang dilaksanakan dengan cara '*bottom-up*' telah menunjukkan bahwa keberhasilan atau kegagalan dari banyak program sering sekali tergantung pada komitmen dan keterampilan-keterampilan dari para aktor pada tingkat bawah yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program-program.

Keunggulan terpenting dari pendekatan '*bottom-up*' adalah mengarahkan perhatian pada hubungan-hubungan formal dan informal yang membentuk jaringan kebijakan yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana yang telah kita lihat, subsistem-subsistem kebijakan adalah terdiri dari para aktor kunci dari sektor swasta dan publik yang terlibat dalam kebijakan dan memiliki peranan penting dalam proses kebijakan. Hal ini berlaku baik dalam pelaksanaan kebijakan maupun dalam perumusannya. Pendekatan '*bottom-up*' akan mengalihkan pengkajian pelaksanaan dari keputusan-keputusan kebijakan dan mengembalikannya ke masalah-masalah kebijakan, sehingga dapat mengkaji semua aktor swasta dan publik serta lembaga-lembaga yang terlibat dalam masalah tersebut.

Pembedaan antara pendekatan '*top-down*' dan '*bottom-up*' terhadap pelaksanaan kebijakan, walaupun bermanfaat, cenderung mengaburkan fakta bahwa kedua pendekatan ini dapat memberikan pemahaman mengenai pelaksanaan

kebijakan dan harus digabungkan untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai subyek tersebut. Menggabungkan pemahaman-pemahaman tersebut dengan cara yang dapat memperjelas operasinya dalam situasi-situasi yang spesifik dan yang dapat membantu dalam seluruh konseptualisasi proses kebijakan, telah mengakibatkan banyak mahasiswa kebijakan publik telah mengalihkan perhatiannya pada pengkajian pelaksanaan kebijakan sebagai suatu masalah memilih instrumen.

### **1.3. Implementasi Kebijakan Publik dan Proses Kebijakan**

Negara sebagai suatu organisasi publik selain mempunyai tujuan (*goals*) yang harus direalisasikan, ia juga mempunyai pelbagai permasalahan yang harus diatasi, dikurangi atau dicegah. Permasalahan tersebut bisa berasal dari masyarakat itu sendiri, bisa juga berasal sebagai dampak negatif dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik, yaitu, nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan yang meskipun bisa diidentifikasi tetapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik (Dunn, 1994 : 58).

Karakteristik masalah publik yang harus diatasi selain bersifat interdependensi juga bersifat dinamis, sehingga pemecahannya memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*), yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai

bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur sendirian.

Dengan demikian, karena masalah-masalah publik tidak bisa diatasi secara perorangan dan di samping itu dikehendaki pemecahan secara efektif dan efisien, maka mensyaratkan adanya proses perumusan masalah dan penetapan kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar sekali suatu kebijakan publik ditetapkan dan diimplementasikan maka dampak positifnya akan dirasakan oleh publik secara luas, termasuk oleh pembuat kebijakan itu sendiri.

Sehubungan dengan hal ini, maka peran pemerintah atau administrator publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Fungsi sentral dari pemerintah adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya (Hoogerwerf, 1983 : 9). Menurut Easton (1971 : 129) pemerintah sebagai “*authorities in a political system*”, yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat masalah sehari-hari dan merupakan tanggungjawabnya.

Idealnya, keberhasilan pemerintah dalam membuat kebijakan tidaklah semata-mata hanya didasarkan atas pertimbangan atau ukuran efisien, prinsip-prinsip ekonomi dan administrasi, akan tetapi harus pula didasarkan kepada pertimbangan pertimbangan etika dan moral (Saefullah, 1996).

Dikemukakan oleh Bernard (dalam Saefullah, 1997), kekuatan dan kualitas seorang administrator publik terletak dalam menyelesaikan kompleksitas moral secara efektif yang

terdapat dalam organisasinya tanpa menimbulkan masalah karena pemilihan. Kompleksitas tersebut muncul disebabkan karena seorang administrator publik dihadapkan kepada pelbagai kepentingan yaitu apakah ia mengutamakan kepentingan umum (*public interest*), kepentingan profesi, kepentingan lembaga/departemen atau kepentingan pelanggan (klien) (Bailey dalam Saefullah, 1996).

Dengan demikian, kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya adanya keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat di mana yang bersangkutan berada. Dan hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian, maka pertanggungjawaban dari seorang administrator publik adalah mencakup pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban profesional, pertanggungjawaban politis dan pertanggungjawaban religius.

Dari uraian di atas dapat diperoleh gambaran bahwa dengan adanya tujuan yang ingin direalisasikan dan adanya masalah publik yang harus diatasi, maka pemerintah perlu membuat suatu kebijakan publik. Kebijakan ini untuk keberhasilannya tidak hanya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi dan administratif, akan tetapi juga harus didasarkan atas pertimbangan etika dan moral. Etika mempersoalkan mengapa kita harus bertindak demikian, sedangkan moral mempersoalkan bagaimana kita bertindak (Magnis - Suseno, 1986 : 13).

Anderson (1978 : 3), mengemukakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk : “memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)” (Hoogerwerf, 1983: 9).

Kebijakan publik tersebut menurut Edwards dan Sharkansky (dalam Islamy, 1992: 18-19), dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah atau pun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Selanjutnya dalam suatu negara kebijakan publik tersebut tersusun dalam suatu strata yang menunjukkan tingkatan-tingkatan dari kebijakan yang paling tinggi yang sifatnya strategis sampai dengan kebijakan yang paling rendah yang sifatnya teknis operasional. Kebijakan yang lebih rendah merupakan penjabaran dari kebijakan yang lebih tinggi dan materinya tidak boleh bertentangan. Di samping itu, strata kebijakan publik tersebut memberikan gambaran pula dari suatu tingkat kebijakan yang masih bersifat umum dan abstrak

sampai dengan tingkat kebijakan yang dianggap sudah kongkrit, sehingga kebijakan tersebut dengan mudah dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien.

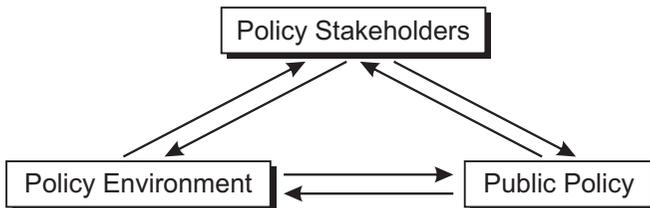
Bromley (1989 : 32 - 33) mengidentifikasikan tiga level kebijakan yakni; “*Policy Level, Organizational Level dan Operational Level* ”. Pada masing-masing level ini kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk “*institutional arrangement*” (peraturan perundang-undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Dalam suatu negara demokrasi “*Policy Level*” diperankan oleh cabang legislatif dan yudikatif, sedangkan “*Organizational Level*” diperankan oleh cabang eksekutif. Selanjutnya mengenai “*Operational Level*” akan didapati pada satuan pelaksana (*operating units*) dalam masyarakat, perusahaan-perusahaan dan rumah tangga-rumah tangga yang dari tindakan kesehariannya menghasilkan dampak yang dapat diamati.

Lembaga Administrasi Negara (1993: 3-7), membagi kebijakan publik ke dalam lingkup nasional dan ke dalam lingkup Wilayah/Daerah. Di setiap lingkup kebijakan publik tersebut terdapat kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis. Dalam lingkup Wilayah/Daerah, bentuk-bentuk kebijakannya dikaitkan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Level-level dan isi kebijakan tersebut di atas akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola-pola interaksi (*pattern of interactions*) kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Pola interaksi ini selanjutnya mempengaruhi

“*outcome*”, yakni hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut (Bromley, 1989 : 33).

Kebijakan publik yang berkualitas tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik. Oleh karena itu tugas utama administrator publik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan kepentingan publik, dan untuk itu ia harus memperhatikan terhadap masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang ada di lingkungannya. Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik. Menurut Dunn (1994 : 71) “*A policy system, or the overall institutional pattern within which policy made, involves interrelationships among three elements : public policies, policy stakeholders, and policy environment*”. Maksudnya “sistem kebijakan atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik : kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan”. Hal ini dapat dilihat pada gambar 1.1. di bawah ini.



Gambar 1.1. *Three Elements of a Policy System*

*Sumber : Dunn, 1994 : 71.*

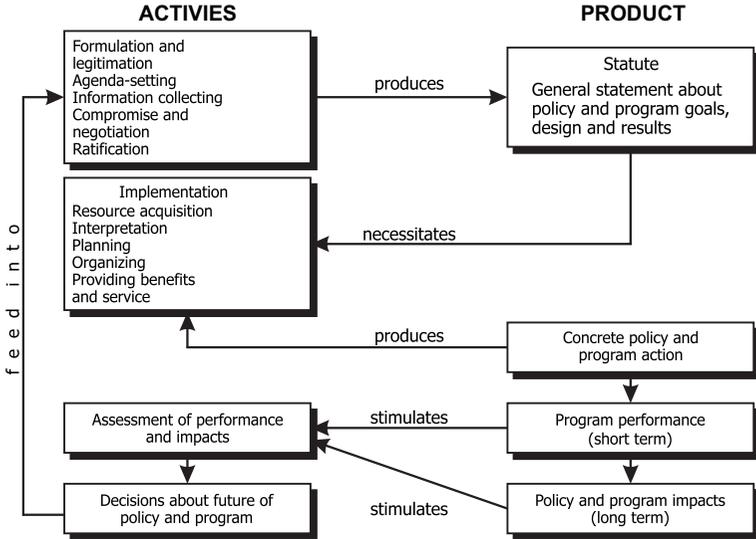
Pelaku kebijakan (*Stakeholders*) menurut Dunn terdiri dari pembuat, pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam kebijakan, sebab mereka berada dalam posisi mempengaruhi baik dalam pembuatan ataupun dalam pelaksanaan dan pengawasan atas perkembangan pelaksanaannya. Sedangkan kelompok sasaran (*target group*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi-organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan.

Kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Adapun lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “*isyu*” (masalah) kebijakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Dengan demikian, efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya itu sendiri (level dan isi), dan lingkungan kebijakan.

Selanjutnya untuk mengetahui efektivitas kebijakan dapat pula dijelaskan dari segi prosesnya, maksudnya keberhasilan suatu kebijakan ditentukan atau dipengaruhi pula oleh proses kebijakan itu sendiri. Adapun proses kebijakan dimaksudkan sebagai rangkaian kegiatan di dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu

kebijakan. Mengenai proses kegiatan tersebut dapat dilihat pada gambar 1.2.



Gambar 1.2. The Flow of Policy Activities and Products

Sumber : Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 1986 : 6.

Jones (1984: 27-28), mengemukakan sebelas aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam kaitannya dengan proses kebijakan yaitu : “*Perception/definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation, Legitimation, Budgeting, Implementation, Evaluation, and Adjustment/Termination*”.

Pada garis besarnya siklus kebijakan tersebut terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu : (1) perumusan kebijakan,

(2) implementasi kebijakan, dan (3) pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan” (Mustopadidjaja, 1988 : 25). Jadi dilihat dari prosesnya, efektivitas kebijakan publik akan ditentukan/dipengaruhi oleh pertama, proses perumusan kebijakannya; kedua oleh proses implementasinya atau pelaksanaannya; dan ketiga, oleh proses evaluasinya. Ketiga tahapan kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausal dan siklikal.

Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan analisis kebijakan dengan maksud untuk memperoleh informasi sebagai bahan dalam pembuatan kebijakan. Analisis implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik.

•••



## BAQIAN 2

---

# PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 2.1. Konsep

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, berasal dari kata kerja “*to implement*”. Menurut Webster's Dictionary (1979 : 914), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin “*implementum*” dari asal kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*implere*” dimaksudkan “*to fill up*”; “*to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi.

Selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai : “(1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish.* (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to.* (3) *to provide or equip with implements*” (Webster's Dictionary, 1979 : 914).

Pertama, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan”. Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat”.

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (1978 : xxi) mengemukakan bahwa, “*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*”. Maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Apabila pengertian implementasi di atas dirangkai dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978 : 25) mengemukakan bahwa : “*Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to*

*the problem*". Kemudian Edwards III (1980 : 1) mengemukakan bahwa : "*Policy implementation, ... is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequences of the policy for the people whom it affects*". Sedangkan Grindle (1980 : 6) mengemukakan bahwa : "*implementation - a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*".

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ditetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan disejalankan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat : *distributive, regulatory, self-regulatory, re-distributive*" (Anderson, 1978 : 127; Ripley, 1987 : 71).

Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan

masukannya sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat.

Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “*Policy inputs and policy process*” (Dunn, 1994 : 338). *Policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan.

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai “*policy delivery system*”. Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

## 2.2. Unsur-unsur

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah : “(1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*” (Abdullah, 1988 : 11; Smith, 1977 : 261).

## UNSUR PELAKSANA

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975; Ripley & Grace A. Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Smith dalam Quade (1977 : 261) menyebutnya dengan istilah “*implementing organization*”, maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Hal ini seperti dikemukakan pula oleh Ripley & Grace A. Franklin (1986 : 33) bahwa: “*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant*”. Maksudnya unit-unit birokratik ini dominan dalam implementasi program dan kebijakan. Adapun dalam perumusan dan legitimasi kebijakan dan program walaupun mempunyai peran luas akan tetapi tidak dominan.

Jadi unit-unit administratif atau unit-unit birokratik ini berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan ia memiliki diskresi mengenai instrumen apa yang paling tepat untuk digunakan. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya ia melakukan berbagai tindakan, mulai dari : “penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan

keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan, dan penilaian” (Dimock & Dimock, 1984: 117; Tjokroamidjojo, 1974: 114; Siagian, 1985: 69).

Menurut Dimock & Dimock (1984 : 117), ilmu administrasi terdiri dari pengetahuan tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan kebijakan publik (politik), dalam phase pertama yang harus dilakukan oleh administrator dalam setiap unit administratif adalah menetapkan tujuan dan sasaran dari rencananya, kemudian berdasarkan hasil analisis perumusan kebijakan ditentukan kebijakan administratif yang bersifat ke dalam sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan sebaik-baiknya. Dengan berpijak kepada kebijakan yang telah ditentukan dilakukan penyusunan rencana (*planning*). Rencana-rencana yang dirumuskan ini merupakan hasil mengenai penjabaran kebijakan serta berbagai keputusan yang telah diambil. Penetapan tujuan, sasaran, dan penyusunan rencana tersebut sesuai dengan urusan (tugas) yang menjadi tanggung jawab setiap unit administratif. Selanjutnya, rencana-rencana yang telah disusun dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional. Penyusunan program ini harus bersifat mempermudah dan memperlancar pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional. Oleh karena itu, salah satu hal yang harus jelas dalam penyusunan program adalah penggambaran tentang jenis kegiatan yang harus dilakukan dalam bentuk

uraian kegiatan yang jelas, baik uraian kegiatan bagi setiap satuan kerja maupun uraian kegiatan dari setiap orang yang terlibat di dalamnya.

Jadi sebagai *output* dari kegiatan phase pertama dari unit administratif, jika ia dipandang sebagai suatu sistem adalah berupa kebijakan-kebijakan administratif, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis operasional yang untuk selanjutnya dituangkan ke dalam program-program operasional, sehingga terbentuk **struktur program** (Lemay, 2002: 33).

Selanjutnya dalam phase kedua yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah pengorganisasian. Dengan melalui tindakan ini akan terbentuk suatu organisasi (bisa dalam bentuk tim) yang siap untuk melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Oleh karena dengan melalui peng-organisasian, tenaga manusia, alat, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata kerja ditata sedemikian rupa sehingga dapat digerakan untuk melaksanakan kegiatan. Dan sejalan dengan tindakan ini, orang-orang tersebut perlu dimotivasi (*motivating*) agar mereka mempunyai sikap dan komitmen terhadap pelaksanaan program.

Sebagai phase terakhir yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah mengembangkan metode-metode dan prosedur-prosedur yang dibutuhkan, termasuk cara-cara untuk terus-menerus meninjau hasil-hasil sewaktu program itu dalam proses pelaksanaan. Jadi, sambil berlangsungnya kegiatan operasional, pengawasan dilakukan.

Maksud dan sasaran utama pengawasan adalah untuk berusaha agar seluruh kegiatan operasional itu berlangsung dengan daya guna, hasil guna dan produktivitas yang tinggi dan dengan hasil pekerjaan yang memenuhi standar yang telah ditentukan serta terarah kepada pencapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasional.

Kemudian, apabila suatu tahap pelaksanaan kegiatan operasional telah selesai dilaksanakan misalnya atas dasar satu kurun waktu tertentu maka perlu dilakukan penilaian, dengan maksud untuk memperoleh masukan yang tepat tentang perbandingan antara hasil yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai. Bilamana terdapat kesenjangan di antara kedua jenis hasil tersebut, perlu dilakukan pengkajian (analisis) yang mendalam untuk menentukan faktor-faktor penyebabnya.

Dengan demikian, penilaian yang merupakan langkah terakhir dalam proses administrasi dan sebagai salah satu fungsi organik manajemen - merupakan tindakan pengukuran dan perbandingan daripada hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Dalam penilaian tersebut yang menjadi objeknya adalah seluruh segi kegiatan yang telah selesai dilakukan yang meliputi :

1. Hasil yang dicapai dalam satu kurun waktu tertentu,
2. Biaya yang nyatanya dikeluarkan oleh satu organisasi untuk mencapai hasil itu dibandingkan dengan biaya yang tersedia,
3. Tenaga yang dipergunakan,
4. Sarana dan prasarana yang dimanfaatkan, termasuk cara pemanfaatannya,

5. Efektivitas mekanisme dan prosedur kerja yang telah ditetapkan. (Siagian, 1985 : 103)

## **PROGRAM**

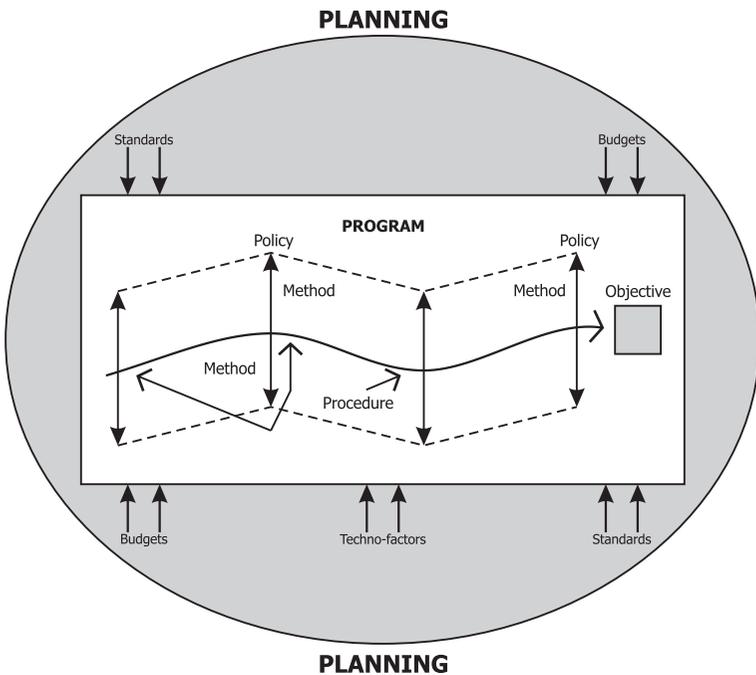
Di muka telah dikemukakan bahwa, kebijakan administratif yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal ini seperti dikemukakan oleh Grindle (1980 : 6) bahwa : *“Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect”*.

Program-program yang bersifat operasional adalah program-program yang isinya dengan mudah dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana. Program tersebut tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang harus dipedomani.

Sehubungan dengan program ini, Terry (1977 : 253) mengemukakan bahwa : *“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and established a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objectives. The makeup of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards,*

*and budgets*”. Maksudnya, bahwa program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metoda, standar, dan budget.

Mengenai gambar dari program tersebut dapat dilihat pada gambar 2.1.



Gambar 2.1. *The Meaning and Relationship of Selected Categories of Plans*  
 Sumber: Terry, G. R., *Principles of Management*, 1977 : 242.

Pendapat yang agak sejalan dikemukakan oleh Siagian (1985 : 85) bahwa, program tersebut harus memiliki ciri-ciri

sebagai berikut :

1. Sasaran yang hendak dicapai,
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,
4. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, dan
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya, Grindle (1980 : 11) mengemukakan bahwa, isi (*content*) program tersebut harus menggambarkan : “(1) *interests affected*, (2) *type of benefits*, (3) *extent of change envisioned*, (4) *site of decision making*, (5) *program implementers*, (6) *resources committed*”. Maksudnya, isi program tersebut harus menggambarkan : (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh program, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) status pembuat keputusan, (5) Siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang digunakan.

Sehubungan dengan penyusunan program tersebut di atas, dalam rangka untuk memudahkan proses pengendalian serta pembuatan alokasi sumber dayanya dengan baik, yang pada gilirannya dapat dijadikan sebagai suatu format untuk presentasi informasi anggaran. Berdasarkan permasalahan pokok yang berkembang serta prioritas pemecahannya pada setiap unit administratif, program (rangkaiian kegiatan pemecahan masalah) tersebut dapat dikelompokkan secara

berjenjang ke dalam : “*Program categories, Program sub-categories, Program elements*” (Zwick dalam Djamaludin, 1977 : 82 83).

*Program categories* merupakan suatu program struktur yang menggambarkan kerangka dasar yang mempertimbangkan pemecahan masalah-masalah utama dari tujuan/sasaran dan skala prioritas operasinya. Adapun *program sub-categories* merupakan perincian dari *program categories*, dan merupakan pengelompokan dari program elements yang menghasilkan *output* yang hampir sama atau serupa. Suatu *program elements* mencakup kegiatan-kegiatan unit administrative yang secara langsung dikembangkan dengan *outputs* nyata atau sekelompok *outputs* yang saling berkaitan. Jadi *program elements* tersebut merupakan kesatuan-kesatuan dasar dari program struktur.

Atas dasar pengelompokan tersebut di atas, struktur program dapat tersusun secara berjenjang ke dalam : Program Induk (yang menangani satu masalah utama), Kategori Program Utama, Program Utama, dan Program/Kegiatan. Setiap kegiatan dijabarkan ke dalam rincian kegiatan, baik untuk setiap satuan kerja maupun untuk setiap orang yang terlibat dalam pelaksanaan.

Dengan demikian, **struktur program** tersebut dapat menggambar-kan atau mencerminkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi, dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administratif dalam memecahkan masalah-masalah yang berkembang serta tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Logikanya adalah bahwa sesudah identifikasi masalah dan pemilihan alternatif yang paling rasional untuk diajukan sebagai kebijakan puncaknya, yang kemudian dijabarkan ke dalam rencana-rencana, maka tahap implementasi itu akan mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut :

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan (mengaplikasikan) program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa, untuk mengukur kualitas program dapat dilakukan dari aspek struktur dan aspek isinya (*content*). Struktur program menggambarkan struktur permasalahan yang akan dipecahkan, sedangkan isi program menggambarkan volume (bobot) pekerjaan dan sumber dayanya.

## **TARGET GROUP**

Target group (kelompok sasaran), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Mereka diharapkan dapat menerima dan

menyesuaikan diri terhadap pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Adapun sampai seberapa jauh mereka dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Selanjutnya karakteristik yang dimiliki oleh mereka (kelompok sasaran) seperti : besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia dan keadaan sosial-ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Adapun karakteristik tersebut sebagian dipengaruhi oleh lingkungan di mana mereka hidup baik lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, faktor komunikasi juga sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

### **2.3. Model-model**

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka

pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Model implementasi kebijakan publik itu tidak hanya satu, dus ada berbagai macam sesuai dengan kerangka berfikir pembuat model tersebut. Dalam uraian berikut ini tidak akan dibahas semua macam model, tetapi beberapa saja yang dianggap cukup penting untuk diperkenalkan.

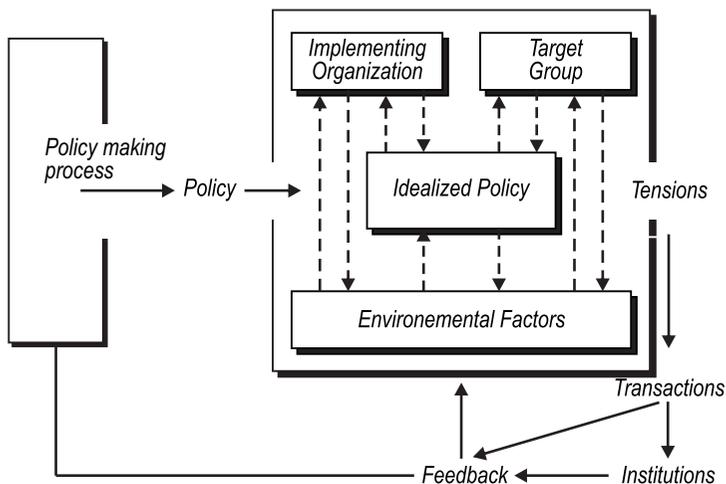
**Model pertama** adalah model yang paling klasik, yakni model proses atau alur Smith (1973). Menurut Smith, dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan

timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi–institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Ketegangan-ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini.

Jadi pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan. Pola-pola interaksi tersebut mungkin menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam matriks dari pola-pola transaksi dan kelembagaan.

Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu : (1) Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan; (2) kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan; (3) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (4) *environmental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Model proses atau alur Smith tersebut dapat disajikan di bawah ini.



Gambar 2.2. A Model of The Policy Implementation Process

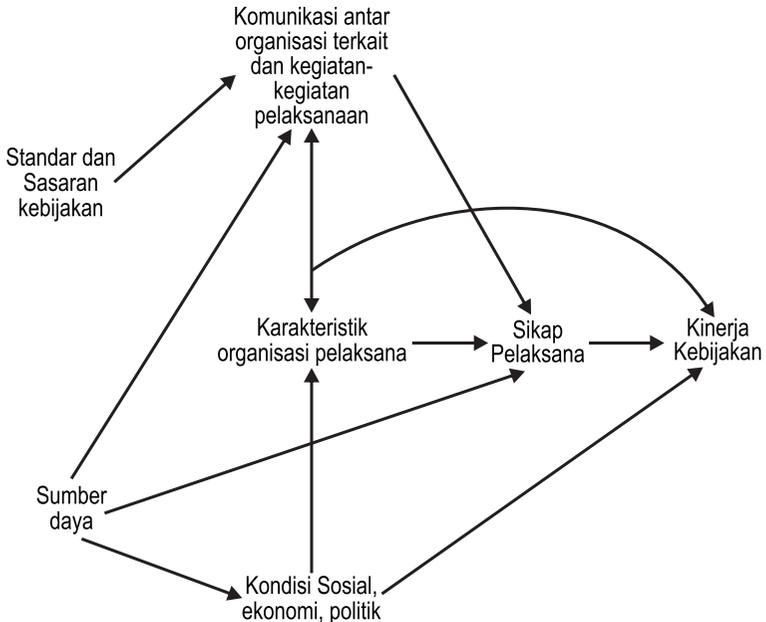
Sumber : Smith (dalam Quade, 1977 : 261)

**Model kedua** adalah model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu :

1. Standar dan sasaran kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Model tersebut dapat disajikan pada gambar di bawah ini.



Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn.

**Model ketiga** adalah model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1984). Model ini disebut sebagai “*The top down approach*”.

Dalam suatu artikel yang berjudul “Mengapa implementasi begitu sulit”, Gunn (1978) mempergunakan analisis Hood (1976) dan mengemukakan analisis-analisis dari Pressman dan Wildavsky (1973), Etzioni (1976), Kaufman (1971), Bardach

(1977), Van Meter dan Van Horn (1975), dan King (1975 dan 1978), untuk memberikan pedoman singkat bagi para pegawai negeri (*Civil Service*) terhadap beberapa alasan mengapa menurut perintis tersebut di atas bahwa, implementasi yang sempurna pada dasarnya tak mungkin dapat dicapai dalam praktek (*Why perfect implementation is unattainable*).

Seperti halnya juga Hood, Gunn menekankan bahwa, kesempurnaan atau penyempurnaan dalam konteks ini hanya merupakan suatu konsep analitis atau idea dan bukan dalam pengertian colloquial dari ketentuan itu, suatu ideal yang akan dicapai.

Menurut Hood dan Gunn (1984 : 199-206) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

1. *The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints.*
2. *That adequate time and sufficient resources are made available to the programme.*
3. *That the required combination of resources is actually available.*
4. *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect.*
5. *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening links.*
6. *That dependency relationships are minimal.*
7. *That there is understanding of, and agreement on objectives.*
8. *That tasks are fully specified in correct sequence.*
9. *That there is perfect communication and coordination.*
10. *That those in authority can demand and obtain perfect compliance.*

Maksud dari prasyarat-prasyarat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

**Model keempat** adalah model atau kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh Hoogewerf (1978). Menurut Hoogewerf sebab musabab yang mungkin menjadi dasar dari kegagalan implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Sebab-musabab ini ada sangkut-pautnya berturut-turut dengan isi (*content*) dari kebijakan yang harus

diimplementasikan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan bagi kebijakan yang harus diimplementasikan dan akhirnya pembagian dari potensi-potensi yang ada (struktur organisasi, perbandingan kekuasaan dan seterusnya).

**Model kelima** adalah model yang dikemukakan oleh Elmore (dalam Hill, 1993 : 314-345), ia mengemukakan bahwa, pada hakekatnya semua kebijakan publik diimplementasikan oleh organisasi-organisasi publik yang besar, oleh karena itu pengetahuan tentang organisasi-organisasi telah menjadi suatu unsur penting dari analisis kebijakan. Kita tidak dapat berkata dengan banyak kepastian bagaimana suatu kebijakan itu adanya, atau mengapa tidak diimplementasikan, tanpa mengetahui sebagian besar tentang bagaimana organisasi-organisasi itu berfungsi.

Organisasi-organisasi tersebut menyelesaikan masalah dengan memperincikan tugas-tugas yang dapat dikelola dan mengalokasikan tanggung jawab terhadap tugas-tugas tersebut kepada unit-unit khusus. Dengan demikian, hanya dengan memahami bagaimana organisasi-organisasi itu bekerja maka kita dapat memahami bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut dibentuk dalam proses implementasi.

Menurut Elmore, jika pengetahuan tentang organisasi-organisasi itu terpusat pada analisis implementasi, maka bagaimanakan sesungguhnya kita berusaha menjadikan pengetahuan tersebut sebagai suatu bentuk yang bermanfaat bagi analisis.

Dalam hal teori organisasi, tak ada kumpulan tunggal dan koheren tentang teori organisasi yang akan berlaku sebagai dasar bagi analisis. Jika demikian, ada dua cara untuk menanggulangnya dari jalan buntu ini, pertama, mensintesiskan semua teori organisasi ke dalam sehimpunan teratur persepsi-persepsi analitik yang berguna dalam analisis implementasi. Kedua, setuju, dengan adanya diversitas pemikiran yang ada tentang organisasi-organisasi dan berusaha mencoba menjaring dari diversitas tersebut sejumlah model-model yang dapat dibedakan serta dapat digunakan untuk menganalisis masalah implementasi tersebut.

Beberapa model pada dasarnya adalah normatif - model-model tersebut didasarkan atas opini-opini yang telah dipertahankan dengan kuat tentang bagaimana organisasi-organisasi seharusnya beroperasi. Kemudian, beberapa model adalah deskriptif - yakni berusaha mencoba menyebut atribut-atribut objektif yang esensial dari organisasi-organisasi tersebut. Dalam beberapa hal adalah sulit untuk membedakan unsur normatif dengan unsur deskriptif. Namun dalam semua hal model itu merupakan penyederhanaan realitas, bukan sebagai pengganti untuk itu. Dengan demikian, tak ada model tunggal secara memadai mencakup kompleksitas sepenuhnya dari proses implementasi.

Sehubungan dengan hal ini, Elmore mengembangkan empat model organisasi yang menggambarkan sekumpulan besar pemikiran mengenai masalah implementasi.

Model-model tersebut (Elmore dalam Hill, 1997 : 315), sebagai berikut :

1. *The systems management model*
2. *The bereaucratic process model*
3. *The organizational development model*
4. *The conflict and bargaining model.*

Maksud dari model-model tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Model manajemen sistem-sistem**, mencakup asumsi-asumsi organisasi terdiri dari mainstream, tradisi rasionalis dari analisis kebijakan. Titik tolaknya adalah asumsi tentang perilaku pemaksimalan nilai.
2. **Model proses birokrasi**, menggambarkan pandangan sosiologis tentang organisasi-organisasi yang diperbaharui untuk meliputi riset baru oleh para mahasiswa “*street level bereaocracy*” yang memikul langsung analisis implementasi program sosial. Titik tolaknya adalah anggapan bahwa ciri esensial dari organisasi-organisasi adalah interaksi antara nilai dan dikresi.
3. **Model perkembangan organisasi**, menggambarkan suatu kombinasi relatif baru dari teori sosiologi dan psikologi yang memusatkan perhatian pada konflik antara kebutuhan-kebutuhan individu dengan permintaan-permintaan atau tuntutan-tuntutan hidup organisasi.
4. **Model konflik dan bargaining**, membahas masalah bagaimana orang dengan kepentingan-kepentingan divergen bersatu dalam menyelesaikan tugas. Ini dimulai dari anggapan bahwa konflik, yang muncul dari

pengejaran keuntungan relatif dalam hubungan *bargaining*, merupakan ciri dominan dari hidup organisasi tersebut.

Proposisi dari masing-masing model implementasi kebijakan menurut Elmore, adalah sebagai berikut :

### **Proposisi Implementasi sebagai manajemen sistem-sistem**

1. Organisasi-organisasi hendaknya berjalan sebagai pemak-simum-pemaksimum nilai yang rasional. Atribut esensial dari rasionalitas tersebut adalah perilaku yang berorientasi pada sasaran; organisasi-organisasi itu efektif sampai tingkat tertentu sehingga mereka memaksimumkan kinerja pada sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan utama mereka.

Setiap tugas yang dilaksanakan oleh sebuah organisasi haruslah menyokong setidak-tidaknya salah satu dari sehimpunan tujuan-tujuan yang telah terdefinisi yang secara akurat mencerminkan maksud organisasi tersebut.

2. Organisasi-organisasi hendaknya disusun atas prinsip kontrol hirarkis.

Tanggung jawab terhadap pengambilan keputusan dan seluruh kinerja sistem sepenuhnya diserahkan kepada pimpinan atas (*top management*), yang pada gilirannya mengalokasikan tugas-tugas dan tujuan-tujuan kinerja yang spesifik kepada unit-unit bawahan dan memantau kinerja mereka.

3. Untuk setiap tugas yang dilaksanakan oleh sebuah organisasi terdapat suatu alokasi optimal tanggung jawab di antara subunit-subunit yang memaksimumkan seluruh

kinerja organisasi itu di atas tujuan-tujuannya. Pengambilan keputusan dalam organisasi-organisasi terdiri dari upaya mendapatkan nilai optimum dan mempertahankannya dengan terus mengatur alokasi internal tanggung jawab terhadap perubahan-perubahan dalam lingkungan tersebut.

4. Implementasi terdiri dari upaya mendefinisikan sehimpunan terperinci tujuan-tujuan yang secara akurat mencerminkan maksud dari suatu kebijakan tertentu, yang menyerahkan tanggung jawab dan standar kinerja kepada subunit-subunit sesuai dengan tujuan-tujuan ini, memantau kinerja sistem, dan melakukan penyesuaian-penyesuaian internal untuk meningkatkan pencapaian sasaran-sasaran organisasi tersebut.

### **Proposisi Implementasi sebagai proses birokratis**

1. Dua sifat utama organisasi-organisasi adalah diskresi dan rutin; semua perilaku penting dalam organisasi-organisasi dapat diterangkan dengan diskresi *irreducible* yang dipergunakan oleh masing-masing pekerja dalam keputusan-keputusan mereka sehari-hari dan rutin-rutin pengoperasian yang mereka lakukan untuk memelihara dan mempertinggi posisi mereka dalam organisasi tersebut.
2. Dominansi dari diskresi dan rutin itu berarti bahwa kekuasaan dalam organisasi-organisasi cenderung dipecah-pecah dan diedarkan diantara unit-unit kecil yang mempergunakan kontrol relatif kuat terhadap tugas-tugas spesifik dalam lingkungan wewenang mereka. Banyaknya kontrol

yang dapat dipergunakan oleh setiap satu unit organisasi terhadap lainnya – secara literatur atau hirarkis – dibatasi oleh kenyataan bahwa, sejalan dengan semakin kompleksnya organisasi-organisasi, unit-unit menjadi semakin dispesialisasikan dan mempergunakan kontrol yang lebih besar terhadap operasi-operasi internal mereka.

3. Pengambilan keputusan terdiri dari diskresi pengontrolan dan rutin perubahan. Semua usul untuk perubahan dipertimbangkan oleh unit-unit organisasi menurut ketentuan derajat dimana mereka berangkat dari pola-pola yang telah terbentuk; maka dari itu, keputusan-keputusan organisasi cenderung inkremental.
4. Implementasi terdiri dari upaya mengidentifikasi dimana diskresi itu terkonsentrasi dan mana dari daftar rutin-rutin dari sebuah organisasi yang membutuhkan perubahan, merencanakan rutin-rutin alternatif yang menggambarkan maksud kebijakan dan menginduksi unit-unit organisasi untuk menggantikan rutin-rutin lama dengan rutin-rutin baru.

### **Proposisi Implementasi sebagai pengembangan organisasi**

1. Organisasi-organisasi hendaknya berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar psikologis dan sosial dari individu-individu kebutuhan akan otonomi dan kontrol terhadap pekerjaan mereka sendiri, kebutuhan akan partisipasi dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka, dan untuk komitmen terhadap tujuan-tujuan organisasi tersebut.

2. Organisasi-organisasi hendaknya disusun untuk memaksimalkan kontrol, partisipasi, dan komitmen individu di semua tingkatan.

Birokrasi-birokrasi yang terstruktur secara hirarkis memaksimalkan hal-hal ini bagi orang-orang ditingkatan atas biaya/pengorbanan dari mereka di tingkatan bawah. Maka dari itu, struktur organisasi yang terbaik merupakan struktur organisasi yang meminimumkan kontrol hirarkis dan mendistribusikan tanggung jawab terhadap keputusan-keputusan diantara semua tingkatan organisasi tersebut.

3. Pengambilan keputusan yang efektif dalam organisasi-organisasi bergantung pada kreasi dari kelompok-kelompok kerja yang efektif.

Kualitas hubungan interpersonal (antar pribadi) dalam organisasi-organisasi sebagian besar menentukan kualitas keputusan-keputusan. Kelompok-kelompok kerja yang efektif dicirikan oleh kesepakatan bersama mengenai saran-saran, komunikasi yang terbuka diantara individu-individu, kepercayaan dan dukungan saling menunjang diantara para anggota kelompok, pemanfaatan sepenuhnya keterampilan para anggota dan pengeolaan konflik secara efektif. Pengambilan keputusan terdiri terutama sekali dari upaya pembangunan konsensus dan hubungan-hubungan antar pribadi yang kokoh diantara para anggota kelompok.

4. Proses implementasi merupakan pembangunan konsensus dan akomodasi para pembuat kebijakan dengan para

pelaksana kebijakan (*implementor*). Masalah utama dari implementasi itu bukan apakah para implementor bersesuaian dengan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya, tetapi apakah proses implementasi itu mengakibatkan konsensus dalam sasaran-sasaran, otonomi individu, dan komitmen terhadap kebijakan di pihak mereka yang harus melaksanakannya.

### **Proposisi Implementasi sebagai konflik dan *bargaining***

1. Organisasi-organisasi merupakan arena-arena atau kancangkancah konflik dimana individu-individu dan subunit-subunit dengan kepentingan-kepentingan tertentu bersaing untuk mendapatkan keuntungan relatif dalam menggunakan kekuasaan dan pengalokasian sumber-sumber langka.
2. Distribusi kekuasaan dalam organisasi-organisasi tak pernah stabil. Ia bergantung terutama sekali pada kesanggupan sementara dari satu individu atau unit untuk memobilisir sumber-sumber yang cukup untuk memanipulasi perilaku lainnya. Posisi formal dalam hirarki dari sebuah organisasi hanya merupakan salah satu dari sebuah multitude faktor-faktor yang menentukan distribusi kekuasaan. Faktor-faktor lain meliputi pengetahuan khusus, kontrol sumber-sumber bahan, dan kesanggupan untuk memobilisir dukungan politik eksternal. Dari sini, penggunaan kekuasaan dalam organisasi-organisasi hanya bertalian dengan struktur formal mereka.

3. Pengambilan keputusan dalam organisasi-organisasi terdiri dari *bargaining* di dalam dan di antara unit-unit organisasi. Keputusan-keputusan yang telah disetujui (*bargained*) merupakan hasil dari konvergensi di antara pelaku-pelaku dengan berbagai macam preferensi dan sumber. *Bargaining* tidak memerlukan bahwa pihak-pihak sepakat mengenai sehimpunan sasaran-sasaran, ataupun bahkan tidak menghendaki bahwa semua pihak cocok dalam hasil dari proses *bargaining* tersebut. Ia hanya menghendaki bahwa mereka sepakat untuk menyesuaikan perilaku mereka secara bersama-sama dalam kepentingan memepertahankan hubungan *bargaining* sebagai alat mengalokasikan sumber-sumber.
4. Implementasi terdiri dari serangkaian kompleks keputusan-keputusan *bargained* yang mencerminkan preferensi-preferensi dan sumber-sumber para peserta. Keberhasilan atau kegagalan implementasi tidak dapat dinilai dengan memperbandingkan suatu hasil terhadap satu deklarasi maksud, karena tak ada satu himpunan maksud-maksud yang dapat memberikan suatu pernyataan yang secara internal konsisten dengan kepentingan-kepentingan dari semua pihak terhadap proses *bargaining*. Keberhasilan hanya dapat didefinisikan relatif terhadap sasaran-sasaran dari satu pihak terhadap proses *bargaining* atau menurut ketentuan-ketentuan preservasi/pengawetan proses *bargaining* itu sendiri.

**Model keenam**, adalah model yang dikembangkan oleh Warwick (1979) yang dikenal dengan nama “*Transactional Model*”. Model ini pada prinsipnya bertolak dari pandangan

bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, melihat keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tak dapat diabaikan. Proses perencanaan tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi, berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar, maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan program.

### 1. Tahap Perencanaan

Dalam tahap ini diperlukan kemampuan yang meliputi : (1) kemampuan staf perencanaan, (2) kemampuan organisasi perencanaan, (3) kemampuan teknik analisis, (4) mutu informasi yang dibutuhkan.

### 2. Tahap Implementasi Program dan Proyek-Proyek Pembangunan

Dalam tahap ini terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu : (1) faktor pendorong (*facilitating conditions*), (2) faktor penghambat (*impeding condition*).

Faktor-faktor pendorong terdiri dari : (a) *commitment of political leaders*, (b) *organizational capacity*, (c) *the commitment of implementations*, (d) dukungan dari kelompok kepentingan. Adapun faktor-faktor penghambat terdiri dari : (a) banyaknya pemain (*actors*), (b) terdapat komitmen atau loyalitas ganda, (c) kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri, (d) jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak, (e) waktu dan perubahan kepemimpinan.

**Model ketujuh**, adalah model yang dikembangkan oleh Gordon Chase (1979), model ini dikembangkan berdasarkan hasil studi kasus implementasi tiga jenis pelayanan masyarakat kota yang dilakukan oleh Pemerintah Kota New York City dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat. Dari hasil studi tersebut ditemukan bahwa, hambatan utama dalam implementasi program pelayanan terhadap masyarakat, dapat dibedakan dalam 3 kategori, yaitu : (1) Masalah-masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat pada program itu sendiri; (2) Masalah-masalah yang timbul dalam kaitan dengan sumber daya yang dibutuhkan guna pelaksanaan program tersebut; (3) Masalah-masalah lain yang timbul karena keterkaitan dengan organisasi atau birokrasi lainnya, yang diperlukan dukungan, bantuan dan persetujuannya guna pelaksanaan program tersebut.

Dari tiga kategori tersebut Gordon Chase (1979: 385-437) memperinci ke dalam 15 bidang atau sumber sebagai berikut:

1. *Difficulties Arising from Operational Demands*
  - 1) *People to be served*
    - (a) *Number of Clients transactions*
    - (b) *Easy of reaching client*
  - 2) *Nature of science*
    - (a) *Number of discrete functions*
    - (b) *Complexity of discrete functions*
    - (c) *Coordinations among functions*
    - (d) *Replication*
  - 3) *Likelihood of Costlines of Distorkons or irregulaties*
    - (a) *Involving Clients*
    - (b) *Involving Services*

- 4) *Controllability of Program*
  - (a) *Measurability*
  - (b) *Uncontrollable Critical Elements*
2. *Difficulties arising from nature and availability of resources*
  - 5) *Money*
    - (a) *Flexibility*
    - (b) *Obtaining additional funding*
  - 6) *Personnel*
    - (a) *Nature of personnel in place*
    - (b) *Numbers, kinds and quality needed*
    - (c) *Availability of personnel in market*
    - (d) *Attractiveness of program to personnel*
  - 7) *Space*
    - (a) *Nature of the current facilities*
    - (b) *Availability of facilities*
    - (c) *Special programs in acquiring on using space*
  - 8) *Supplies and Technical Equipment*
    - (a) *Availability and usability*
    - (b) *Importance of Technology*
3. *Difficulties arising from need to share authority*
  - 9) *Overhead Agencies*  
*Nelihood of favorable response*
  - 10) *Other Line Agencies*
    - (a) *Extent of involvement*
    - (b) *Critical Nature of involvement*
    - (c) *Likelihood of harmonique working conditions*
    - (d) *Ability to pinformit responsibility*
  - 11) *Elected politicians*
    - (a) *Capacity to help on hurt*
    - (b) *Inclination to help on hurt*

- 12) *Higher level of Government*
  - (a) *External of Authority*
  - (b) *Number of Transactions*
  - (c) *Nature of Politicus*
  - (d) *Likelihood of favorable response*
- 13) *Private Sector Providere*
  - (a) *Need*
  - (b) *Availability*
  - (c) *Control*
  - (d) *Political Problems*
- 14) *Special interest groups*
  - (a) *Kinds and Inclination*
  - (b) *Strength*
  - (c) *Likelihood of helping on hunting*
- 15) *The Press*
  - (a) *Level of vidibility*
  - (b) *Power of the press*
  - (c) *View of administration*
  - (d) *Contrroversial dimensions.*

**Model kedelapan**, adalah model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980). Kerangka pemikirannya berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu: *Content* dan *Context*.

*Content of Policy*, mencakup :

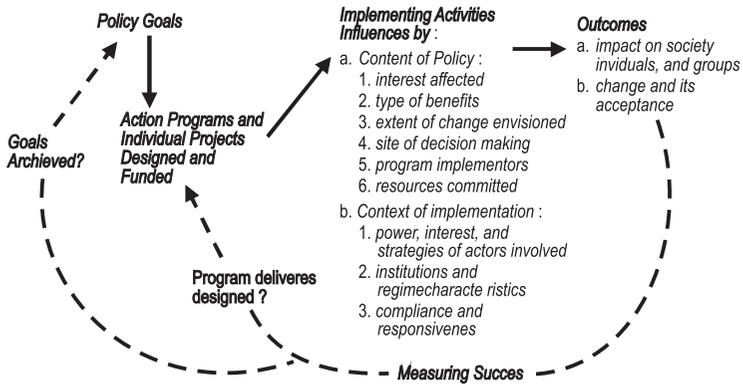
1. *Interest affected*
2. *Type of benefits*
3. *Extent of change envisioned*
4. *Site of decision making*

5. *Program implementor*
6. *Resources committed*

*Context of Implementation*, mencakup:

1. *Power, interest, and strategies of actors involves*
2. *Institution and regime characteristics*
3. *Compliance and responsiveness*

Model tersebut disajikan dalam gambar berikut.



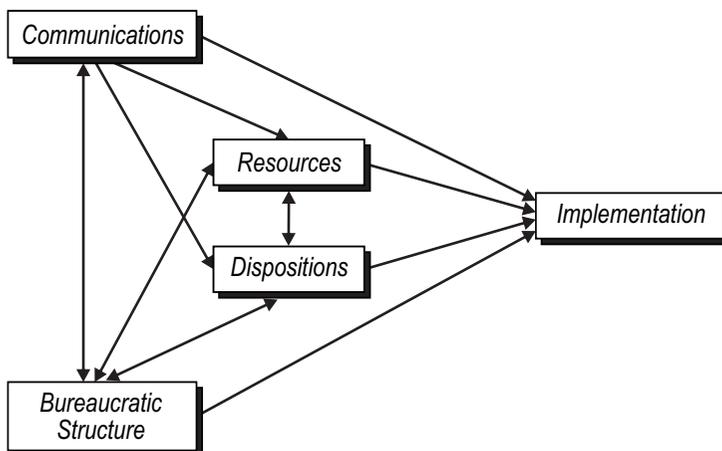
Gambar 2.4. *Implementation as a Political and Administrative Process*

Sumber : Merilee S. Grindle, 1980 : 11.

**Model kesembilan** adalah model yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980). Menurut kerangka pemikiran George Edwards III (1980 : 10-11) keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure.*

Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Model tersebut dapat disajikan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 2.5. *Direct and Indirect Impact on Implementation*

*Sumber: George Edwards III, 1980 : 148*

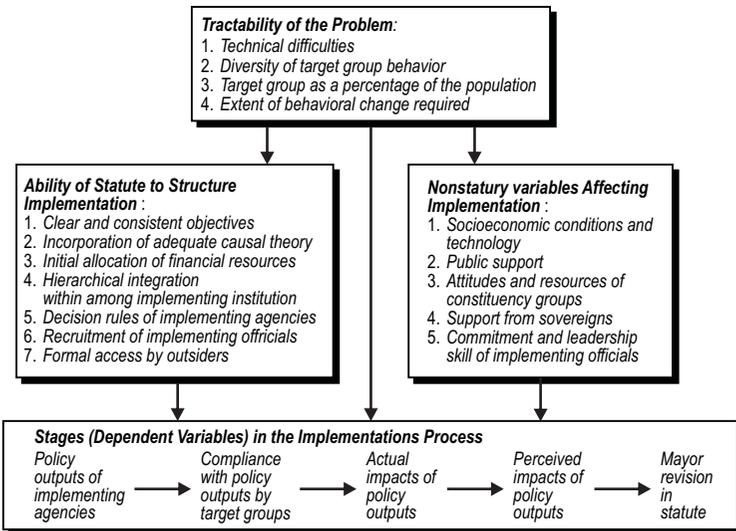
**Model kesepuluh** adalah yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut *A Frame Work for Implementations Analysis* (1983). Menurut kerangka pemikiran ini, variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori (Mazmanian dan Paul A. Sabatier, 1983: 21-30), sebagai berikut:

1. *Tractability of the problems.*
2. *Ability of policy decision to structure implementation.*
3. *Nonstutory variable affecting implementation.*

Maksud dari ketiga kategori variabel tersebut adalah sebagai berikut.

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Ketiga kategori variabel tersebut sebagai variabel bebas yang mempengaruhi terhadap langkah-langkah proses implementasi kebijakan. Hal ini seperti dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



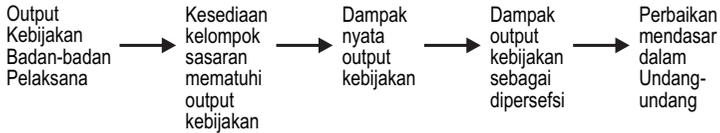
Gambar 2.6. Variables involved in the Implementation Process

Sumber: Mazmanian dan Paul A. Sabatier, 1983 : 22.

Dari gambar di atas dapat diketahui bahwa, setiap kategori variabel terdiri dari beberapa dimensi, yaitu :

1. Mudah/tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator:
  - 1) Kesukaran-kesukaran teknis
  - 2) Keragaman perilaku kelompok sasaran
  - 3) Prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk
  - 4) Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator :
  - 1) Kejelasan dan konsistensi tujuan
  - 2) Digunakannya teori kausal yang memadai
  - 3) Ketepatan alokasi sumber dana
  - 4) Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
  - 5) Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana
  - 6) Rekrutmen pejabat pelaksana
  - 7) Akses formal pihak luar
3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator :
  - 1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
  - 2) Dukungan publik
  - 3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
  - 4) Dukungan dari pejabat atasan
  - 5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

Selanjutnya mengenai langkah-langkah dalam Proses Implementasi sebagai variabel yang dipengaruhi (Variabel Tergantung), terdiri dari :



Sehubungan dengan model-model implementasi kebijakan publik tersebut di atas, Wayne Parsons dalam bukunya yang berjudul : *Public Policy : An Introduction to the theory and practice of policy analysis* (1997 : 463), membagi garis besar perkembangan model implementasi menjadi empat tahap, yaitu :

- *The analysis of failure: Dertbick (1972); Pressman and Wildavsky (1973); Bardach (1977).*
- *Rational (top-down) models to identify factors which make for successful implementation: Van Meter and Van Horn (1975); Hood (1976); Sabatier and Mazmanian (1979).*
- *Bottom-up critiques of the top-down model in terms of the importance of other actors and organizational instructions: Lipsky (1971); Elmore (1978,1979); Hjern at al (1978).*
- *Hybrid theories. Implementation as : evolution (Megore and Wildavsky, 1978); as learning (Browne and Wildavsky, 1984); as a policy-action continuum (Lewis and Flynn, 1978, 1979); (Berrett and Fudge, 1981); inter-organizational analysis (Hjern, 1982); (Hjern and Porter, 1981); and policy types (Ripley and Franklin, 1982); as part of a policy subsystem (Sabatier, 1986); and as public sector management (Hughes, 1994).*

Dari uraian pembahasan di atas dapat dikemukakan, bahwa problem implementasi bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Setiap model memberikan beberapa pandangan pada dimensi tertentu dari realitas, seperti dalam kasus perdebatan antara pendekatan *top-down* versus *bottom-up*, kedua pendekatan beserta percabangan dan variannya memberi kita sebagian dari keseluruhan gambaran. Mahasiswa kebijakan publik, mempunyai tujuan untuk berlatih dalam seni membaca kerangka teori dan praktik implementasi di mana dilakukan. Adanya pendekatan dengan model yang berbeda-beda mengandung keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Setiap kerangka pemikirannya akan mengungkapkan atau menjelaskan beragam dimensi implementasi. Dengan demikian, tak ada satu metafora tunggal yang dapat memberikan semua jawaban.

•••



## **BAGIAN 3**

---

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

### **3.1. Perkembangan Studi Administrasi Publik**

Implementasi kebijakan publik, di samping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai suatu institusi, dimaksudkan sebagai salah satu proses kegiatan yang dilakukan oleh unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975 : 14; Ripley & Grace A. Franklin, 1986 : 33) pada berbagai tingkat pemerintahan baik bersifat vertikal maupun horizontal dalam proses kebijakan publik. Di mana proses kebijakan publik ini

dapat dikelompokkan ke dalam tiga fungsi, yaitu : “perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, pengawasan dan evaluasi (hasil) kebijakan publik” (Mustopadidjaja A.R., 1980). Ketiga fungsi ini dalam buku referensi administrasi publik dikemukakan sebagai fungsi pokok (dasar) administrasi publik (Wayong, 1969).

Unit-unit administratif dengan proses kegiatan yang dilakukannya seperti tersebut di atas, adalah merupakan manifestasi dari tindakan-tindakan administratif. Dikatakan demikian, oleh karena tindakan-tindakan administratif itu adalah tindakan-tindakan yang bersangkutan paut dengan administrasi, dimana ciri-ciri administrasi adalah organisasi dan manajemen (Waldo, 1971 : 21). Dalam hal ini, unit-unit administratif merupakan suatu organisasi, sedangkan proses kegiatan yang dilakukannya dalam upaya merealisasikan kebijakan publik yang telah ditetapkan merupakan aktivitas yang bertalian dengan penerapan fungsi-fungsi manajemen. Unit administratif sebagai suatu organisasi dalam arti statis dapat dipandang sebagai anatominya dari administrasi publik, maksudnya sebagai unsur yang menunjukkan tempat dan hubungan bagian-bagian tubuh administrasi publik. Adapun manajemen yang dijalankan dapat dipandang sebagai fisiologisnya dari administrasi publik, maksudnya sebagai unsur yang menunjukkan fungsi dan kegiatan kehidupannya. Jadi sifatnya dinamis.

Dengan demikian, implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik, dapat

dikemukakan sebagai proses kegiatan yang bertalian dengan penerapan organisasi dan manajemen di/oleh unit-unit administratif dalam upaya merealisasikan kebijakan publik (politik) yang telah ditetapkan.

Organisasi sebagai *tools of management*, sedangkan manajemen merupakan proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan dengan penggunaan pelbagai sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. Proses kegiatan tersebut terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pemberian motivasi (*motivating*), pengawasan (*controlling*), dan penilaian (*evaluating*) (Siagian, 1971 : 76) dapat diterapkan dalam setiap unit administratif pada pelbagai tingkat pemerintahan.

Penerapan manajemen pada unit-unit administratif sebagai organisasi publik ini dimaksudkan agar terealisasikan tujuan kebijakan publik (politik) secara efektif dan efisien. Tujuan kebijakan publik ini sangat penting untuk dapat direalisasikan, karena didalamnya mengandung nilai-nilai (*values*) yang dibutuhkan oleh publik (orang banyak), yang apabila dapat direalisasikan dapat meningkatkan kualitas hidupnya. Unit-unit administratif tersebut di atas dikatakan sebagai organisasi (birokrasi) publik, karena pembentukannya dimaksudkan untuk melayani kebutuhan/kepentingan publik yang tidak dapat dipenuhi oleh mekanisme (organisasi) pasar dan kegiatan (organisasi) *voluntary*. Kebutuhan tersebut dapat berupa perlindungan, bantuan, pengaturan, dan layanan secara langsung mengenai barang dan jasa publik. Barang-barang dan

jasa yang dibutuhkan tersebut memiliki nilai-nilai, baik nilai instrumental maupun nilai terminal.

Implementasi kebijakan publik sebagai proses kegiatan dari administrasi publik sudah merupakan doktrin dasar administrasi publik sebelum tahun 1940, sedangkan perumusan kebijakan publik sebagai proses kegiatan (fungsi) dari administrasi publik baru berkembang setelah tahun 1940, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam paradigma kontinum politik-administrasi.

Kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh badan legislatif sebagai badan perwakilan politik (Pfiffner & Presthus, 1967; Dimock & Dimock, 1984), diwujudkan dalam bentuk undang-undang dalam arti luas. Oleh ilmu hukum undang-undang dalam arti luas ini dipandang sebagai “produk hukum”, sedangkan oleh ilmu administrasi publik dipandang sebagai kebijakan-kebijakan negara (*policies*), rencana-rencana negara (*plans*), keputusan-keputusan negara (*decisions*), dan perintah-perintah negara (*orders*) yang harus dilaksanakan oleh administrasi publik sebagai institusi (Atmosudirdjo, 1976 : 284).

Bentuk kebijakan publik tersebut di atas, dalam strata kebijakan publik diposisikan sebagai kebijakan politik (*political policy*) (Gladden dalam Tjokroamidjojo, 1974; Abdulrachman, 1979) atau *policy level* (Broomley, 1989 : 32). Kebijakan ini memuat tujuan dan sasaran yang masih umum dan dasarnya saja, jadi tidak bisa langsung diimplementasikan. Sehubungan dengan hal ini, unit-unit administratif sebagai pelaksana, berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif

yang dimiliki harus melakukan berbagai tindakan dan perbuatan, mulai dari pengambilan kebijakan/keputusan administratif, pelaksanaan kebijakan/keputusan, pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan/keputusan.

Unit administratif ini, terdiri dari orang-orang yang harus bertindak sesuai dengan struktur yang ada, prosedur yang telah ditetapkan, keahlian yang dimiliki, serta cara-cara yang telah ditetapkan dalam melakukan kegiatan (Dimock & Dimock, 1984).

Berdasarkan perkembangan paradigma atau alur pemikirannya, studi implementasi kebijakan publik merupakan salah satu sub-alur pemikiran dari administrasi pembangunan, adapun administrasi pembangunan merupakan salah satu alur pemikiran dari ilmu administrasi publik (Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja A.R., 1988 : 46).

Dari sejak administrasi publik diterima sebagai ilmu oleh para pelopornya, yaitu Woodrow Wilson, Frank Goodnow, dan Leonard D. White dalam kurun waktu 1887-1926 (Shafritz & E.W. Russell, 1997 : 26), telah mengalami perkembangan paradigma. Akan tetapi tidak melalui tahapan-tahapan yang jelas batas dan ruang lingkungannya, di samping itu pengklasifikasiannya juga berbeda-beda karena dibuat atas dasar yang berbeda-beda pula, yaitu ada yang atas dasar teori, model, pendekatan, dan emphasis (penekanan). Sejalan dengan hal tersebut, setiap paradigma yang diajukannya memiliki *empirical focus (unit of analysis), characteristics, and value to be maximized* (Frederickson, dalam Bellone, 1980 : 36-49).

Perbedaan pentahapan batas, ruang lingkup, dan klasifikasi paradigma ilmu administrasi publik tersebut di atas dapat dipahami, oleh karena administrasi publik memiliki lapangan kegiatan yang tidak terbatas. Ruang lingkup kegiatan administrasi publik meliputi seluruh wilayah negara dan seluruh bidang kehidupan masyarakat. Dengan demikian, banyak ragam permasalahan publik yang harus diatasinya, dan sejalan dengan itu permasalahannya bersifat dinamis oleh karena jenis dan tingkatan kebutuhan publik juga terus berkembang dan tuntutananya harus dipenuhi oleh administrasi publik. Relevan dengan karakteristik ruang lingkup kegiatan administrasi publik yang demikian, maka yang menjadi pusat perhatian (*focus of interest*) dari administrasi publik sebagai ilmu sangat luas dan beragam permasalahannya, dalam arti banyak titik-titik perhatiannya. Konsekuensinya paradigma yang dikemukakan oleh para ahli pun berbeda-beda bergantung pada pokok permasalahannya. Sehubungan dengan hal ini, ilmu administrasi publik dalam menjelaskan permasalahannya juga banyak menggunakan konsep-konsep atau teori-teori yang dikembangkan oleh ilmu pengetahuan lain, dalam ilmu sosial seperti : sosiologi, antropologi sosial, psikologi sosial dan lain sebagainya. Oleh karena itu, Caiden (1982 : 22) mengemukakan bahwa, terdapat banyak teori dalam administrasi publik tetapi hanya sedikit teori umum administrasi publik. Dengan demikian, lebih tepat untuk dikatakan bahwa administrasi publik itu sebagai suatu ilmu yang bersifat eklektik atau suatu studi interdisipliner yang mempunyai berbagai macam titik perhatian.

Jadi sejalan dengan perkembangan ruang lingkup kegiatan dan permasalahan dari administrasi publik, berkembang pula apa yang menjadi titik-titik perhatian dari studi ilmu administrasi publik. Dan dengan berkembangnya titik-titik perhatian ini, maka berkembang pula paradigma ilmu administrasi publik.

Dengan bertambahnya lapangan tugas administrasi publik dengan pembangunan setelah Perang Dunia II (Atmosudirdjo, 1976; Siagian, 1982), maka lapangan studi dari ilmu administrasi publik pun berkembang, yaitu selain tata pemerintahan juga tata pembangunan. Dengan tata pembangunan kemudian berkembang paradigma administrasi pembangunan.

Sehubungan dengan paradigma ilmu administrasi publik tersebut di atas, Tjokroamidjojo (1988 : 24) menggunakan konsep alur pemikiran ilmu administrasi publik, di mana ia membaginya ke dalam enam alur pemikiran, yaitu:

1. Administrasi Negara Klasik;
2. Alur Manajemen Dalam Administrasi Negara;
3. Pendekatan Behavioral;
4. Pendekatan Kontinum Politik Administrasi;
5. Alur Pemikiran Ekologi (Lingkungan), Konteks Sosialnya;
6. Administrasi Pembangunan.

Selanjutnya mengenai alur pemikiran administrasi pembangunan dibagi ke dalam empat sub alur pemikiran, yaitu:

1. Pembaharuan Administrasi Negara;
2. Pembinaan Institusi;
3. Studi Kebijakan;
4. Studi Implementasi (*Implementation Study*).

Dari perkembangan alur pemikiran ilmu administrasi publik tersebut di atas, dapat diketahui bahwa studi implementasi kebijakan publik berkembang sejalan dengan dilaksanakannya pembangunan di negara Dunia Ketiga setelah Perang Dunia II. Perkembangan pesatnya sejak tahun 1970.

Menurut alur pemikiran atau pendekatan ekologis, kehidupan (perilaku) suatu organisasi dipengaruhi oleh lingkungannya, yaitu keadaan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Atau ada keterkaitan antara organisasi dengan lingkungannya. Oleh karena itu, administrasi publik sebagai suatu institusi (birokrasi) dari suatu negara dipengaruhi oleh keadaan sosial, ekonomi, politik, dan budaya dari negara tersebut.

Dengan berlandaskan pada pemikiran ini, maka dapat dikemukakan bahwa, prinsip-prinsip, teori-teori dan model-model administrasi publik yang dibangun di suatu negara belum tentu cocok jika diterapkan di negara-negara yang lain. Teori-teori administrasi publik yang dikembangkan di negara maju belum tentu cocok jika diterapkan di negara Dunia Ketiga. Demikian pula teori-teori administrasi publik yang dikembangkan di suatu negara Dunia Ketiga belum tentu cocok jika diterapkan di negara Dunia Ketiga lainnya.

Pemikiran ini mendorong untuk dilakukannya studi komparatif, yaitu suatu studi yang mempunyai perhatian utamanya pada masalah-masalah administrasi publik negara-negara Dunia Ketiga yang dikaitkan dengan tatanan sosial, ekonomi, politik dan budayanya. Hasil studi yang telah

dilakukan menjelaskan bahwa, ternyata ada hubungan antara ketidakmampuan administratif dengan ketidakberlangsungan pembangunan yang dilakukan di negara-negara Dunia Ketiga. Ketidak-mampuan administratif ini adalah bertalian dengan masalah organisasi dan manajemen, di mana hal ini berakar jauh di dalam perilaku para administrator sebagai aktor, dengan demikian penyelesaiannya dapat dilakukan dengan membenahi para administrator itu sendiri (Bryant dan Louise G. White, 1987:32).

Hasil studi ini mendorong untuk dikembangkan-nya teori-teori administrasi publik untuk negara-negara di Dunia Ketiga. Sehubungan dengan hal ini, maka pada akhir tahun 1960 dan awal tahun 1970 terdapat dua jalur pemikiran administrasi publik, yaitu jalur pemikiran untuk di negara-negara Dunia Ketiga dan jalur pemikiran untuk negara-negara maju (Amerika Serikat). Dalam perkembangannya, untuk di negara maju berkembang Administrasi Negara Baru (*The New Public administration*) dan untuk di negara Dunia Ketiga berkembang Administrasi Pembangunan (Frederickson, 1984). Sejalan dengan perkembangan kebutuhan karena pengaruh globalisasi sebagai akibat perkembangan iptek, kemudian pada tahun 1992 muncul paradigma “*post-bureaucratic paradigm*” dari Barzelay (1992). Dan pada waktu yang bersamaan juga muncul paradigma “*Reinventing Government*” yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gaebler (1992). Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management*, dan mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip “*good*

*governance*” (Keban, 2004). Selanjutnya pada tahun 2003 muncul paradigma “*the new public service*” yang disampaikan oleh J. V. Denhardt (2003). Jadi perkembangan paradigma administrasi (di negara maju) adalah sebagai berikut :

1. Administrasi Publik Konvensional (*Old Public Administration*).
2. Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*).
3. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*).
4. Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*).

Untuk di negara Dunia Ketiga, pada hakekatnya administrasi pembangunan adalah administrasi publik akan tetapi administrasi publik yang lebih ditujukan untuk mendukung proses pembangunan. Menurut Tjokroamidjojo : “Administrasi pembangunan adalah suatu administrasi negara yang bisa berperan sebagai agen perubahan (*agent of change*) atau *Management of Change* (1988 : 38).

Dengan demikian, bidang pengamatan studi administrasi pembangunan bukan saja yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang sudah merupakan fungsi klasik dari administrasi publik, akan tetapi juga yang berkaitan dengan penyelenggaraan pembangunan.

Dari hasil studi di lapangan, bahwa untuk keberhasilan penyelenggaraan pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga, tidak hanya terletak pada pentingnya pembaharuan administrasi (*administrative reform*) yaitu pembaharuan prinsip-prinsip administrasi publik, pembinaan institusi (*the institution*

*building concept*) yaitu organisasi beserta lingkungan yang berkembang, dan kemudian perumusan kebijakan pembangunan, akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai **implementasi kebijakan pembangunannya**. Hal ini kenyataannya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga, tetapi dialami juga oleh negara maju seperti Amerika Serikat (Pressman and Aaron Wildavsky, 1973; Bardacht, 1977).

Sampai awal tahun 1970-an, implementasi dianggap sebagai hal yang tidak problematis dalam pengertian kebijakan, karena diasumsikan bahwa setelah diambil suatu kebijakan, maka selanjutnya perlu dilaksanakan begitu saja. Pandangan ini mulai berubah sejak dipublikasikannya hasil penelitian dari Pressmann dan Wildavsky mengenai pelaksanaan program-program pemerintah federal dalam penciptaan lapangan kerja untuk para penduduk yang menganggur di Oakland dan California. Dari hasil penelitiannya dijelaskan bahwa, pelaksanaan program tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan, dan masalahnya berakar dalam cara pelaksanaan program tersebut (Howlet and M. Ramesh, 1995). Demikian pula hasil penelitian Grindle (1980) di negara-negara Dunia Ketiga (India, Zambia, Peru, Columbia, Mexico, Kenya, dan Brazil) menjelaskan permasalahan yang sama mengenai implementasi program/kebijakan. Menurut Waterston (dalam Katz, 1985 : 8) dari suatu studi yang cermat tentang pengalaman-pengalaman dalam hal perencanaan pembangunan di berbagai negara, menyimpulkan bahwa keterbatasan yang

nyata di dalam melaksanakan pembangunan bukanlah semata-mata karena kekurangan dana (uang), melainkan justru karena ketidakmampuan administratif. Dalam hal ini, menurut Stone (dalam Katz, 1985 : 8), disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri.

Dengan demikian, studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antara apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dan atas dasar hal ini, studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan (Abdullah, 1988). Dengan studi implementasi kebijakan, diharapkan dapat dikembangkan mengenai prinsip-prinsip umum, teori-teori dan model-model implementasi kebijakan publik. Dimana hal ini dapat dilakukan melalui analisis kebijakan yang didalamnya terdapat aspek penelitian.

### 3.2. Kapasitas Organisasi Publik

Organisasi dalam administrasi sebagai ilmu, merupakan salah satu bidang kajian yang dalam pembahasannya selalu terkait dengan management. Hal ini dapat dipahami secara logis bahwa, pada hakekatnya makna kerja sama yang rasional yang dilakukan oleh orang-orang dalam mencapai tujuannya hanya dapat dimengerti bilamana dalam mempelajari organisasi dan management secara tidak terpisahkan.

Pemikiran mengenai bagaimana seharusnya eksistensi suatu organisasi kerja “*those organizations to which people belong as employees*” (Schermerhorn, Jr., et al., 1994 : 12) agar supaya dapat berfungsi sebagai media yang efektif dan efisien dalam mencapai suatu tujuan, terus dilakukan sejalan dengan perkembangan kebutuhan karena perubahan lingkungan.

Dengan melalui proses evolusi yang panjang disertai evaluasi dan perbaikan dari waktu ke waktu, telah dihasilkan beberapa pemikiran atau teori-teori organisasi yang sebutannya berbeda-beda, karena didasarkan pada perbedaan dimensi atau pendekatan yang digunakan. Adapun perbedaan sebutan mengenai pengelompokan teori-teori yang dihasilkan dan para ahli teorinya (*theorists*) tersebut, yaitu : “aliran, mazhab, *schools, perspectives, traditions, frameworks, models, paradigma (paradigm)*, atau ada juga yang menamakan *eras of organization theory*” (Thoha, 2002 : 2). Awal permasalahannya, perbedaan masing-masing aliran teori organisasi itu terletak pada kecenderungan dalam memusatkan perhatiannya hanya pada satu sisi dari setiap isu kemudian mempergunakan logika serta

vocabularies yang berbeda berdasarkan latar belakang pendidikan keahliannya. Dan hal ini dipengaruhi pula oleh lingkungan dan waktu pemikiran (zaman) dari teoretikusnya.

Oleh karena ada perbedaan titik perhatian dan dimensi yang digunakan, maka definisi teori yang dikemukakannya selain rumusannya kemungkinan berbeda-beda juga tidak akan bersifat komprehensif dalam arti tidak akan mencakup keseluruhan aspek organisasi.

Jika dilihat berdasarkan eras of organizations theory, Schrode dan Dan Voich, Jr. (1974 : 80-83) secara kronologis membagi ke dalam periode : “*Classical period* (1900 - 1930), *Neoclassical period* (1930 - 1960), *Modern period* (1960 - 1970), *Neomodern period* (1970 - ...)”. Kemudian, sehubungan dengan periodisasi pemikiran/teori organisasi tersebut, Pinder dan Larry F. Moore (1980 : 2) membaginya ke dalam :

1. *A period of grand theory, ranging approximately from 1920 to 1950;*
2. *A period of search for empirical generation from about 1940 to 1960;*
3. *A period of development of limited theory, beginning about 1960 and continuing to the present.*

Adapun yang dimaksud dengan teori itu sendiri adalah : “... a set of interrelated constructs (concepts), definitions, and propositions that present a systematic view of phenomena by specifying relations among variables, with the purpose of explaining and predicting the phenomena” (Kerlinger, 1973 : 9). Maksudnya, teori merupakan seperangkat konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan

suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala tersebut. Atau, teori dapat diberikan batasan : “... *as explanation of some phenomenon, and it consists of principles that state relationship observed in association with that phenomenon*” (Hodge, et al., 1996 : 18). Maksudnya, teori merupakan penjelasan mengenai gejala-gejala, dan terdiri dari prinsip-prinsip yang menyatakan hubungan asosiatif antar gejala-gejala tersebut. Dalam kata penjelasan (*explanation*) gejala-gejala sebagai tujuan dari teori, tersirat aspek deskriptif dan aspek eksplanatif (Lachman dalam The Liang Gie, 1991 : 101). Deskriptif dimaksudkan pengidentifikasian dan penggambaran secara luas dan mendalam mengenai gejala-gejala yang terjadi, sedangkan eksplanatif dimaksudkan, menerangkan gejala-gejala tersebut dengan menunjukkan antar hubungannya.

Dengan mengacu pada pengertian teori tersebut di atas, maka teori organisasi dapat dimaksudkan sebagai : “... *a set of related concepts, principles, and hypothesis about organizations that is used to explain component of organization and how they relate to each other*” (Hodge, et al., 1996 : 18). Maksudnya, teori organisasi merupakan seperangkat konsep, prinsip, dan hipotesis yang menyatakan hubungan yang digunakan untuk menjelaskan komponen-komponen organisasi dan bagaimana hubungannya satu sama lain.

Dalam teori organisasi tersebut ditunjukkan dua aspek, yaitu aspek deskriptif dan aspek preskriptif atau normatif (Robbins, 1994). Dengan aspek deskriptif digambarkan

komponen-komponen organisasi, dan kemudian dijelaskan mengapa dan bagaimana sesuatu terjadi pada komponen-komponen tersebut. Adapun aspek preskriptif atau normatif, menyajikan suatu saran atau anjuran bagaimana suatu tindakan harus dilakukan atau apa yang seharusnya dikerjakan terhadap kondisi yang telah diidentifikasi dan dijelaskan melalui aspek deskriptif. Aspek preskriptif atau aspek normatif memberikan informasi kepada manager mengenai apa yang semestinya mereka harus perbuat. Kata harus dalam aspek preskriptif secara khas mengisyaratkan pada upaya penyempurnaan terhadap berbagai aspek organisasi, seperti : efisiensi, daya saing, kemampuan memperoleh profit, kemampuan adaptasi dengan perubahan lingkungan, kepuasan kerja, atau aspek-aspek lainnya yang bertalian dengan kinerja atau efektivitas organisasi.

Dari teori-teori organisasi yang dikemukakan dalam buku-buku referensi diperoleh penjelasan bahwa pada intinya dengan teori (berteori) tersebut ingin dihasilkan suatu model konstruksi pemikiran tentang konfigurasi organisasi yang dianggap efisien dan efektif dalam penerapannya untuk mencapai tujuan.

Model tersebut diharapkan dapat digunakan untuk menjelaskan dan memecahkan permasalahan organisasi (*organizational problem*). Di mana permasalahan organisasi tersebut pada garis besarnya dapat dibagi ke dalam masalah internal dan masalah eksternal organisasi. Kedua sumber permasalahan tersebut berpengaruh terhadap kinerja atau keefektifan organisasi.

Menurut Jones (1995 : 33), untuk mengukur kinerja atau keefektifan organisasi dapat digunakan tiga pendekatan, yaitu : “*External resource approach, Technical approach, Internal systems approach*”.

*External resource approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan sumber daya yang dimiliki dan dikelola oleh organisasi untuk mencapai kinerja atau efektivitas. Kemudian *Technical approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan teknologi yang diterapkan oleh organisasi untuk mencapai kinerja atau efektivitas. Dan selanjutnya *Internal systems approach*, yaitu pengukuran yang didasarkan pada kemampuan organisasi dalam mengembangkan dan membuat sesuatu yang baru (inovasi) untuk merespons secara cepat terhadap perubahan lingkungan. Dalam hal ini menurut Jones (1995 : 33), agar efektif organisasi membutuhkan suatu struktur dan kultur yang mampu beradaptasi sehingga dapat memberikan respon yang cepat terhadap perubahan lingkungan (*to be effective an organization needs a structure and culture that faster adaptability and quick responsiveness to change conditions in the environment*).

Dengan demikian, teori organisasi menurut Jones (1995 : 13) meliputi teori tentang : “*Organizational Structure, Organizational Design, Organizational Culture*”. Maksudnya, teori organisasi meliputi tentang struktur organisasi, desain organisasi, dan budaya organisasi.

Selanjutnya dikemukakan oleh Jones (1995 : 14) bahwa : “*Organizational structure and culture are the means the organization*

*uses to achieve its goals*”. Maksudnya, struktur dan budaya organisasi adalah cara (alat) yang digunakan oleh organisasi untuk mencapai tujuannya. Dan kedua hal ini perlu didesain sesuai dengan tujuan dan misi organisasi yang telah ditentukan.

Jadi *internal system approach*, pada intinya pengukuran yang didasarkan pada struktur dan budaya organisasi dalam hubungannya dengan pencapaian kinerja atau efektivitas organisasi. Apakah struktur dan kultur organisasi yang ada sesuai atau menunjang terhadap pencapaian tujuan atau misi organisasi.

Struktur dan budaya organisasi ini ada hubungan dan keduanya membentuk perilaku orang-orang dalam organisasi : “... *organizational culture is shaped by the type of structure used by the organization. Like organizational structure, organizational culture shapes and control behavior within the organization. It influences how people respond to a situation and how the interpret the environment surrounding the organization*” (Jones, 1995 : 14).

Sehubungan dengan *internal system approach* dalam pengukuran kinerja organisasi, Daft (1992 : 13) mengemukakan “*Structural dimensions*” and “*Contextual dimensions*”. *Structural dimensions* menggambarkan serta menjelaskan karakteristik internal organisasi. Dimensi ini menyajikan/membuat dasar pengukuran dan perbandingan organisasi. Dimensi ini terdiri dari (Daft, 1992 : 13):

1. *Formalization*
2. *Specialization*
3. *Standardization*

4. *Hierarchy of authority*
5. *Complexity*
6. *Centralization*
7. *Professionalism*
8. *Personnel ratios.*

Sehubungan dengan hal ini Robbins (1990 : 5) hanya menggolongkan ke dalam tiga dimensi, yaitu : “*Complexity, Formalization, Centralization*”. Kemudian Hodge (1996 : 48) menggolongkannya ke dalam : “*Complexity, Formalization, Centralization, Spans of Control, Standardization*”.

Adapun *Contextual dimensions*, yaitu dimensi yang memberikan ciri pada konteks keseluruhan organisasi, dan menggambarkan suasana organisasi. Dimensi ini terdiri dari (Daft, 1992 : 13):

1. *Size*
2. *Organizational technology*
3. *Environment*
4. *Goals and strategy*
5. *Culture.*

Aspek-aspek dari kedua dimensi tersebut di atas (struktural dan kontekstual) dapat saling berhubungan. Misalkan, besaran ukuran organisasi, rutinitas teknologi, dan lingkungan yang stabil, mempunyai kecenderungan terhadap penciptaan organisasi yang formalistik, spesialisik, dan sentralistik.

Menurut Daft, aspek-aspek dari kedua dimensi tersebut dapat digunakan sebagai satuan pengukuran karena informasi yang dihasilkan cukup signifikan. Dalam hal ini seperti

*Culture* yang merupakan salah satu aspek dari *Contextual dimensions*.

Selanjutnya, sehubungan dengan kinerja atau keefektifan organisasi dalam mencapai tujuannya, menurut Wheelen (1992 : 13) secara internal ditentukan tiga variabel, yaitu : “*Structure, Culture, and Resources*”. Jadi menurut Wheelen, agar supaya suatu organisasi atau badan usaha dapat melaksanakan tugas pekerjaannya diperlukan ketiga variabel, yaitu struktur, kultur dan sumber daya. “*These variables form the context in which work is done*”.

Jadi kapasitas suatu organisasi dalam pencapaian kerjanya atau keefektifan dalam mencapai tujuannya secara internal akan ditentukan oleh struktur, kultur dan sumber daya.

Dalam implementasi kebijakan publik, organisasi (birokrasi) publik yang berperan dominan sebagai implementor, kerjanya secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi yang dimilikinya. Menurut Goggin, et al. (1990 : 120) : “*Organizational or administrative capacity refers to an institutional ability to take purposeful action*”. Adapun “*Organizational and administrative capacity is a function of the structural, the personnel, and the financial characteristics of state agency*”

Dalam pendapat ini kinerja organisasi (birokrasi) publik secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi atau administratif yang dimilikinya, adapun kapasitas organisasi atau administratif tersebut adalah mengacu pada kemampuan tindakan yang dimaksudkan oleh organisasi. Di mana kapasitas ini merupakan suatu fungsi dari struktur, personil, dan

karakteristik finansial yang dimiliki oleh badan pemerintahan sebagai *implementing organization*.

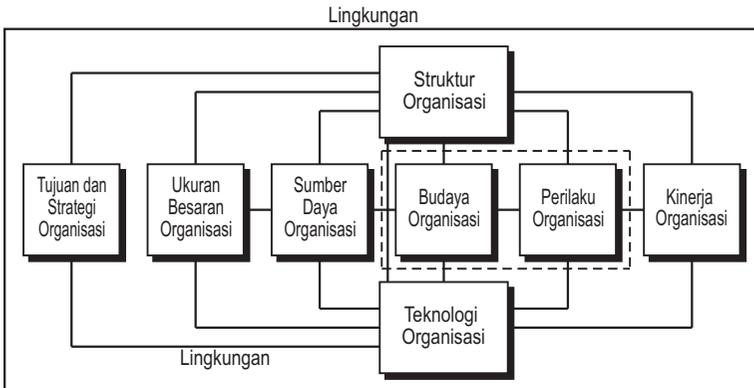
Pendapat lain dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 10 - 11) bahwa, kinerja atau efektivitas kerja yang dicapai oleh organisasi pelaksana (birokrasi) dalam implementasi kebijakan publik, akan ditentukan oleh faktor : “*Bureaucratic Structure, Resources, Dispositions, Communication*”. Dalam hal ini, struktur birokrasi, sumber daya, dan disposisi, dapat diposisikan sebagai faktor kepemilikan (hal yang perlu dimiliki) birokrasi, sedangkan komunikasi dapat diposisikan sebagai aktivitas yang harus dilakukan oleh birokrasi.

Disposisi dalam pendapat ini merupakan faktor yang bertalian dengan watak atau sikap serta komitmen yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan memiliki kapasitas untuk melakukannya, melainkan mereka juga mesti memiliki kehendak (sikap) untuk melakukan suatu kebijakan. “*Implementors not only must know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy*” (Edwards III, 1980 : 11).

Dikemukakan oleh Thoha (2002 : 37) bahwa, nilai, kepercayaan, asumsi, persepsi, norma perilaku, dan pola (pattern) sikap, termasuk ke dalam aspek-aspek kebudayaan yang bersifat *intangible (intangible things)*. Dengan demikian, disposisi (sikap) tersebut merupakan faktor budaya yang dimiliki oleh birokrasi. Faktor ini dapat diposisikan sebagai energi sosial yang dapat menggerakkan implementor.

Berlandaskan kepada teori-teori yang telah dikemukakan di atas, dapat dikemukakan bahwa, kapasitas organisasi (birokrasi) publik dalam mencapai kinerjanya dalam implementasi kebijakan publik secara internal akan ditentukan oleh struktur organisasi (birokrasi), sumber daya organisasi (birokrasi), dan budaya organisasi (birokrasi).

Mengenai keterkaitan dimensi struktural dan dimensi kontekstual tersebut di atas dapat dilihat pada gambar berikut ini.

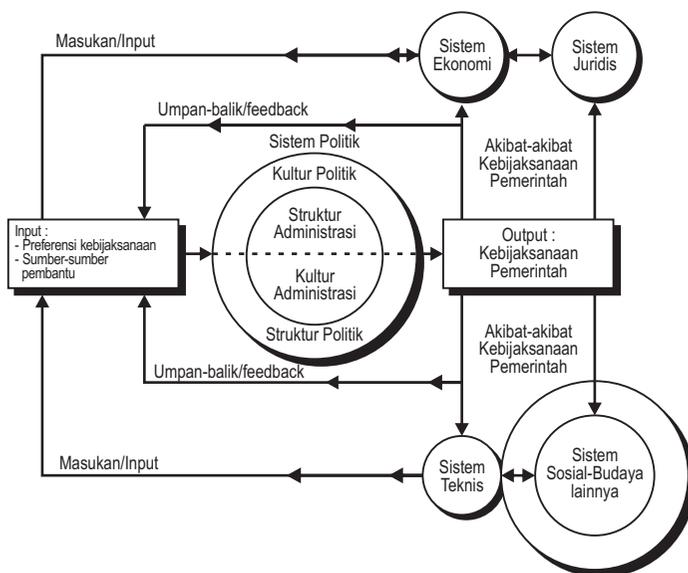


Gambar 3.1.

Keterkaitan Dimensi Kultural dan Dimensi Kontekstual Organisasi

*Sumber: Daft (1992), Organization Theory and Design*

Kemudian dalam sistem pemerintahan umum (sistem administratif), mengenai hubungan di antara struktur, kultur, dan sumber daya tersebut dapat dilihat pada gambar 3.2 yang disajikan di halaman 85.



Gambar 3.2 . Aliran Proses Pemerintahan Umum (Sistem Administratif).

Sumber : Hoogerwerf (1978 :44), Ilmu Pemerintahan.

### 3.3. Struktur Organisasi Publik

Di muka telah dikemukakan bahwa, organisasi dibentuk sebagai media untuk mencapai tujuan atau merealisasikan kepentingan/kebutuhan. Relevan dengan adanya berbagai macam jenis kepentingan tersebut, maka organisasi-organisasi dibentuk dengan cara yang berbeda, untuk tujuan-tujuan yang berbeda, jenis-jenis kerja yang berbeda, dan kebudayaan yang berbeda. “...*that organization will increasingly be fashioned differently : for different purpose, different kinds of works, different people, and different culture*” (Hesselbein, et al., 1975 : 5).

Mengenai kepentingan (*interest*) tersebut (Redford, 1975; Harmon dalam Golembiewsky, 1976; Frederickson, 1997), dapat dikategorikan ke dalam kepentingan individu (*individual interest*), kepentingan kelompok (*group interest*), dan kepentingan publik (*public interest*).

Atas dasar kategori tersebut, maka diantaranya dibentuk organisasi (birokrasi) publik dengan fungsi dan tugas (misi) untuk melayani dan melindungi kepentingan publik. Melayani kepentingan publik maksudnya melayani kebutuhan publik (*citizen*) akan barang (*goods*) dan jasa (*service*), terutama *public goods* dan *public service* yang tidak dapat diberikan melalui mekanisme pasar dan kegiatan *voluntary*. Melindungi kepentingan publik dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan masyarakat banyak dirugikan oleh para pelaku bisnis di pasar yang kepentingannya seringkali berbenturan dengan kepentingan publik.

Mengenai melayani dan melindungi kepentingan publik dapat dijadikan alasan untuk pembentukan organisasi (birokrasi) publik, hal ini dijelaskan oleh teori kegagalan pasar (*market failures*) dan teori kegagalan kegiatan *voluntary* (*voluntary failures*) (Dwiyanto, 1995: 4).

Dengan demikian, organisasi ini dibentuk dengan harapan dapat mempengaruhi kehidupan publik dan tanggung jawabnya dalam mengatur dampak dengan cara yang konsisten dan dengan mempergunakan standar demokratik. “...it suggests the important role of those in public organization in influencing public life and their responsibility to manage such an impact in a way consistent with democratic standard” (Denhardt, 2000 : 201).

Dalam konteks demokratik/politik, dibentuknya organisasi (birokrasi) publik memiliki fungsi :

1. Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu.
2. Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
3. Fungsi katalis *public interest*, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya di dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi entrepreneurial, yaitu memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang idle, dan menciptakan *resource-mix* yang optimal untuk mencapai tujuan. (Tjokrowinoto, 1996 : 157 – 193)

Sehubungan dengan fungsi organisasi (birokrasi) publik tersebut di atas, maka yang harus menjadi acuan dalam bekerjanya adalah :

1. Komitmen terhadap nilai-nilai sosial politik yang telah disepakati bersama (*publicly defined societal values*) dan tujuan publik (*public purpose*).
2. Implementasi nilai-nilai sosial politik berdasarkan etika dalam tatanan manajemen publik (*provide an ethical basis for public management*).
3. Realisasi nilai-nilai sosial politik (*exercising social political values*).
4. Penekanan pada pekerjaan kebijakan publik dalam rangka pelaksanaan mandat pemerintah (*emphasis on public policy in carrying out mandate of government*).

5. Keterlibatan dalam pelayanan publik (*involvement overall quality of public service*).
6. Bekerja dalam rangka penanganan kepentingan umum (*operate in public interests*), (Denhardt dalam Tamim, 2004: 65).

Adapun yang dimaksud dengan organisasi (birokrasi) publik itu sendiri adalah: "...*government agencies*" (Hall : 44), dengan sebutan *administrative units* atau *administrative agencies* (Lemay, 2002 : 32). "*Administrative units are variously term : departments, bureaus, agencies, commissions, offices, services, or whatever label the designers of a unit consider appropriate*" (Sharkansky, 1975 : 14).

Di Indonesia, yang dimaksudkan dengan organisasi (birokrasi) publik adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit administratif di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti tingkat propinsi, kabupaten, kota, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Sejalan dengan lapangan tugas yang harus dijalankan oleh negara tersebut di atas, maka untuk birokrasi ini dapat dibedakan ke dalam Birokrasi Pemerintahan, Birokrasi Pembangunan, dan Birokrasi Pelayanan.

Dalam perjalanan prakteknya, baik di Indonesia maupun di berbagai negara lainnya, birokrasi telah mendapat konotasi yang buruk. Kemudian kata birokrasi di Indonesia diganti dengan istilah aparatur pemerintah (Sugandha, 1989 : 55).

Walaupun banyak orang menyesali keburukan birokrasi, akan tetapi dalam kenyataannya tetap digunakan karena masih sulit untuk mencari suatu bentuk baru yang lebih tepat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan organisasi publik saat ini. Di samping itu, pada dasarnya pelaksanaan tugas administrasi dalam segala bidang hanya mungkin dapat berjalan melalui usaha pegawai-pegawai yang bekerja di dalam instansi, kantor, atau bironya. Usahnya hanya terletak pada bagaimana agar supaya pegawai-pegawai tersebut memiliki kemauan dan kemampuan untuk bekerja, atau memiliki budaya kerja dalam suatu struktur organisasi yang cukup adaptif dengan sifat perubahan lingkungannya.

Birokrasi pada akhirnya merupakan suatu bentuk organisasi yang dilematis, artinya dalam kondisi tertentu seperti ia tidak dibutuhkan tetapi ketika kondisi berubah menjadi kompleks dan luas ia mulai dibutuhkan. Dengan kata lain, menolak birokrasi atau menerimanya selalu mengandung resiko. Jadi permasalahannya sekarang hanyalah bergantung pada bagaimana melakukan penyesuaian berdasarkan perubahan situasi yang dialaminya. Dalam hal ini, bagaimana sebaiknya organisasi (birokrasi) publik ini harus didesain dan distruktur sehingga ia memiliki kapasitas dan berkinerja dalam melayani dan melindungi kepentingan publik. Atau struktur organisasinya sesuai dengan :

- Visi dan misi yang hendak dicapai.
- Kondisi lingkungan yang mengelilinginya, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal.

- Sifat pelayanan yang diberikan (dihasilkan).
- Teknologi yang dipergunakan dalam proses produksi/pelayanan.
- Tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat atau kelompok sarannya.

Dalam hal ini ditekankan pada struktur organisasi, oleh karena struktur tersebut merupakan cara untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi (Drucker dalam Robbins, 1990 : 134). Dalam struktur organisasi terdapat tiga komponen kunci (Daft, 1992: 179), yaitu :

1. *Organization structure designate formal reporting relationships, including the number of levels in hierarchy and the span of control of managers and supervisors.*
2. *Organization structure identifies the grouping together of individuals into departments and grouping of departments into the total organization.*
3. *Organization structure includes the design of systems to ensure effective communication, coordination and integration of effort across departments.*

Ketiga komponen tersebut di atas bertalian dengan aspek vertikal dan aspek horizontal organisasi. Aspek vertikal bertalian dengan diferensiasi atau spesialisasi vertikal, yaitu : “...*a hierarchical division of labor that distributes formal authority and establishes how critical decisions will be made*” (Schermerchorn, at al., 1994 : 370). Adapun aspek horizontal bertalian dengan diferensiasi atau spesialisasi horizontal, yaitu : “...*a division of labor through the formation of work units or groups within organization*” (Schermerchorn, et al., 1994 : 379).

Kedua elemen pertama merupakan kerangka kerja struktur, dan elemen ketiga merupakan pola interaksi di antara pegawai-pegawai organisasi. Dengan demikian ketidaktepatan dalam cara ini akan menyebabkan munculnya permasalahan, baik internal maupun eksternal. Menurut teori organisasi struktural modern, hampir semua persoalan (problem) dalam organisasi diakibatkan oleh struktur organisasi. Oleh karenanya, struktur tersebut harus didesain dengan tepat dan terus disempurnakan sesuai dengan perubahan lingkungan.

Untuk mendesain suatu struktur organisasi yang tepat bukanlah hal yang mudah walaupun telah dikembangkan secara teoritis sejumlah prinsip-prinsip bagi struktur organisasi yang efektif, tapi hal ini bersifat umum. Padahal setiap organisasi publik itu memiliki sifat tertentu dan budaya tersendiri.

Organisasi (birokrasi) publik, selain memiliki ukuran (*size*) besaran yang berbeda-beda dan banyak jumlahnya juga memiliki keanekaragaman tugas pokok dan fungsi atau urusan. Selain daripada itu, karena bersifat politis, ia memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders dari organisasi (birokrasi) publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara yang satu dengan yang lain. Sejalan dengan hal ini, keluaran (*outputs*) yang harus dihasilkan oleh organisasi (birokrasi) publik tidak hanya satu rupa keluaran, akan tetapi dapat berbagai rupa: “*Goods, Services, Policies, Program, Information*” (Lemay, 2002 : 33). Keluaran tersebut selain

diperuntukkan bagi anggota masyarakat berupa berbagai macam barang (*goods*) dan jasa (*services*) serta kebutuhan-kebutuhan simbolik warga negara, diperuntukkan pula bagi pejabat-pejabat cabang pemerintahan yang lain, misalnya legislatif dan eksekutif, berupa informasi (*information*), nasehat teknis dan usul-usul nyata yang diperlukan untuk formulasi kebijakan. Karena legislatif dan eksekutif hanya dapat bertahan (eksis) apabila mereka dapat memberikan apa yang diharapkan oleh para pemilihnya dan hal ini bisa dipenuhi melalui perumusan rancangan kebijakan yang tepat oleh birokrasi. Dan selanjutnya bagaimana kapasitas birokrasi ini dalam melaksanakan (mengimplementasikan) kebijakan tersebut.

Dengan adanya keanekaragaman tugas pokok dan fungsi atau urusan dari birokrasi tersebut di atas, tidak mungkin untuk didesain struktur organisasi atas dasar type dan konfigurasi struktur organisasi yang sama. Dalam teori organisasi dikemukakan ada dua prototype struktur organisasi, yaitu : “*the mechanistic organization and the organic organization*” (Hodge, 1996 : 48; Jones, 1995 : 77-78; Robbins, 1990 : 211). “*Mechanistic structures are designed to induce people to behave in predictable, accountable ways. Decision making authority is centralized and proceeds from top down in a clearly defined hierarchy. Sub ordinate are closely supervised, and information flows mainly in a vertical direction*” (Jones, 1995 : 77). Dalam struktur mekanistik, kompleksitas (*Complexity*), Formalisasi (*Formalization*), Sentralisasi (*Centralization*), dan Standardisasi (*Standardization*) adalah

tinggi, sedangkan jenjang pengawasan (*Spans of control*) sempit (Hodge, 1996).

Mereka melakukan tugas-tugas rutin dengan sangat menggantungkan diri kepada perilaku yang diprogramkan, dan oleh karenanya akan relatif lambat dalam menanggapi keadaan yang tidak dikenalnya.

Selanjutnya, “*Organic structures promote flexibility, so people initiate change and can adapt quickly to changing conditions. Organic structures are decentralized; decision-making authority is distributed throughout the hierarchy, and people assume authority and make decisions as organizational needs dictate. Roles are loosely defined-people perform various task and continually develop skills in new activities*” (Jones, 1995 : 78). Dalam struktur organis, Kompleksitas (*Complexity*), Formalisasi (*Formalization*), dan Standardisasi (*Standardization*) adalah rendah. Sedangkan Desentralisasi (*Decentralization*) tinggi dan Jenjang Pengawasan (*Spans of control*) luas (Hodge, 1996). Struktur ini relatif fleksibel dan dapat menyesuaikan diri, dengan menekankan pada komunikasi lateral ketimbang yang vertikal, pengaruh didasarkan atas keahlian dan pengetahuan ketimbang pada wewenang jabatan, tanggung jawab ditetapkan secara bebas ketimbang definisi kerja yang kaku, penekanan pada pertukaran informasi ketimbang pemberian pengarahan.

Kedua prototype struktur organisasi tersebut merupakan pilihan (ditawarkan), terutama dalam keterkaitannya dengan sifat perubahan lingkungan. Dimana Emery dan Trist (dalam Robbins, 1990 : 212) mengemukakan empat macam

sifat perubahan lingkungan yang dihadapi oleh organisasi, yaitu :

- “(1) *Placid-randomized* (relatif tidak berubah).
- (2) *Placid-clustered* (berubah secara perlahan).
- (3) *Disturbed-reactive* (lebih kompleks).
- (4) *Turbulent-field* (paling dinamis)”.

Menurut Burn dan Stolber (dalam Robbins, 1990 : 210), bahwa struktur yang paling efektif adalah yang dapat menyesuaikan diri pada kebutuhan lingkungan, yang berarti akan cocok menggunakan desain mekanistik dalam suatu lingkungan yang stabil dan pasti (*placid-randomized*), dan akan cocok desain bentuk organis dalam lingkungan yang kacau (*turbulent-field*).

Kedua bentuk desain itu sangat ideal, tetapi saling bertolak belakang. Secara empirik tidak ada organisasi yang murni mekanistik atau murni organis, tetapi sebaliknya mengarah ke yang satu atau yang lainnya. Menurut Jones (1995 : 81) : “*most organizations are mixture of the two types, ...the most succesfull organizations are those that have achieved a balance between the two, so that they are simultaneously mechanistic and organic*”. Dengan demikian, sifat perubahan lingkungan organisasilah yang menentukan struktur mana yang paling baik.

Sejalan dengan kedua prototype struktur organisasi tersebut di atas, berdasarkan pada lima bagian dasar atau elemen umum organisasi, Mintzberg (1979: 301) mengemukakan lima konfigurasi struktur (*structural configuration*).

Adapun lima bagian dasar atau elemen organisasi tersebut (Mintzberg, 1979 : 301), adalah :

(1) *the strategic apex*, yaitu para manager tingkat tinggi yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan organisasi; (2) *the technostructure*, yaitu para analist yang bertanggung jawab terhadap standardisasi bidang-bidang tertentu dari organisasi; (3) *the operating core*, yaitu para pelaksana yang melakukan pekerjaan dasar yang bertalian dengan produksi barang dan jasa; (4) *the middle line*, yaitu para manager yang menghubungkan pekerja dasar; dan (5) *the support staff*, yaitu orang yang menjadi staf dan memberikan layanan langsung bagi organisasi.

Menurut Mintzberg, kalau kontrol terletak pada “*the operating core*”, maka keputusan bersifat desentralistis. Hal ini menciptakan “*professional bureaucracy*”. Apabila “*the strategic apex*” yang menjadi dominan, maka kontrol menjadi tersentralisasi dan organisasi memiliki “*simple structure*” atau struktur sederhana. Kalau “*middle manager*” menjadi dominan atau kontrol terletak di sana, maka organisasi yang bersangkutan memiliki unit-unit operasi yang bersifat otonomi dalam suatu bentuk struktur yang bernama “*divisional structure*” atau struktur divisional. Apabila “*analysts*” atau teknokratnya dominan, maka kontrol dilakukan melalui standardisasi dan bentuk strukturnya adalah “*machine bureaucracy*” atau birokrasi mesin. Dan apabila kontrol diletakan pada staf pendukung atau “*support staff*”, maka bentuk strukturnya menjadi “*adocracy*”. Mengenai karakteristik dari kelima konfigurasi struktur organisasi tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Table 3.1. *Summary of the Five Configurations*

CHARACTERISTIC	SIMPLE STRUCTURE	MACHINE BUREAUCRACY	PROFESSIONAL BUREAUCRACY	DIVISIONAL STRUCTURE	ADHOCRACY
Specialization	Low	High functional	High social	High functional	High social
Formalization	Low	High	Low	High within divisions	Low
General structural classification	High	High	Low	Limited decentralization	Low
Centralization	Simple and dynamic	Simple and stable	Complex and stable	Simple and stable	Complex and dynamic
Environment	Organic	Mechanistic	Mechanistic	Mechanistic	Organic

*Sumber : Robbins, Organizational Theory: Structure, Designs and Applications, 1990 : 305.*

Kelima konfigurasi struktur organisasi tersebut dapat digunakan sebagai acuan untuk menganalisis suatu unit administratif atau unit birokratik mengenai kapasitasnya dalam berkinerja dengan menggunakan dimensi struktural : Kompleksitas (*Complexity*), Formalisasi (*Formalization*), Sentralisasi (*Centralization*).

### 1. Kompleksitas (*Complexity*)

Kompleksitas adalah kerumitan dalam organisasi karena timbulnya satuan-satuan kerja yang disebabkan adanya diferensiasi pekerjaan, baik horizontal, vertikal, maupun spasial. Semula diferensiasi pekerjaan ini dilakukan dengan maksud untuk mempermudah dan mewujudkan efisiensi serta efektivitas dalam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

Akan tetapi dengan timbulnya satuan-satuan kerja yang berbeda sebagai akibat diferensiasi pekerjaan tersebut, organisasi menjadi rumit karena diperlukan peningkatan koordinasi, komunikasi, dan pengawasan agar seluruh kegiatan

dan pemanfaatan sumber daya organisasi tetap terarah pada tujuan dan sasaran yang ingin dicapainya secara efisien dan efektif. *“Differentiation is the process by which an organization allocates people and resources to organizational tasks and establishes the tasks and authority relationships that allow the organization to achieve its goals”* (Jones, 1995 : 50). Diferensiasi merupakan suatu proses, di mana organisasi mengalokasikan orang-orang dan sumber daya pada tugas pekerjaan dan menetapkan tugas pekerjaan serta hubungan otoritas agar supaya organisasi dapat mencapai tujuannya.

Diferensiasi horizontal, bertalian dengan pembagian kerja ke samping yang dikelompok-kelompokkan ke dalam unit-unit berdasarkan atas orientasi para anggotanya, sifat dan tugas yang mereka laksanakan, dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Dengan pembagian kerja ini akan terwujud spesialisasi kerja, baik spesialisasi fungsional maupun spesialisasi sosial (Robbins, 1990 : 84). Melalui spesialisasi ini dimungkinkan seseorang dapat mengembangkan kemampuan, pengetahuan serta keterampilannya di mana hal ini sebagai sumber utama atau inti kompetensi suatu organisasi.

Spesialisasi dapat dijadikan media untuk meningkatkan kemampuan, karena merujuk pada pengelompokan aktivitas tertentu yang dilakukan pada individu. Dengan spesialisasi fungsional, pekerjaan dipecah-pecah menjadi tugas yang sederhana dan berulang sehingga pegawai memiliki kemampuan substansi. Adapun spesialisasi sosial, jika para individunya yang dispesialisasi dan bukan pekerjaannya.

Dengan banyaknya spesialisasi ini, maka akan semakin banyak pula jenis pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan keterampilan tertentu, di mana satu sama lain ada perbedaan dan sejalan dengan hal ini akan semakin kompleks organisasi tersebut. Demikian pula semakin besar ukuran organisasi, akan semakin banyak unit-unit kerja dan semakin kompleks pula organisasi tersebut.

Kompleksitas ini makin meningkat oleh karena unit-unit kerja ini memiliki orientasi yang berbeda-beda, sehingga mereka sulit untuk melakukan komunikasi, dan lebih sulit lagi bagi manager untuk mengkoordinasi kegiatannya. Dengan demikian, keanekaragaman unit-unit meningkatkan kemungkinan bahwa pegawai akan mempunyai tujuan, orientasi waktu dan malahan juga kamus kerja yang berbeda-beda.

Sehubungan dengan permasalahan ini Mintzberg mengemukakan lima mekanisme pengkoordinasian, yaitu : “*Direct Supervision, Mutual Adjustment, Standardization of Work Processes, Standardization of Outputs, Standardization of Skills*” (1979 : 3 – 6). Kemudian Daft (1992 : 183 - 184) mengemukakan beberapa cara atau alat yang dapat dipergunakan untuk menyempurnakan koordinasi dan arus informasi horizontal, yaitu : “*Paper work – Memos, Reports; Directs Contact; Liaison Roles; Task Forces; Full-time Integrator; Teams*”. Alat ini merupakan alternatif yang dapat digunakan oleh manager sebagai cara untuk mencapai koordinasi horizontal dalam suatu organisasi.

Diferensiasi vertikal, dilakukan sebagai tanggapan terhadap akibat adanya diferensiasi horizontal. Kalau

diferensiasi horizontal mengarah pada terbentuknya unit-unit kerja yang berbeda ke samping, baik dalam wujud fungsi maupun wujud divisi. “*a function is a subunit in which people process similar skill or use the same set of resources, and a division is a subunit that consists of two or more functions that share responsibility for producing a particular goods or service*” (Jones, 1995 : 53). Diferensiasi vertikal mengarah pada pembagian kerja atau spesialisasi kerja secara hierarkis yang bertalian dengan pembentukan dan pembagian otoritas formal sebagai dasar untuk bertindak (diskresi) dalam pengkoordinasian, komunikasi, dan pengawasan terhadap dan di antara unit-unit kerja dalam organisasi. Pengkoordinasian dan komunikasi dilakukan dengan maksud agar tetap terpadu (*integrated*) di antara unit-unit (diferensiasi dan integrasi). Diferensiasi vertikal menciptakan hubungan secara vertikal yang digunakan untuk penyaluran informasi di antara pegawai level atas dengan bawah. Pegawai level bawah dapat menjalankan tugas pekerjaannya konsisten dengan tujuan level atas, dan pelaksana tingkat atas (*top executive*) harus memberikan informasi bagaimana aktivitas penyelesaian pekerjaan tersebut pada level bawah. Dalam hal ini organisasi dapat menggunakan pelbagai jenis cara atau alat koordinasi yang bersifat struktural, yaitu melalui : “*The hierarchy or chain of Command; Rules and Plans; Add Positions to Hierarchy; Vertical Information System*” (Daft, 1992 : 182). ‘*Hierarchis a classification of people according to authority and rank*” (Jones, 1995 : 55). Maksudnya, hierarki adalah klasifikasi orang-orang berdasarkan otoritas dan pangkat. Sedangkan otoritas (*authority*) itu sendiri adalah : “*the right to decide, to direct*

*others to take action, or to perform certain duties in achieving organizational objectives*” (Preameaux, 1993 : 228). Otoritas adalah hak untuk memutuskan, mengarahkan pihak lain untuk melakukan tindakan, atau melaksanakan tugas dalam pencapaian tujuan organisasi. Jadi hierarki otoritas berarti klasifikasi orang-orang berdasarkan hak dalam pengambilan keputusan, pengambilan tindakan, dan penyelesaian tugas pekerjaan.

Dengan demikian, diferensiasi vertikal atau pembagian kerja secara vertikal adalah bertalian dengan pembentukan dan pembagian otoritas di antara pegawai untuk melakukan koordinasi, komunikasi, dan pengawasan. Hal ini dimaksudkan agar tetap terwujudnya integritas dalam organisasi sebagai sarana untuk efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan. *Integration is the process of coordinating various tasks, functions, and divisions so that they work together and not at cross-purpose* (Jones, 1995 : 59).

Menurut Robbins, diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman struktur. Diferensiasi meningkat, demikian pula kompleksitas meningkat, karena jumlah tingkatan hierarki di dalam organisasi bertambah. Makin banyak tingkatan yang terdapat di antara top management dan tingkat hierarki yang paling rendah, makin besar pula potensi terjadinya distorsi dalam komunikasi, dan makin sulit mengkoordinasi pengambilan keputusan dari pegawai manajerial, serta makin sukar bagi *top management* untuk megawasi kegiatan bawahannya.

*“Vertical differentiation refers to the depth in the structure. Differentiation increases, and hence complexity, as the number of hierarchical levels in the organization increases. The more levels*

*that exist between top management and operatives, the greater the potential of communication distortion, the more difficult it is to coordinate the decisions of managerial personnel, and the more difficult it is for top management to oversee the actions of operatives” (Robbins, 1990 : 87).*

Jadi dengan adanya kompleksitas organisasi yang terjadi karena diferensiasi vertikal, dibutuhkan dilakukannya *span of management* (kontrol), *delegation of authority*, *responsibility*, dan *accountability*.

Selanjutnya diferensiasi spasial, hal ini bertalian dengan perluasan organisasi secara geografis. Maksudnya organisasi dapat melakukan aktivitas yang sama dengan tingkat diferensiasi horizontal dan diferensiasi vertikal di berbagai lokasi. Tetapi keberadaan berbagai lokasi tersebut dapat meningkatkan kompleksitas yang merujuk pada jarak lokasi, fasilitas dan penyebaran para pegawai secara geografis. Dalam hal ini menambah kompleksitas (kerumitan) dalam pengkoordinasian, komunikasi dan pengawasan.

Tingkat kompleksitas suatu organisasi sejalan pula dengan siklus kehidupannya, dimana setiap tahapannya memiliki karakteristik. Adapun tahapan dalam siklus kehidupannya adalah : “*Entrepreneurial, Collectivity, Formalization, Elaboration*” (Daft, 1992 : 168). Pada tahap formalization dan elaboration, organisasi sudah kompleks dan bersifat birokratik. Pada tahap elaboration (perluasan), ukuran organisasi makin besar. Makin besarnya ukuran organisasi tersebut akan berhubungan (asosiasi) dengan :

1. *Increased number of management level (vertical complexity).*
  2. *Greater number of jobs and departments (horizontal complexity).*
  3. *Increased specialization of skill and functions.*
  4. *Greater formalization.*
  5. *Greater decentralization.*
  6. *Smaller percentage of top administrators.*
  7. *Greater percentage of technical and professional support staff.*
  8. *Greater percentage of clerical and maintenance support staff.*
  9. *Greater amount of written communication and documentation.*
- (Daft, 1992:162)

Dari uraian tersebut di atas secara ringkas dapat dikemukakan bahwa, kompleksitas organisasi disebabkan dilakukannya diferensiasi internal baik horizontal, vertikal, maupun spasial. Kompleksitas ini akan semakin meningkat bilamana ukuran organisasi makin besar, di mana hal ini membutuhkan peningkatan perhatian dari manager dalam pengkoordinasian, komunikasi, dan pengawasan. *The greater the differentiation, the greater the potentially for difficulties in control, coordination, and communications* (Hall, 1983 : 54).

Selanjutnya, oleh karena diferensiasi internal tersebut bertalian dengan *span of management* (control) dan spesialisasi tugas pekerjaan, maka kompleksitas organisasi (Hall : 53 – 57) dapat diukur melalui unsur-unsur sebagai berikut :

- Vertikal : dengan jumlah tingkat dalam divisi-divisi yang terdalam, dan jumlah rata-rata tingkat bagi organisasi secara keseluruhan (*the number of levels in the deepest single divisions and*

*the mean number of levels in the organization as a whole).*

- Horizontal : dengan banyaknya kekhususan (*specialities*) atau bidang-bidang fungsional (*the number of occupational specialities or functional sub-units*).
- Spasial : dengan banyaknya lokasi cabang-cabang dan perwakilan (*the number of spatially separated places in which the number of a local union are employed*), dalam hal ini :
  1. Derajat fasilitas fisik.
  2. Jarak lokasi.
  3. Jumlah personil.
  4. Jumlah lokasi.

## 2. Formalisasi (*Formalization*)

Formalisasi bertalian dengan penggunaan aturan-aturan dalam organisasi. Peletakan aturan-aturan ini merupakan teknik organisasi yang digunakan untuk mengatur kelakuan para pegawai, bagaimana, kapan, dan oleh siapa tugas-tugas harus dilakukan. Menurut Robbins (1990 : 93), *Formalization refers to the degree to which jobs within the organization are standardized*. Formalisasi merujuk pada tingkat sejauhmana pekerjaan di dalam organisasi itu distandardisasikan. Dengan demikian formalisasi adalah suatu ukuran tentang standardisasi. Adapun yang dimaksud dengan standardisasi itu sendiri adalah : “...conformity to specific models or examples that are considered proper given situation” (Jones, 1995 : 68).

Standardisasi sebagai cara yang digunakan dalam pengkoordinasian dapat dilakukan melalui : “*Standardization of work process, standardization of out puts, standardization of skills*” (Mintzberg, 1979 : 5).

Aturan-aturan dalam suatu organisasi dapat terdiri dari aturan tertulis dan aturan tidak tertulis, adapun formalisasi itu sendiri merupakan konsep yang tidak netral (Hall, 1983 : 63), jadi bisa dimaksudkan sebagai penggunaan peraturan tertulis dan tidak tertulis, atau penggunaan peraturan yang tertulis saja. Peraturan tidak tertulis bersifat abstrak berupa norma-norma, nilai-nilai, dan sikap yang disepakati bersama untuk dijadikan landasan bertindak (budaya organisasi).

Dalam suatu organisasi, formalisasi tersebut dapat dikatakan tinggi atau rendah, hal ini bergantung pada banyaknya aturan yang digunakan dan kedalaman pengaturannya. Formalisasi tinggi menggambarkan penggunaan sejumlah besar peraturan organisasi, penggunaan prosedur secara ketat dalam proses pekerjaan, dan terdapat rincian uraian pekerjaan yang eksplisit. Dalam hal ini para pegawai diharapkan untuk selalu menangani masukan yang sama dan konsisten. Para pegawai sebagai pemegang pekerjaan, dengan cara ini, hanya mempunyai sedikit kebebasan mengenai apa yang harus dikerjakan bilamana mengerjakannya, dan bagaimana ia harus melakukannya, karena sudah distandardisasi. Dengan demikian, makin tinggi standardisasi, makin sedikit pula jumlah masukan mengenai bagaimana suatu pekerjaan harus

dilakukan oleh seorang pegawai. Jadi dengan formalisasi yang tinggi ini atau *maximal formalization* (Hall, 1999 : 63) bukan saja melenyapkan kemungkinan para pegawai untuk berperilaku secara lain, tetapi juga menghilangkan kebutuhan bagi para pegawai untuk mempertimbangkan alternatif melalui berfikir kreatif dan inovatif.

Selanjutnya dikatakan rendah atau *minimal formalization* (Hall, 1983 : 64), bilamana perilaku para pegawai relatif tidak terprogram. Hal ini menawarkan kepada para pegawai banyak kebebasan untuk mengambil kebijakan di dalam pekerjaannya. Dalam hal ini berarti tidak terlalu banyak peraturan kerja dan kedalaman pengaturannya. Akan tetapi permasalahannya bilamana formalisasi ini terlalu rendah, dimungkinkan akan terjadinya penyimpangan perilaku yang tidak diinginkan sehingga tujuan yang telah ditetapkan tidak tercapai. Dengan demikian, formalisasi tidak berarti harus ditiadakan. Logikanya oleh karena, *formalization is the key structural variable for the individual because a person's behavior is vitally affected by the degree of such formalization* (Hall, 1983 : 63).

Jika demikian formalisasi atau standardisasi perilaku dalam suatu organisasi sangat penting dengan alasan-alasan sebagai berikut (Robbins, 1990 : 105):

1. Standardisasi perilaku akan mengurangi keanekaragaman (*standardizing behavior reduces variability*).
2. Standardisasi mendorong koordinasi (*standardization also promotes coordination*).

Tinggi-rendahnya formalisasi perilaku di atas, bisa menciptakan suatu kondisi yaitu, pekerjaan yang diformalisasi tinggi akan sedikit kebijakan yang diminta dari pemegang jabatan. Adapun pekerjaan yang formalisasinya rendah menuntut pertimbangan yang lebih besar dari pemegang jabatan.

Dengan demikian permasalahannya, formalisasi apa dan tingkat formalisasi (standardisasi perilaku) yang bagaimana yang diinginkan. Hal ini dapat dilakukan dengan dibuat sendiri di dalam organisasi atau dengan dibeli dari luar organisasi (Robbins, 1990 : 108). Adapun idealnya menurut Jones (1995 : 68 - 69) adanya keseimbangan antara standardisasi dan mutual adjustment. Di mana keduanya merupakan mekanisme pengkoordinasian (Mintzberg, 1979 : 5). Maksud dari mutual adjustment adalah : *“the compromise that emerge when decision making and coordination are evolutionary process and people use their judgement rather than standardized rules to address a problem. The right balance make some actions predictable so that basic organizational tasks and goals are achieved, yet it gives employees the freedom to behave flexibility so that they can respond to new and changing situation creativity”*.

Selanjutnya, bilamana formalisasi itu dimaksudkan sebagai penggunaan peraturan dan kedalaman pengaturannya dalam berbagai aspek dan prestasi kerja, maka untuk pengukuran tinggi rendahnya dapat dilakukan dengan melalui pengamatan terhadap banyaknya peraturan yang dikodifikasi dan kedalaman rincian deskripsi pekerjaan (standardisasi proses kerja), standardisasi *out puts* (keluaran), dan standardisasi skill.

### 3. Sentralisasi (*Centralization*)

Sentralisasi adalah pemusatan otoritas (wewenang) pengambilan keputusan dan tanggung jawab dalam pemecahan masalah di dalam suatu organisasi. Dalam buku referensi tentang organisasi, sentralisasi tersebut dapat dijelaskan dari dua perspektif. Pertama, dari perspektif tempat (lokasi) otoritas pengambilan keputusan atas dasar span of management atau *hierarchy of authority*. Kedua, dari perspektif tingkat *delegation of authority* (pelimpahan otoritas) atau tingkat partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Sehubungan dengan perspektif pertama dikemukakan oleh Van de Ven dan Ferry (dalam Hall, 1983 : 74) bahwa: *Centralization as the locus of decision making authority within an organization*". Menurut Jones (1995 : 65) bahwa : *"when the authority to make important decision is retained by managers at the top of the hierarchy, authority is said to be highly centralized. When the authority to make important decision about organizational resources and new project is delegated to managers at all level in the hierarchy, authority is highly decentralized"*. Maksudnya, bilamana otoritas membuat keputusan penting dilakukan oleh manager pada puncak hierarki, otoritas disebut disentralisasi (*centralized*). Artinya dipusatkan pada top manager dalam organisasi. Kemudian, bilamana otoritas membuat keputusan penting mengenai sumber daya dan proyek baru organisasi oleh top manager dilimpahkan kepada manager di bawahnya secara hierarki, otoritas didesentralisasikan (*decentralized*). Artinya otoritas membuat keputusan dilimpahkan oleh *top manager* kepada

semua tingkat *manager* yang ada di bawahnya dengan tanggung jawab tetap ada pada *top manager*. Dengan demikian, pemusatan otoritas pembuatan keputusan itu bukan pada *top manager* tetapi pada semua tingkat *manager* yang hierarki otoritasnya lebih bawah.

Kedua macam sentralisasi otoritas pembuatan keputusan tersebut (*centralized dan decentralized*) memiliki kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan disentralisasi (*centralized*), *top manager* atau *strategic apex*, dengan otoritas yang dimilikinya, dapat mengkoordinasikan secara komprehensif seluruh unit-unit yang ada dalam organisasi dan mengarahkan kegiatannya secara konsisten terhadap tujuan yang ingin dicapai. Pengambilan keputusan kemungkinan dapat dilakukan dengan cepat tanpa menunggu masukan informasi dari pihak lain. Akan tetapi kelemahannya, ia tidak akan mempunyai cukup waktu jika seluruh jenis keputusan di dalam organisasi diambilnya, terutama untuk pengambilan keputusan strategis yang bertalian dengan kehidupan organisasi jangka panjang ke depan di mana hal ini merupakan tugas pokok *top manager*. “*They have no time for long-term strategic decision making about future organizational activities*” (Jones, 1995 : 65). Di samping itu, walaupun keputusan yang diambil cepat tapi mungkin tidak tepat karena tidak didasarkan pada informasi yang lengkap dan komprehensif yang diperoleh dari berbagai pihak. Jadi dengan disentralisasi ini tugas *top manager* menjadi *overloading*, sehingga pada gilirannya tidak efektif.

Adapun kelebihan dari didesentralisasi (*decentralized*), *top manager* dibebaskan dari tugas detail dan memberikan lebih

banyak waktu dalam kedudukannya untuk tanggung jawab managerial. Kemudian selain pengambilan keputusan lebih fleksibel, cepat dan tepat, juga para pegawai dari unit-unit kerja diberi kesempatan untuk berfikir dan mengembangkan dirinya. Hal tersebut penting untuk kepuasan mereka maupun untuk keberhasilan organisasi di kemudian hari. Kelemahannya, bilamana otoritas pengambilan keputusan yang didelegasikan oleh top manager kepada bawahannya terlalu banyak, maka perencanaan dan koordinasi menjadi sulit dan *top manager* akan kehilangan kontrol. Di samping itu, arus kerja dari atas ke bawah kemungkinan tidak akan konsisten.

Dengan adanya kelebihan dan kekurangan dari kedua jenis sentralisasi tersebut di atas, maka dalam suatu organisasi dapat diterapkan kedua-duanya secara variatif berdasarkan luas dan terbatasnya sentralisasi otoritas tersebut sebagai cara mengatasi kekurangannya masing-masing. Jadi dalam organisasi tersebut idealnya dipilah berdasarkan jenis keputusan apa yang harus disentralisasi (*centralized*) dan didesentralisasi (*decentralized*), bagaimana proses pengambilan keputusannya supaya efektif, dan sifat perubahan organisasinya.

Mintzberg di samping membagi desentralisasi otoritas pengambilan keputusan ke dalam: “*vertical decentralization and horizontal decentralization*” (1979:181). Ia juga mengemukakan kategori jenis keputusan dalam organisasi ke dalam: “*Operating decisions, Administrative decisions, Strategic decisions*” (1979 : 59) yang dikaitkan dengan lima elemen dasar organisasi, yaitu: “*Strategic apex, middle line, support staff, technostructure, operating core*” (Mintzberg, 1979 : 20).

“*vertical decentralization is concerned with the delegate of decision making power down the chain of authority, from strategi apex into the middle line. The focus here is on formal power*” (Desentralisasi vertikal bertalian dengan pelimpahan kekuasaan pembuatan keputusan ke bawah berdasarkan rantai hierarki, dari puncak pimpinan yang strategis (*top manager*) kepada pimpinan garis tengah (*middle manager*). Fokusnya dalam hal ini pada kekuasaan formal. Adapun yang dimaksud dengan otoritas horizontal decentralization adalah: “...to the shift of power from managers to nonmanagers (or, more exactly, from line managers to staff managers, analysts, support specialists, and operators. We move into the realm of informal power, specically of control over information gathering and advice giving to line managers and the execution of their choices” (...menggeser kekuasaan dari manager kepada staf manager, atau tepatnya dari managers garis kepada staf manager, analis, spesialis pendukung, dan operator. Kita melangkah ke dalam kekuasaan informal, khususnya kontrol atas pengumpulan informasi dan pemberian nasihat terhadap manager garis dan pelaksanaan pilihannya).

Sehubungan dengan kedua jenis desentralisasi otoritas pengambilan keputusan dan katagori jenis keputusannya, maka bagaimana mengenai peran dari *strategic apex*, *middle line*, *support staff*, *technostructure*, *operating core* yang merupakan elemen-elemen dasar dari organisasi dalam proses pengambilan keputusan. Maksudnya, peran dalam pengambilan keputusan strategis, keputusan administratif, maupun keputusan operasional.

Dalam hal ini, Mintzberg (1979 : 20) mengemukakan lima tipe desentralisasi vertikal dan desentralisasi horizontal,

yaitu :

- “Type A : *Vertical and horizontal centralization.*
- Type B : *Limited horizontal decentralization (selective).*
- Type C : *Limited vertical decentralization (parallel).*
- Type D : *Selective vertical and horizontal decentralization.*
- Type E : *Vertical and horizontal decentralization”.*

Adapun sebagai konfigurasi struktur (*structural configuration*) dari kelima tipe desentralisasi vertikal dan desentralisasi horizontal tersebut di atas (Mintzberg, 1979 : 301), yaitu :

1. *Simple Structure (Type A).*
2. *Machine Bureaucracy (Type B).*
3. *Divisional Structure (Type C).*
4. *Ahocracy (Type D).*
5. *Bureaucracy Professional (Type E).*

Selanjutnya sehubungan dengan perspektif kedua dari sentralisasi dikemukakan oleh Hoge (dalam Hall, 1999 : 74) bahwa : “*centralization as the level and variety of participation in strategic decision by groups relative to the member of groups in organization. The greater the level of participation by a greater member of groups in organization, the less the centralization”.* Dalam hal ini sentralisasi dilihat dari tingkat dan jenis partisipasi.

Tingkat dan jenis partisipasi dalam proses pengambilan keputusan adalah sejalan dengan tingkat otoritas (wewenang) yang dilimpahkan oleh *strategic apex (top manager)* kepada *lower level manager*. Dua aspek dari tingkat pelimpahan adalah level pengambilan keputusan dan tingkat otoritas seseorang untuk

mengambil keputusan bila ditujukan pada levelnya. Dalam hal pertama, perangkat aturan yang paling restriktif menyatakan bahwa semua keputusan harus diserahkan kepada *top manager*. Otoritas tidak diberikan kepada manager level rendah (*middle line*) atau personalia operasi (*operating core*). Mereka tidak ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Mereka hanya melaksanakan tindakan-tindakan yang diperintahkan oleh atasan. Dalam hal ini disebut *centralized* (disentralisasi). Dalam hal kedua, keputusan-keputusan diserahkan kepada level-level yang lebih rendah dan yang ekstrim manager pusat atau top manager melepaskan seluruh otoritas – personalia operasi diberi otoritas untuk membuat semua keputusan (proses pengambilan keputusan) tanpa sesuatu garis pedoman atau pembatasan. Dalam hal ini disebut *decentralized* (didesentralisasi).

Jadi untuk tingkat partisipasi dan jenis partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dapat dikontrol di antara dua kutub, yaitu *centralized dan decentralized*.

Tingkat partisipasi bertalian dengan pembatasan otoritas yang diberikan kepada *lower level manager* dalam proses pengambilan keputusan yang besarnya ditentukan oleh kebijakan, prosedur, dan aturan-aturan. Walaupun *strategic apex (top manager)* dapat membatasi hak untuk mengambil suatu keputusan, namun lebih baik memberikan suatu statement kebijakan yang memberikan kerangka kerja atau *premise* di dalam mana keputusan-keputusan diambil. Dengan cara ini, supervisor dan pegawai-pegawai yang lebih rendah dapat

membuat keputusan-keputusan, tetapi dalam parameter kebijakan dan spesifikasi prosedur.

Jadi tingkat sentralisasi atau tingkat partisipasi akan ditentukan oleh seberapa luas kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh *top manager*. Hal ini akan membatasi luas otoritas dan menentukan tingkat bertindak dari seseorang. Ada tiga *type* kebijakan, yaitu : ”kebijakan yang menentukan tujuan-tujuan, kebijakan yang menetapkan aturan-aturan penalaran, dan kebijakan yang menentukan apa yang harus dilakukan dan apa yang dilarang” (Melcher, 1994 : 180).

Selanjutnya jenis partisipasi dalam proses pengambilan keputusan bertalian dengan seberapa jauh *lower level manager* diikutsertakan dalam setiap tahapan atau langkah pengambilan keputusan. Sebagaimana telah dikembangkan bahwa, proses pengambilan keputusan yang efektif harus ditempuh melalui langkah-langkah sebagai berikut (Robbins, 1990 : 114):

1. *Collecting information to pass on to the decision maker about what can be done.*
2. *Processing and interpreting that information to present advice to the decision maker about what should be done.*
3. *Making the choice as to what is intended to be done.*
4. *Authoricing else where what is intended to be done.*
5. *Executing or doing.*

Sebelumnya telah dikemukakan bahwa, secara spesifik partisipasi dapat dikatakan sebagai konsultasi dengan bawahan atau kelompok-kelompok lain yang terkena oleh keputusan-

keputusan dalam pengambilan keputusan. Keterlibatan mereka dapat berkisar dari luas (*extensive*) sampai terbatas (*limited*). Dikatakan luas (*extensive*) bilamana mereka terlibat dalam keseluruhan proses (langkah-langkah) pengambilan keputusan seperti tersebut di atas. Dalam hal ini dibentuk komite-komite atau rapat-rapat dengan mereka semua yang langsung terkena, untuk mempertimbangkan tindakan-tindakan yang akan diambil. Keputusan-keputusan dicapai dengan kesepakatan mayoritas. Dikatakan terbatas (*limited*) bilamana mereka tidak terlibat dalam keseluruhan proses (langkah-langkah) pengambilan keputusan. Mereka tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan, karena hal ini dilakukan sendiri oleh *top manager*.

Berdasarkan kedua perspektif tersebut di atas, maka untuk mengukur tingkat sentralisasi tersebut dapat menggunakan kriteria tingkat dan jenis partisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada tingkat *delegation of authority*, baik dalam konteks desentralisasi vertikal atau desentralisasi horizontal.

Dalam konteks struktur organisasi tersebut di atas, selanjutnya Hodge, et al. (1996 : 230–232) mengemukakan bahwa, karakteristik struktur organisasi yang efektif adalah sebagai berikut :

- *Efficiency*
- *Inovation*
- *Flexibility and Adaptiveness*
- *Facilitation of Individual Performance and Development*
- *Facilitation of Coordination and Communication*
- *Facilitation of Strategy Formulation and Implementation.*

Karakteristik tersebut dimaksudkan sebagai berikut:

Struktur organisasi merupakan cara untuk merealisasikan tujuan organisasi, oleh karena itu struktur tersebut harus mendorong pencapaian tujuan organisasi secara efisien. Di mana efisiensi ini sebagai sebuah faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup dan keberhasilan organisasi. Dengan demikian, struktur tersebut merupakan salah satu faktor kuncinya.

Struktur organisasi yang efisien di samping tidak duplikasi, tapi juga dapat memberikan suatu kerangka atau jaringan untuk membedakan dan mengintegrasikan pekerjaan-pekerjaan dalam kaitannya dengan pengalokasian dan penggunaan sumber daya. Sejalan dengan hal tersebut, struktur organisasi harus dapat mendorong berlangsungnya inovasi. Oleh karena, organisasi-organisasi yang menghadapi lingkungan yang dinamis dan kompleks akan membutuhkan lebih banyak inovasi agar organisasi tersebut tetap dapat bertahan dan memberikan respon terhadap lingkungannya. Dengan demikian, struktur organisasi tersebut harus bersifat fleksibel dan adaptif (mampu beradaptasi). Kemampuan untuk berubah dan memberikan respon terhadap kondisi-kondisi lingkungan yang baru adalah sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi. Struktur yang efektif harus dapat menyeimbangkan antara kebutuhan akan konsistensi dan *predictability* (dapat diramalkan) dengan kebutuhan akan fleksibilitas dan *responsiveness*.

Struktur organisasi dapat memfasilitasi, fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi dengan dua cara. Pertama, struktur

pendukungnya dapat berfungsi sebagai suatu satuan untuk menyampaikan informasi kepada para pengambil keputusan puncak sehingga *management* dapat merumuskan dan melaksanakan strategi-strategi baru, termasuk me-redesain organisasi. Kedua, struktur itu sendiri dapat menciptakan unit-unit, departemen-departemen atau divisi-divisi yang dekat dengan lingkungan, sehingga dapat memberikan respons dengan baik terhadap lingkungan.

Selanjutnya, struktur organisasi tersebut harus dapat mendorong para karyawan untuk tumbuh (berkembang) dengan mempelajari keterampilan-keterampilan baru dan dapat menerima tanggung jawab yang lebih tinggi apabila mereka telah menjadi lebih berpengalaman. Struktur organisasi harus memberikan jalur atau anak tangga karier yang jelas dalam pekerjaan-pekerjaan atau jabatan-jabatan dan harus memberikan suatu sistem melalui mana para karyawan dapat memperoleh training yang diperlukan untuk membuat agar mereka kualified bagi tugas-tugas pada tingkatan yang lebih tinggi. Kemudian, struktur organisasi yang tepat adalah yang dapat memfasilitasi koordinasi dan komunikasi pada bidang-bidang yang paling diperlukan. Dan terakhir bahwa, struktur organisasi tersebut dapat memfasilitasi perumusan dan pelaksanaan strategi. Struktur organisasi dan strategi organisasi berkaitan erat satu sama lain. Apabila organisasi dengan strategi baru, maka struktur tersebut perlu diubah. Konfigurasi struktur yang berbeda akan menyediakan informasi dan sumber daya yang berbeda, sehingga mengakibatkan terjadinya

perubahan strategi-strategi. Dan dalam hal ini struktur perlu disesuaikan kembali dengan strategi.

### **3.4. Budaya Organisasi (Birokrasi) Publik**

Kinerja organisasi selain dipengaruhi oleh struktur organisasi yang bersifat makro bergantung pula pada perilaku organisasi yang terdiri dari perilaku individu, perilaku kelompok, dan perilaku antar kelompok (Gibson, et al., 1982; Melcher, 1994). Adapun perilaku organisasi itu sendiri yang terbentuk (timbul) dari interaksi karakteristik individu dengan karakteristik organisasi (Thoha, 2002 : 185), dimaksudkan sebagai operasionalisasi dan aktualisasi sikap organisasi (kelompok) terhadap tantangan dari dalam (internal) atau rangsangan dari lingkungannya (eksternal). Di mana dengan adanya rangsangan atau tantangan tersebut kedua karakteristik ini akan saling mempengaruhi (berinteraksi) untuk memberikan tanggapannya. Dalam hal ini bisa bersifat aktif atau pasif bergantung pada kemampuan manager dalam memodifikasi perilaku (Sigit, 2003 : 63). Selanjutnya keaktifan atau kepasifan dari tanggapan ini akan berpengaruh terhadap tinggi – rendahnya kinerja organisasi.

Jadi, setiap individu yang masuk menjadi anggota (*personel*) suatu organisasi, memiliki karakteristik yang berbeda. Karakteristik yang dimaksud adalah ciri-ciri tersendiri yang bertalian dengan kemampuan, kepercayaan diri, pengharapan, pandangan, sikap, persepsi, asumsi, kebutuhan, pengalaman dan sebagainya. Demikian pula organisasi yang dimasukinya

memiliki karakteristik (aturan main) tersendiri sesuai dengan konfigurasi tipe strukturnya yang dapat dikategorikan ke dalam: “*simple structure, machine bureaucracy, professional bureaucracy, divisional structure, adhocacy*” (Mintzberg, 1979). Di samping masing-masing tipe tersebut memiliki karakteristik tersendiri, setiap organisasi yang termasuk ke dalam masing-masing tipe tersebut juga memiliki variasi karakteristik. Sebagaimana telah dikemukakan di muka karakteristik tersebut bertalian dengan kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi, sebagai efek dibuatnya diferensiasi internal dan spasial dalam upaya untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Dengan dibuatnya diferensiasi internal, baik horizontal, vertikal, maupun spasial, suatu organisasi memiliki karakteristik (aturan main) seperti : hierarki, tugas-tugas, tanggung jawab, sistem reward, sistem kontrol dan sebagainya.

Dalam diferensiasi yang bertalian dengan pembentukan suatu sistem komunikasi dan koordinasi untuk mengintegrasikannya, dilakukan formalisasi norma-norma spesifik, aturan-aturan, dan *standard operational procedure* (SOP), dengan maksud untuk membakukan dan mengarahkan perilaku individu, perilaku kelompok, dan antar kelompok pada pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Dalam hal ini karyawan harus berpedoman pada aturan-aturan tertulis (formal) dalam melakukan tugas pekerjaannya.

Akan tetapi, dalam pelaksanaan kerja, perilaku karyawan suatu organisasi selain harus berpedoman pada norma-norma serta aturan-aturan yang bersifat formal, secara evolusi ia juga

berpegang pada norma-norma dan pola sikap yang bersifat informal (tidak tertulis) dan abstrak (*intangible things*) yang disepakati bersama dalam menghadapi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal. Norma-norma perilaku dan pola sikap tersebut merupakan seperangkat nilai yang terbentuk dari adanya kebersamaan pengertian (*shared meaning*) para anggota organisasi dalam kepercayaan, asumsi, persepsi, preferensi, pandangan dan sikapnya, dalam mengatasi masalah. *Shared meaning, shared understanding, atau collective mind*, adalah kebersamaan pengertian para anggota organisasi dalam memiliki dan menggunakan nilai-nilai sebagai ciri-ciri khas, berlaku lama, berbeda dari organisasi lain, dan diajarkan dari generasi ke generasi berikutnya.

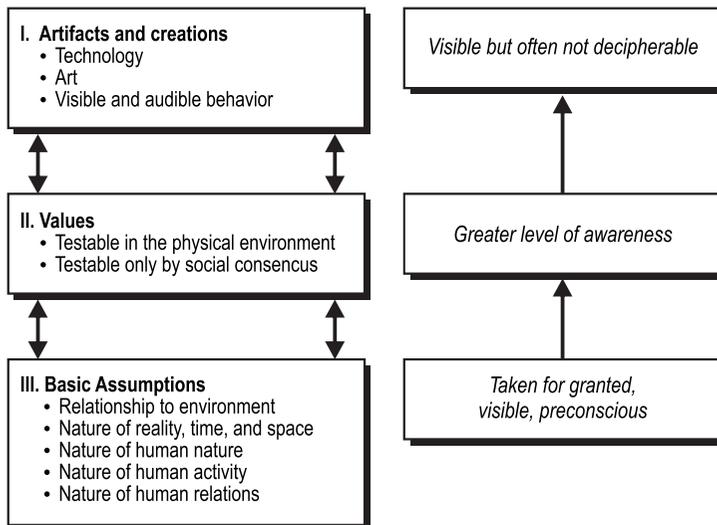
Kebersamaan pengertian untuk berperilaku sama dari setiap anggota organisasi dalam menghadapi dan mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal organisasi, dalam teori organisasi disebut dengan konsep budaya organisasi (*organizational culture*). Jadi perilaku karyawan selain dipengaruhi oleh struktur organisasi dipengaruhi pula oleh budaya organisasi. Mengenai budaya organisasi ini dikemukakan oleh Robbins (2001 : 60) bahwa : "*Organizational culture refers to a system of shared meaning held by members that distinguishes the organization from other organization*". Budaya organisasi mengacu pada kebersamaan pengertian yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi itu dari organisasi-organisasi yang lain. Kemudian dikemukakan pula oleh Schein (1997 : 12) bahwa budaya organisasi merupakan :

“*A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problem of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems*”. Budaya organisasi merupakan sebuah pola kebersamaan asumsi-asumsi dasar yang dikembangkan oleh kelompok dalam mengatasi masalah adaptasi eksternal dan integrasi internal, yang ternyata bekerja cukup baik sehingga dianggap benar, dan oleh karenanya diajarkan kepada anggota-anggota baru sebagai suatu cara yang tepat untuk dipersepsi, dipikirkan, dan dirasakan dalam hubungannya dengan pemecahan masalah tersebut di atas.

Menurut Schein (1997 : 17), budaya itu dapat dilihat dari tiga jenjang (level) yaitu jenjang atas, jenjang tengah, dan jenjang bawah. Jenjang atas, yaitu *artifacts & creations* yang berupa teknologi, seni, pola-pola perilaku manusia yang dapat didengar dan dilihat. Ini banyak sekali dan sulit untuk dirinci satu persatunya, termasuk yang dapat dilihat dan didengar itu adalah budaya. Kemudian pada jenjang tengah, ialah nilai-nilai termasuk keyakinan dan ideologi, tidak tampak karena ada dalam pikiran, disadari oleh setiap orang, ini juga dapat dipandang sebagai budaya. Nilai-nilai inilah yang menciptakan *artifacts* dan *creations* pada jenjang atas. Nilai-nilai ini belum tentu sama bagi setiap orang, bergantung pada tempat, waktu dan faktor-faktor lainnya. Orang tidak akan menciptakan barang-barang, teknologi, seni dan perilaku jika tidak ada nilai-nilai pada dirinya. Dan nilai-nilai ini timbul disebabkan oleh

adanya asumsi-asumsi dasar yang ada pada jenjang bawah, yaitu dasar anggapan yang ada pada setiap orang, siapapun, di mana pun, dan kapanpun. Hal ini adalah prasadar yang paling dalam yang tidak tampak, yang tidak disadarinya tetapi ada pada setiap orang, dan oleh sebab itu disebut *preconscious* dan *taken for granted*. Asumsi dasar ini yang menjelaskan individu-individu bagaimana ia mempelajari, berpikir dan merasakan tentang kerja, penyelesaian tujuan, hubungan kemanusiaan dan kinerja rekan.

Mengenai jenjang (*level*) budaya tersebut dapat dilihat pada gambar 3.3.



Gambar 3.3 . Levels of Culture

Sumber : Schein, Edgar H., *Organizations Culture and Leadership*, 1997:17.

Budaya organisasi berkembang sejalan dengan tahapan perkembangan kehidupan organisasi, yaitu : “*entrepreneurial, collectivity, formalization, elaboration*” (Daft,1992). Budaya organisasi yang semula terbentuk oleh tipe struktur organisasi dan pola-pola kepemimpinan *strategic apex* (Melcher, 1994), dan kemudian berkembang melalui interaksi karakteristik individu-individu dengan karakteristik organisasi, interaksi dengan lingkungannya (*social culture*), serta diperkuat oleh *organizational ethics* dan *property rights system* (Jones, 1995 : 179), merupakan kekuatan yang berada di belakang kegiatan dan aktivitas organisasi.

Intensitas kekuatan yang tersirat di dalamnya dalam bentuk energi sosial dapat digunakan untuk mencapai keuntungan kompetitif dan keefektipan organisasi, yaitu melalui pengaruhnya terhadap pembentukan pola sikap dan pola perilaku anggota organisasi dalam bekerja. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Jones (1995 : 168) bahwa : “*An organization's culture can be used to achieve competitive advantage and organizational effectiveness through its effect to member's behavior*”.

Dengan demikian, intensitas perilaku orang-orang dalam organisasi dipengaruhi oleh kekuatan budaya organisasi. Hal ini berarti tolok ukur utama budaya organisasi adalah kekuatannya, dengan kualifikasi budaya organisasi kuat atau budaya organisasi lemah. Adapun ciri khas yang digunakan untuk membedakan kuat atau lemahnya budaya organisasi dapat diketahui melalui pengukuran dua dimensinya, yaitu : “*intensely held and widely shared*” (Robbins, 2001 : 60) yang bertalian dengan nilai-nilai inti organisasi yang dipertahankan. *Intensely held*

berarti sangat dijadikan pegangan dan *widely shared* berarti secara luas dianut. Makin banyak anggota yang menerima nilai-nilai inti dan makin besar komitmen mereka pada nilai-nilai inti, makin kuat budaya organisasi tersebut. “*The more numbers who accept the core values and the greater their commitment to those values is, the stronger the culture is*” (Robbins, 2001 : 60).

Jadi banyaknya anggota organisasi yang menerima dan besarnya komitmen mereka terhadap nilai-nilai inti dapat dijadikan ciri atau dimensi mengenai kuatnya budaya suatu organisasi. Adapun yang dimaksud dengan nilai-nilai tersebut adalah : “*The primary or dominant values that are accepted throughout the organization*” (Robbins, 2001 : 602). Artinya, nilai primer atau dominan yang diterima baik di seluruh organisasi.

Dalam hal ini, terdapat tujuh karakteristik primer yang dapat dianggap sebagai faktor objektif dan dapat dijadikan kriteria dalam pengukuran kekuatan (tinggi-rendahnya) budaya suatu organisasi. Sejauhmana para karyawan sebagai anggota organisasi memberikan dukungan terhadap faktor-faktor tersebut, secara keseluruhannya dipersepsikan sebagai budaya organisasi, yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja organisasi. Tiap karakteristik ini keberadaannya terletak pada suatu kontinum dari rendah ke tinggi.

Karakteristik tersebut sebagai berikut :

1. *Innovation and risk taking. The degree to which employees are encouraged to be innovative and take risks.*
2. *Attention to detail. The degree to which employees are expected to exhibit precision, analysis, and attention to detail.*

3. *Outcome orientation.* The degree to which management focuses on results or outcomes rather than on the techniques and processes used to achieve these outcomes.
4. *People orientation.* The degree to which management decisions take into consideration the effect of outcomes on people within the organization.
5. *Team orientation.* The degree to which work activities are organized around teams rather than individuals.
6. *Aggressiveness.* The degree to which people are aggressive and competitive rather than easygoing.
7. *Stability.* The degree to which organizational activities emphasize maintaining the status quo in contrast to growth (Robbins, 2001 : 510 – 511).

***Innovation and Risk Taking*** (Inovasi dan pengambilan risiko) adalah penciptaan atau berbuat sesuatu yang baru dan berbeda serta keberanian pengambilan resiko. Karakteristik budaya ini memberikan gambaran atau penjelasan bahwa, suatu organisasi akan dapat beradaptasi dengan perubahan lingkungan sehingga bisa hidup terus untuk waktu jangka panjang, apabila memiliki kemampuan untuk menciptakan atau berbuat sesuatu yang baru dan berbeda. Sesuatu yang baru dan berbeda tersebut dapat dalam bentuk output seperti barang dan jasa, atau dapat pula dalam bentuk proses, prosedur, dan metode kerja. Dalam hal ini perlu dimiliki keberanian dalam arti kemampuan dalam pengambilan resiko, yaitu resiko yang paling moderat yang diperoleh atas dasar perhitungan rasional. Keberanian dalam pengambilan resiko ini ditekankan oleh karena, : “.....*risk taking is part of the equation for process*” (Steinhoff & John F. Burgess, 1993 : 37).

Inovasi yang dimaksudkan sebagai penciptaan sesuatu yang baru dan berbeda tersebut, pada hakekatnya sebagai hasil dari pemikiran kreatif, yaitu pemikiran yang bertalian dengan pengembangan ide-ide baru, atau kemampuan berfikir yang bersifat divergen dan horizontal. Dengan demikian, kemampuan beradaptasi suatu organisasi dengan perubahan lingkungannya dapat tercapai sehingga pada gilirannya ia dapat berkinerja, bilamana organisasi itu memiliki budaya yang mendorong karyawannya ke arah berfikir kreatif dan inovatif serta keberanian dalam pengambilan risiko. Sejuahmana karyawan memiliki dorongan yang kuat untuk berfikir kreatif dan inovatif serta keberanian pengambilan risiko akan berpengaruh terhadap keefektifan kinerja organisasi.

***Attention to Detail.*** (Perhatian pada rincian). Maksudnya adalah perhatian karyawan terhadap rincian tugas pekerjaan. Karakteristik budaya ini memberikan gambaran atau penjelasan bahwa, kinerja organisasi dapat diwujudkan secara efektif bilamana tugas-tugas pekerjaan dalam organisasi dirinci dan diformulasi sedemikian rupa, sehingga dengan berpedoman pada rincian kerja tersebut semua karyawan akan berperilaku mengarah pada tujuan. Dalam hal ini, rincian tugas pekerjaan (*job description*) berfungsi sebagai standar yang membatasi perilaku, dan sebagai penjabaran konkrit dari kebijakan/program, dengan kebijakan itu sendiri sebagai penjabaran dari strategi yang diambil/ditetapkan oleh organisasi dalam rangka mencapai tujuannya. Dengan demikian tinggi-rendahnya perhatian dari karyawan terhadap rincian

tugas pekerjaan akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi/efektivitas pencapaian tujuan organisasi.

**Outcome Orientation** (Orientasi Hasil). Maksudnya sejauhmana *top management* atau *strategic apex* memfokuskan perhatian pada hasil yang ingin dicapai dan bukan pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut.

Sebagaimana diketahui, *output* dari suatu organisasi dapat berupa barang atau jasa, sedangkan hasil dimaksudkan sebagai pendapatan atau perolehan, yaitu berupa *profit* sebagai selisih antara output dengan input, nilai output yang diperoleh lebih besar daripada nilai input yang dikeluarkan. Nilai lebih yang diperoleh ini mempunyai pengaruh terhadap kelangsungan hidup organisasi. Dengan demikian, yang merupakan tujuan akhir dari suatu organisasi tersebut bukanlah teknik dan proses yang digunakan, tetapi berupa hasil yang dapat dipergunakan lagi untuk kelangsungan hidup organisasi.

Dalam hal ini, sampai seberapa jauh persepsi anggota organisasi mendukung terhadap tindakan manajemen tersebut merupakan ciri khas dari kekuatan budaya organisasi.

**People Orientation** (Orientasi Orang). Maksudnya sejauhmana *top manajemen* dalam mengambil keputusan mempertimbangkan efeknya terhadap orang-orang dalam organisasi. Orang harus menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan, oleh karena orang merupakan salah satu sumber daya yang sangat penting dalam organisasi.

Dengan pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang dimilikinya, ia dapat merealisasikan tujuan organisasi. Karena itu, permasalahannya terletak pada manajer, bagaimana ia harus mengawasi, mengendalikan dan memotivasi. “*The most important task facing the organization is to control and motivate people within the organization*” (Jones, 1995 : 168).

**Team Orientation** (Orientasi Tim). Maksudnya sejauhmana kegiatan kerja dalam organisasi diorganisasikan melalui tim bukannya melalui individu-individu. Maksud dari tim adalah : “..... *a small groups of people with complementary skills, who work together to achieve a common purpose for which they hold themselves collectively accountable*” (Schermerchorn, Jr. et. al., 1994 : 326). Atau “..... *a special type of task group, consisting of two or more individuals responsible for the achievement of a goal or objective*” (Gibson, et. al., 2003 : 233).

Tim dianggap sebagai nilai inti (*instrumental values*) yang dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Hal ini didasarkan pada hasil penelitian (Robbins, 2001) bahwa, pengorganisasian kerja melalui tim lebih efektif dan lebih besar kinerjanya dibandingkan dengan melalui individu-individu atau pengelompokan formal yang bersifat tradisional dan permanen. Hal ini terutama yang bertalian dengan tugas-tugas pekerjaan yang penyelesaiannya memerlukan keterampilan ganda. Bekerja melalui tim dapat lebih tanggap dan responsif terhadap peristiwa-peristiwa yang berubah. Ia dapat dengan cepat berkumpul, menyebar, memfokus-ulang dan membubarkan

diri. Sejalan dengan hal tersebut, bekerja melalui tim dapat memanfaatkan bakat karyawan dengan lebih baik, karena yang harus menjadi anggota tim adalah berdasarkan pilihan yaitu kesesuaian masalah yang harus diatasi dengan keterampilan yang dimiliki karyawan.

Dengan demikian, tim yang berhasil adalah yang mempunyai orang-orang yang dapat mengisi semua peran utama dan menjalankan peran-peran tersebut berdasarkan keterampilan dan preferensinya. Tim tersebut (Robbins, 2001 : 266) akan mempunyai potensi dalam menjalankan perannya sebagai berikut:

- Creator* : *Initiate 's - creative ideas* (Pencipta: mengawali gagasan baru).
- Promoter* : *Champion's ideas after they 're initiated* (Promotor: memperjuangkan gagasan setelah gagasan itu diawali).
- Assesor* : *Offers insightfull analysis of options* (Penilai: menawarkan pilihan-pilihan hasil analisis).
- Organizer* : *Provides structure* (Pengorganisasi: memberikan struktur).
- Producer* : *Provides direction and follow through* (Penghasil : memberikan pengarahan dan tidak lanjut).
- Controller* : *Examines details and enforces rules* (Pengawas: mengecek rincian dan menjalankan aturan).
- Maintainer* : *Fight external battles* (Pemelihara: bertempur terhadap pihak luar).
- Adviser* : *Encourages the search for more information* (Penasihat: mengusahakan informasi lengkap).
- Linker* : *Coordinates and integrates* (Penaut: mengkoordinasi dan memadukan).

Dalam suatu organisasi lazimnya terdapat lima tipe tim yaitu : “*Problem-Solving Teams, Self-Directed Work Teams, Cross-Functional Teams, Virtual Teams, Skunkwork*.” (Gibson, et. al., 2003: 233).

### ***Problem-Solving Teams*** (Tim Pemecahan Masalah)

Tim kerja terdiri dari 5 sampai 12 karyawan dari satu departemen atau bagian suatu organisasi yang bertemu beberapa jam tiap pekan untuk membahas perbaikan kualitas, efisiensi, dan lingkungan kerja. Tiap anggota berbagi gagasan atau menawarkan saran mengenai bagaimana proses dan metode kerja dapat diperbaiki, dan bilamana masalah tersebut telah terselesaikan, tim bubar.

### ***Self-Directed Work Teams*** (Tim Kerja Pengelolaan Diri)

Tim kerja terdiri dari 10 – 12 orang karyawan yang memikul tanggung jawab yang mencakup pengawasan kolektif mengenai kecepatan kerja, penentuan penugasan kerja, dan pilihan kolektif mengenai prosedur pemeriksaan.

Tim kerja tersebut sepenuhnya mengelola sendiri bahkan memilih anggota-anggota sendiri dan menyuruh anggota itu untuk saling menilai kinerja. Tim ini tidak hanya terbatas pada pemecahan masalah tetapi juga melaksanakan pemecahannya dan memikul tanggung jawab sepenuhnya akan hasil-hasilnya. Mereka melakukan penjadwalan sendiri, merotasi pekerjaan mereka sendiri, menetapkan target, menentukan skala upah yang menautkannya dengan keterampilan, memecat rekan sekerja dan melakukan pengangkatan karyawan baru.

### *Cross-Functional Teams* (Tim Fungsional – Silang)

Tim kerja ini terdiri dari karyawan-karyawan yang berasal dari bidang kerja yang berlainan tapi dari tingkat hierarkis yang sama. Mereka berkumpul bersama-sama untuk menyelesaikan suatu tugas seperti : monitor, standardisasi, dan penyempurnaan proses kerja lintas bidang kerja.

Tim fungsional silang merupakan suatu media yang efektif untuk memungkinkan orang-orang dari aneka bidang dalam suatu organisasi (atau bahkan antar organisasi-organisasi) dapat bertukar informasi, mengembangkan gagasan baru dan memecahkan masalah, serta mengkoordinasikan proyek yang rumit. Akan tetapi dalam hal ini diperlukan waktu untuk membina kepercayaan dan kerja tim, terutama di antara orang-orang dari latar belakang yang berbeda, dengan pengalaman dan perspektif yang berlainan. Termasuk ke dalam model tim kerja ini adalah : “*Task force, adhoc committees, project teams*” (Schermerchorn, et. al., 1994 ; 327).

### **VIRTUAL TEAMS**

Tim ini dimaksudkan sebagai “*a team that relies on interactive technology to work together when separated by physical distance*” (Gibson, et. al., 2003 : 234). Atau, “*Team that use computer technology to tie together physically dispersed number's in order to achieve a common goal*” (Robbins, 2001 : 261). Suatu tim yang dalam bekerjasamanya menggunakan teknologi komputer karena anggota-anggotanya tersebar secara fisik.

Tim ini dibentuk untuk mencapai tujuan bersama dalam berbagai persoalan seperti yang dikerjakan pula oleh tipe-tipe

tim yang lain, yaitu berbagi informasi, pembuatan keputusan, perbaikan tugas-tugas pekerjaan dan sebagainya. Anggota-anggotanya dapat terdiri dari suatu organisasi yang sama atau organisasi lain yang menjadi anggota. Mereka dapat menggunakan jaringan komunikasi yang luas seperti *videoconferencing*, *teleconferencing*, *webcast*, *e-mail*, dan sebagainya.

### **SKUNKWORKS**

*Skunkwork* merujuk pada suatu tim kecil insinyur, teknisi, dan perancang di mana mereka ditempatkan pada tim yang mempunyai tujuan untuk mengembangkan produk baru yang bersifat inovatif, “..... *refers to small team of engineers, technicians, and designers who are placed on a team that has the goal of developing innovative new product*” (Gibson, et. al., 2003 : 235).

***Aggressiveness***, maksudnya sampai sejauhmana orang-orang itu agresif dan kompetitif, dan bukannya santai-santai. Secara rasional, untuk meningkatkan kinerja tidak dapat dilakukan dengan santai tapi diperlukan keagresifan. Dalam teori kepribadian (Robbins, 2001 : 99) dijelaskan bahwa, keagresifan yang termasuk ke dalam kepribadian tipe A, memiliki sifat-sifat sebagai berikut :

1. *are always moving, walking, and eating rapidly* (selalu bergerak, berjalan, dan makan dengan cepat).
2. *feel impatient with the rate at which most events take place* (merasa tak sabar dengan laju berlangsungnya kebanyakan peristiwa).

3. *strive to think or do two or more things at once* (bergulat keras untuk memikirkan atau melakukan dua hal atau lebih secara serentak).
4. *cannot cope with leisure time* (tidak dapat mengatasi waktu luang).
5. *are obsessed with members, measuring their success in term of how many or how much of everything they acquire* (terobsesi oleh bilangan, yang mengukur sukses mereka dalam bentuk berapa banyak semua hal yang mereka peroleh).

Karakteristik tersebut di atas memberikan gambaran bahwa, individu yang agresif adalah individu yang memiliki kecenderungan (ingin) menyerang kepada sesuatu yang dipandang sebagai hal atau situasi yang menghalangi atau menghambat. Oleh karenanya, sifat keagresifan ini sangat cocok ditekankan pada usaha pencapaian prestasi kerja. Dengan demikian, sifat ini dapat diposisikan sebagai nilai instrumental.

**Stability** (Kemantapan), dimaksudkan sejauhmana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo sebagai kontras dari pertumbuhan. Kegiatan yang mempertahankan keadaan tetap pada suatu saat tertentu, keadaan tersebut harus stabil sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja dengan tenang. Jadi untuk meningkatkan kinerja tidak mungkin dapat dicapai jika keadaannya tidak stabil. Dan untuk hal ini diperlukan adanya kejelasan prosedur kerja dan ketepatan penjadwalan waktunya.

### 3.5. Sumber Daya Organisasi Publik

Suatu organisasi kerja (*work organization*) dalam upaya mencapai tujuan (*goals*), yang outputnya dapat berupa barang (*goods*) atau jasa (*service*), selain perlu memiliki struktur dan kultur organisasi, perlu juga memiliki sumber daya (*resources*). Adapun sumber daya apa saja yang harus dimiliki dan bagaimana besarnya, hal ini akan bergantung pada tujuannya sendiri yang ingin dicapai, kemudian pada tipe dan ukuran (*size*) organisasinya. Boreman (dalam Hall, 1999 : 42) membagi tipe organisasi ke dalam : “*the publicness and the privateness of the organization*”. Kepublikan atau sifat publik dari organisasi di sini dikaitkan dengan otoritas politik (*political authority*) yang mempunyai tujuan yang bersifat non-profit. Sedangkan keswastaan atau sifat swasta dikaitkan dengan otoritas ekonomi (*economical authority*) yang mempunyai tujuan yang bersifat profit. Organisasi-organisasi pemerintah termasuk ke dalam tipe *the publicness organization* yang mempunyai tujuan bersifat non-profit. Ukurannya berkisar dari yang kecil sampai dengan yang besar dan kompleks karena *stakeholders*-nya banyak.

Dalam organisasi kerja, Schrode (1974 : 143) mengelompokkan sumber daya ke dalam :

- *Human resources — can be classified in a variety of ways: laborers, engineers, accountants, faculty, nurses, etc.*
- *Physical resources — equipment, facilities, buildings, materials, office, supplies, etc.*
- *Money resources — cash on hand, debt financing, owner's investments, sale revenues, etc.*
- *Data resources — historical, projective, cost, revenue, and manpower data (related to other type of resource classifications).*

Schermerchorn, Jr., et. al. (1994 : 14) mengelompokkan sumber daya ke dalam :

- *Information*
- *Materials*
- *Equipment*
- *Facilities*
- *Money*
- *People*.

Selanjutnya, Hodge, et. al. (1996 : 14), mengelompokkan sumber daya ke dalam :

- *Human resources*
- *Material Resources*
- *Financial resources, and Information.*

Ketiga pendapat tersebut di atas hampir sejalan, sedikit perbedaannya hanya terletak pada penggunaan istilah dan cara pengkategorian. Misalnya untuk kata *physical resources* menurut Schrode mencakup *materials*, *equipment*, dan *facilities* seperti yang dikemukakan oleh Schermerchorn, Jr., et. al., sedangkan Hodge, et. al. menggunakan istilah *material resources*. Kemudian untuk istilah data *resources* yang digunakan oleh Schrode, digunakan istilah *information resources* oleh Schermerchorn, Jr., et. al. dan Hodge, et. al. Informasi tersebut adalah data yang telah diolah.

Sumber daya diposisikan sebagai *inputs* dalam organisasi sebagai suatu *system*, yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, *resources* bertalian

dengan biaya (pengorbanan) langsung yang dikeluarkan oleh organisasi dan merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *outputs*. Sedangkan secara teknologis, *resources* bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi.

Dalam organisasi-organisasi pemerintah sebagai organisasi publik, *implementing organization* yang melaksanakan kebijakan (*administrative policy*) perlu memiliki sumber daya yang terdiri dari : “.....*Staff, Information, Authority, Facilities*” (Edwards III, 1980 : 11). Sejalan dengan hal ini dikemukakan oleh Goggin, et. al. (1990 : 38) bahwa, : “..... *agency capacity requires possession of the requisite financial resources to initiate the program successfully. These resources are two kinds : ones targeted directly to clients and those spent in the process of implementation. Transforming a state preference into action requires both type of resources*”.

Dengan demikian, *implementing organization* agar mampu melaksanakan suatu kebijakan, perlu memiliki sumber daya yang terdiri dari : *authority, staff (personnel), financial, information, facilities*. Menurut Edwards III, *facilities* tersebut mencakup : *building, equipment, land, and supplies* (1980 : 11).

Sumber daya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan. Hal ini dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 1) bahwa, : “*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulations will not be developed*”.

### 3.6. Kinerja Birokrasi

Di muka telah dikemukakan bahwa, dibentuknya birokrasi pemerintah sebagai organisasi publik mempunyai tujuan untuk melayani dan melindungi kepentingan publik. Konsep publik memiliki lima perspektif (Frederickson, 1997 : 30), yaitu:

1. *The public as interest groups (the pluralist perspective).*
2. *The public as rational chooser (the public choice perspective).*
3. *The public as represented (the legislative perspective).*
4. *The public as customer (the service - providing perspective).*
5. *The public as citizen.*

Konsep publik dalam pelayanan publik dimaksudkan sebagai **Citizen**, yaitu sebagai warga negara. Maksudnya, penduduk dari suatu negara yang telah memenuhi syarat-syarat kewarganegaraannya, baik penduduk asli maupun pendatang.

Adapun konsep kepentingan (*interest*) bertalian dengan kebutuhan (*need*) yang dapat berupa barang (*goods*) atau jasa (*service*) yang memiliki nilai-nilai (*values*) tertentu untuk meningkatkan kualitas hidup baik fisik maupun nonfisik warga negara tersebut. Kemudian konsep pelayanan dimaksudkan sebagai cara melayani atau usaha melayani kebutuhan orang lain (Dikbud, 1995 : 571). Dalam pelayanan publik orang lain tersebut adalah warga negara. Warga negara sebagai konsumen atau *receiver*, sedangkan pihak yang menyediakan pelayanan (*the service provider*) barang dan jasa tersebut bisa swasta (*private*) melalui mekanisme pasar, bisa negara melalui birokrasi pemerintah (unit-unit administratif), dan bisa masyarakat (*society*) melalui organisasi voluntir (*voluntary organization*) seperti lembaga

swadaya masyarakat dan organisasi profesi. Hal ini akan bergantung pada jenis barang dan jasanya, di mana berdasarkan derajat eksklusivitasnya (apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu orang saja) dan derajat keterhabisannya (apakah suatu barang/jasa habis terkonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi) dapat diklasifikasikan ke dalam : “*Private goods, common pool goods, Toll goods, Public/Collective goods*” (Savas, 1987 : 40; Howlett, 1995 : 32).

*Private goods*, adalah barang/jasa privat atau disebut pula barang/jasa swasta murni, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti makanan, pakaian, perumahan, dan sebagainya. *Common pool goods* adalah barang/jasa milik bersama atau disebut juga barang/jasa campuran (*quasi public*), yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi, seperti ikan laut, udara dan sebagainya. *Tool goods* adalah barang/jasa campuran (*quasi private*), yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah, seperti rumah sakit, transportasi umum, pemancar TV dan sebagainya. *Public/Collective goods* adalah barang/jasa publik atau disebut pula barang/jasa publik murni, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti pertahanan, peradilan dan sebagainya.

Dari keempat klasifikasi barang/jasa tersebut di atas, untuk jenis barang/jasa privat dan barang/jasa semi publik atau *quasi private*, penyediaannya dapat murni dilakukan oleh swasta. Untuk jenis barang/jasa campuran (*quasi public*) penyediaannya

dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta, sedangkan untuk jenis barang/jasa publik penyediaannya harus oleh pemerintah. Barang/jasa publik murni manfaatnya dapat dirasakan oleh semua orang, akan tetapi tidak ada seorang pun yang bersedia membiayai biaya penyediaan barang/jasa tersebut. Jadi tidak dapat dilakukan penyediaannya melalui mekanisme pasar (sektor privat) atau melalui *society (voluntary organization)*.

Instansi atau birokrasi pemerintah dapat didefinisikan sebagai sebutan kolektif bagi satuan kerja/satuan organisasi, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan instansi pemerintah lainnya baik pusat maupun daerah (LAN, 1999 : 3). Setiap biro yang dibentuk bukan bertujuan untuk mencari keuntungan yang dibiayai dengan memberikan gaji dan bukan dari penjualan *output* yang dihasilkannya. Setiap biro harus memberikan pelayanan dan dalam melaksanakan tugasnya dapat saling bekerjasama (komplementer) atau bersaing dalam menggunakan sumber ekonomi yang langka.

Dengan demikian tugas pokok birokrasi pemerintah adalah pelayanan publik, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan. Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Saefullah, 1999 : 1).

Pada dasarnya pelayanan yang dikelola oleh tiap-tiap instansi pemerintah terbagi ke dalam : “Pelayanan utama (*core service*), Pelayanan fasilitas (*Facilitating service*), dan Pelayanan

pendukung (*Supporting service*)” (Lembaga Administrasi Negara, 2003 : 37). Pelayanan utama adalah pelayanan yang diberikan oleh suatu unit penyedia jasa pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi utama yang diberikan kepada unit penyedia pelayanan tersebut. Sedangkan pelayanan fasilitas, yaitu pelayanan yang diberikan untuk menunjang pelaksanaan pelayanan utama. Di mana bilamana pelayanan fasilitas ini tidak diberikan, maka pelayanan utama tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dan yang dimaksud dengan pelayanan pendukung adalah pelayanan tambahan yang berfungsi untuk menambah nilai/kualitas pelayanan utama yang diberikan ataupun untuk membedakan pelayanan utama yang diberikan dengan pelayanan yang sama yang disediakan oleh organisasi lain.

Berdasarkan Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam :

1. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau perusahaan terhadap sesuatu barang/jasa. Dokumen-dokumen ini antara lain KTP, Akta Pernikahan, Akta Kelahiran, BPKB, SIM, IMB, Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.
2. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang dibutuhkan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

3. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, seperti pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Adapun pola pengelolaannya dalam pelayanan publik tersebut berdasarkan keputusan Menpan di atas dibedakan ke dalam :

- a. Fungsional.  
Pola pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. Terpusat  
Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Terpadu
  1. Terpadu Satu Atap  
Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatuatapkan.
  2. Terpadu Satu Pintu  
Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

d. Gugus Tugas.

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Permasalahannya adalah bagaimana untuk mengetahui keberhasilan birokrasi pemerintah dalam melaksanakan tugas pokok pelayanan publik tersebut. Dalam hal ini dapat diukur/ dinilai dari kinerja birokrasi pelayanan publik (Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2002).

Istilah “kinerja” itu sendiri merupakan terjemahan dari kata “performance” yang sepadan dengan kata-kata: “*accomplishment, execution, achievement*” (Webster's Dictionary, 1979 : 1332). “*Performance refers to the degree of accomplishment of the tasks that make up an employee's job*” (Rue, 2000 : 401). Maksudnya, kinerja merujuk pada tingkat penyelesaian tugas yang merupakan pekerjaan seseorang pegawai.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Dikbud, 1995 : 503), kinerja diartikan sebagai : “1. Sesuatu yang dicapai; 2. Prestasi yang diperlihatkan; 3. Kemampuan kerja (tentang peralatan)”. Dengan demikian, berdasarkan etimologis dan kamus, kinerja tersebut dapat diartikan sebagai tingkat prestasi (hasil yang dicapai).

Mengenai tingkat prestasi tersebut dapat dilakukan oleh individu (kinerja individu), dapat dilakukan oleh kelompok (kinerja kelompok), dan dapat dilakukan oleh organisasi (kinerja organisasi). Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga

dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi. Kinerja institusi (organisasi) bertalian dengan seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi institusi.

Di samping hal ini, dikenal pula kinerja kebijakan/program, yaitu sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam kebijakan atau program telah dilaksanakan oleh suatu institusi (organisasi) sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan atau program tersebut.

Dalam administrasi publik, penilaian suatu kinerja kriterianya dapat didasarkan pada nilai-nilai yang ingin dicapai (*values to be achieved*) atau nilai-nilai yang akan dimaksimumkan (*values to be maximized*) oleh suatu paradigma/model, seperti efektivitas, efisiensi, produktivitas, dan sebagainya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Frederickson yang dapat dilihat pada table 3.2.

Dalam konteks paradigma Manajemen Publik Baru (*New Public Management*) dan paradigma Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*), dasar penilaian kinerja tidak semata-mata pada proses yang ditempuh, perlakuan kepada bawahan atau kepada masyarakat dan bagaimana akuntabilitas berjalan di dalam organisasi, tetapi lebih luas lagi yaitu berkenaan dengan kualitas pelayanan, keterkaitan dengan misi dan visi atau nilai-nilai yang diperjuangkan organisasi, kesesuaian apa yang

dikerjakan organisasi publik dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat atau user, dan sampai seberapa jauh suatu organisasi publik telah belajar memecahkan masalah dan memperbaiki situasi yang dihadapinya, termasuk merancang masa depannya. Dengan kata lain, penilaian harus ditujukan tidak hanya pada cara yang ditempuh suatu lembaga pemerintahan, tetapi juga ditujukan pada pencapaian tujuan lembaga pemerintahan yang didasarkan pada visi dan misi serta harapan masyarakat.

Tabel 3.2. *Public Administration Model/Paradigm*

<b>THEORIES</b>	<b>VALUES TO BE ACHIEVED/MAXIMIZED</b>
1. <i>Classic Bureaucratic Model</i>	- Efficiency - Economy - Effectiveness
2. <i>Neo-Bureaucratic Model</i>	- Rationality - Efficiency - Economy - Productivity
3. <i>Institutional Model</i>	- Science "Neutral analysis of organizational behavior". - Incrementalism - Pluralism - Criticism
4. <i>Human Relations Model</i>	- Worker satisfaction - Personal growth - Individual dignity
5. <i>Public Choice Model</i>	- Citizen options or choices - Equal access to services - Competition
6. <i>New Public Administration Model</i>	- Responsiveness - Worker and citizen participation in decision making - Social equity - Citizen choice - Administrative responsibility for program effectiveness

*Sumber: Frederickson, H.G. (dalam Bellone, 1980 : 47).*

Dengan demikian, penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi, efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas. Sehubungan dengan hal ini, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada (2002: 48-49) mengemukakan beberapa indikator untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

1. Produktivitas
2. Kualitas Layanan.
3. Responsivitas.
4. Responsibilitas.
5. Akuntabilitas.

### **1. PRODUKTIVITAS**

Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan *output*. Dalam konsep produktivitas tersebut tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Penilaian produktivitas harus dilakukan pada tingkat organisasi dengan menggunakan dokumen-dokumen yang tersedia di organisasi tersebut. Produktivitas dapat dinilai dari/berdasarkan sumber daya yang digunakan dan hasil-hasil yang diperoleh oleh organisasi.

### **2. KUALITAS LAYANAN**

Kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa,

manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goetsch dan Davis, dalam LAN, 2003 : 17). Dalam hal ini intinya adalah tingkat kepuasan masyarakat. Makin puas masyarakat menerima pelayanan yang diberikan oleh birokrasi berarti menunjukkan kualitas pelayanan tersebut makin baik. Dan hal ini dapat diketahui dengan membandingkan antara apa yang diharapkan masyarakat dengan realitanya yang diterima. Dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat.

Dalam pengukuran kualitas pelayanan ini dapat diperhatikan beberapa dimensi, yaitu : “*Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy, Tangible*” (Fitzsimmon dan Mona J. Fitzsimmons, 1994 : 190). Hal ini dijelaskan pada pasal 2.3.

### 3. RESPONSIVITAS

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini merujuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

### 4. RESPONSIBILITAS

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan

organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Dalam pengukurannya dilakukan dengan mencocokkan pelaksanaan kegiatan dan program organisasi dengan prosedur administrasi dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam organisasi.

## 5. AKUNTABILITAS

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan indikator seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk minta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN, 1999 : 3). Dalam konteks organisasi publik, akuntabilitas publik merujuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak rakyat banyak. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.



## BAQIAN 4

---

# INSTRUMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 4.1. Pertimbangan dalam Memilih Instrumen

Pendekatan untuk memilih instrumen pelaksanaan kebijaksanaan dimulai dari pengamatan bahwa pelaksanaan kebijakan pada umumnya mencakup penerapan salah satu atau lebih teknik-teknik dasar yang dipergunakan oleh pemerintah dalam menangani masalah-masalah kebijakan. Sebagaimana diketahui bahwa teknik-teknik dasar ini dikenal secara bervariasi sebagai alat-alat kebijakan, instrumen kebijakan, atau *governing instruments*. Terlepas dari apakah kita mengkaji proses pelaksanaan dengan desain '*top-down*' ataupun dengan desain '*bottom-up*' yang lebih tradisional, namun proses pemberian bentuk atau substansi terhadap keputusan pemerintah selalu mencakup pemilihan salah satu atau beberapa alat dari alat-alat yang tersedia dalam *toolbox*

pemerintah. Perspektif ini mengkaji mengapa pemerintah memilih instrumen-instrumen tertentu dari antara banyak instrumen yang tersedia, dan apakah pola atau gaya yang berbeda-beda dari instrumen-instrumen yang dipilih dapat dilihat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan ini kita akan mengalihkan analisis dari pengkajian administrasi publik dan membantu mengintegrasikan penelitian mengenai pelaksanaan kebijakan dengan penelitian-penelitian dan perhatian-perhatian umum dari ilmu-ilmu kebijakan. Dewasa ini ada dua kelompok yang berbeda dari para ilmuwan yang sedang mengkaji pertanyaan (masalah) mengenai memilih instrumen, dan solusi yang mereka kemukakan untuk menjawab pertanyaan ini adalah berbeda secara dramatis. Para ahli ekonomi pada umumnya cenderung menginter-pretasikan pemilihan instrumen kebijakan, sekurang-kurangnya dalam teori, sebagai suatu masalah teknis untuk menyesuaikan atribut-atribut dari alat-alat tertentu dengan pekerjaan yang harus dilaksanakan. Sebaliknya, para ahli ilmu politik cenderung berpendapat bahwa instrumen-instrumen lebih atau kurang adalah dapat disubstitusikan satu sama lainnya apabila ditinjau dari segi teknis saja, dan oleh karena itu mereka memusatkan perhatian pada kekuatan-kekuatan politik yang mereka anggap menentukan (mengatur) pemilihan instrumen tersebut.

### **MODEL-MODEL EKONOMI**

Penelitian-penelitian yang dilakukan oleh para ahli ekonomi dibentuk oleh perdebatan-perdebatan teoritis antara

para ahli ekonomi neo klasik dan para ahli ekonomi kesejahteraan mengenai bagaimana peranan negara yang tepat dalam perekonomian. Walaupun kedua kelompok ahli ini lebih menyukai instrumen-instrumen sukarela, namun para ahli ekonomi kesejahteraan mentolerir lebih banyak penggunaan *instrument compulsory* dan *mixed* untuk mengoreksi kegagalan-kegagalan pasar. Sebaliknya, para ahli teori ekonomi neo klasik memperbolehkan penggunaan instrumen-instrumen tersebut di atas hanya untuk pengadaan barang-barang yang murni merupakan barang publik; penggunaan instrumen-instrumen tersebut untuk keperluan-keperluan yang lain dipandang sebagai hal yang akan menimbulkan penyimpangan dalam proses pasar dan akan membuahkan hasil-hasil yang sub-optimal. Kebersediaan para ahli teori ekonomi kesejahteraan untuk menerima secara teoritis campur tangan negara yang lebih besar mengakibatkan mereka dapat secara lebih sistematis menganalisis proses pemilihan instrumen tersebut. Namun demikian, mereka cenderung memperlakukan pemilihan instrumen ini hanya sebagai suatu masalah teknis yang terdiri dari pengevaluasian karakteristik dari berbagai instrumen, menyesuaikan dengan tipe-tipe kegagalan pasar yang berbeda-beda, mengestimasi biaya relatifnya, dan kemudian memilih instrumen yang dapat secara paling efisien mengatasi kegagalan-kegagalan pasar tersebut.

Para ahli ekonomi neo klasik pada umumnya lebih mengandalkan teori *Public Choice* dalam menjelaskan mengenai pola-pola penggunaan instrumen. Mereka berpendapat bahwa

di dalam iklim demokrasi, dinamika perilaku mementingkan diri sendiri dari para *voter*, politisi, dan birokrasi akan memperbesar kecenderungan untuk mengenakan pajak dan membelanjakan (*spend*), dan untuk mengatur dan merasionalisasi aktivitas-aktivitas swasta. Pandangan ini mengatakan bahwa politik-politik demokratis akan mendorong negara untuk memilih instrumen-instrumen yang dapat memberikan keuntungan secara terkonsentrasi kepada para *voter* marginal sambil menyebarkan biaya-biaya kepada masyarakat secara keseluruhan. Karena alasan-alasan pemilihan umum, maka pemerintah akan berusaha memilih instrumen-instrumen yang biayanya tidak perlu diungkapkan kepada para *voter* yang akhirnya akan menanggung biaya-biaya tersebut. Meskipun penerapan faktor-faktor politik ke dalam analisis merupakan suatu perbaikan atas berbagai aspek dari pendekatan-pendekatan ekonomi kesejahteraan, namun analisis seperti ini hanya sedikit memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pola-pola yang sistematis dalam memilih instrumen-instrumen. Sebagai contoh, sangat sulit untuk menyesuaikan antara tipe-tipe instrumen dengan pola-pola distribusi biaya dan keuntungan karena kita harus lebih dahulu mengetahui apakah pemerintah bersedia mengklairn kredit atau meng-hilangkan kritikan-kritikan terhadap tindakan yang akan diambil. Sebagian besar instrumen dapat dipergunakan untuk kedua tujuan ini, dan tujuan yang akan dipilih adalah sangat tergantung pada faktor-faktor idiosinkratis dan konseptual.

Teori-teori ekonomi mengenai pemilihan instrumen baik dari ekonomi kesejahteraan maupun neo-klasik adalah terlalu deduktif dan tidak memiliki basis empiris yang solid untuk mengkaji pengambilan keputusan sebenarnya yang diambil pemerintah. Dasar-dasar pemikiran mereka untuk memilih instrumen kebijakan adalah didasarkan pada asumsi-asumsi teoritis mengenai apa yang dilakukan pemerintah atau yang harus dilakukan pemerintah, bukan penelitian-penelitian empiris mengenai apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah. Pengkajian-pengkajian yang dilakukan oleh para ahli ilmu politik, sebagaimana yang akan ditunjukkan dalam pembahasan di bawah ini, cenderung menunjukkan variasi yang lebih luas dan pada umumnya lebih bersifat empiris. Mereka mungkin tidak selegan analisis-analisis yang dilakukan oleh para ahli ekonomi dalam memandang parsimony teoritis, namun mereka telah berusaha keras untuk menangani kompleksitas dari instrumen-instrumen kebijakan dan secara induktif mengembangkan suatu teori yang layak mengenai pemilihan instrumen.

### **MODEL-MODEL POLITIK**

Salah satu pendekatan ilmu politik terhadap teori dalam instrumen kebijakan ini telah dikembangkan oleh Bruce Doern dan beberapa kawannya dari Kanada. Dengan mengasumsikan bahwa semua instrumen dapat disubstitusikan secara teknis satu sama lainnya, maka mereka berpendapat bahwa dalam suatu masyarakat demokratis liberal pemerintah lebih suka

mempergunakan instrumen-instrumen yang paling tidak memaksa yang tersedia dan kemudian akan beralih ke instrumen yang lebih memaksa sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi resistansi masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan. Artinya, sebenarnya setiap instrumen secara teoritis dapat mencapai semua tujuan yang telah dipilih, tetapi pemerintah lebih suka memilih instrumen yang kurang bersifat memaksa apabila tidak terpaksa karena resistansi dari pihak subyek dan/atau karena tekanan sosial yang terus menerus untuk beralih ke penggunaan instrumen-instrumen yang lebih bersifat memaksa. Konsepsi ini telah mendorong Doern dkk. untuk menegaskan bahwa suatu pola penggunaan instrumen yang khas adalah pemerintah harus mulai dengan aktivitas-aktivitas yang minimal seperti *exhortation* dan kemudian beralih secara perlahan-lahan ke arah *direct provision*.

Ada beberapa masalah serius dalam memahami *substitutability* di antara instrumen-instrumen tersebut, dan mengenai dasar-dasar pemikiran dalam memilih instrumen. Yang pertama, belum ada pemerintah yang memiliki secara keseluruhan *range* instrumen-instrumen yang tersedia baginya: kendala-kendala sosial dan politik selalu lebih berpihak pada pemilihan beberapa instrumen dan menghambat pemilihan instrumen-instrumen lainnya. Yang kedua, konsepsi mengenai perubahan-perubahan instrumen yang dipilih adalah terdiri dari peralihan secara perlahan-lahan ke arah yang lebih bersifat memaksa, akan tetapi hal ini dianggap tidak sesuai dengan bukti-bukti empiris yang telah dimiliki. Sebagai contoh, banyak

pemerintah yang telah mulai beralih terhadap instrumen yang bersifat memaksa (ke arah atas skala) dalam mendirikan *public enterprises* dalam rangka menangani unsur-unsur teknologi yang sedang muncul, tanpa lebih dahulu melakukan eksperimen dengan alat-alat yang lebih tidak bersifat memaksa. Yang ketiga, gagasan mengenai resistensi sosial dapat memprovokasi pemerintah untuk beralih ke instrumen-instrumen yang lebih bersifat memaksa, dan hal ini juga merupakan suatu hal yang problematis. Sementara itu, dalam beberapa bidang kebijakan - terutama dalam bidang ekonomi- mungkin akan selalu ada resistansi sosial terhadap tindakan-tindakan pemerintah yang selanjutnya, akan tetapi hal seperti ini umumnya tidak terjadi dalam kasus-kasus yang lainnya. Sebagai contoh, dalam bidang kebijakan sosial, tekanan sosial sering sekali berlangsung dalam arah yang berlawanan, mendorong pengaturan secara lebih ketat dan perbelanjaan secara lebih ketat dibandingkan dengan yang ingin dilakukan oleh pemerintah karena alasan-alasan fiskal atau ideologis.

Pelaksanaan kebijakan dan memilih instrumen merupakan suatu proses yang kompleks yang tidak dapat dibungkus dalam suatu asumsi sederhana mengenai peralihan dari instrumen yang kurang bersifat memaksa ke instrumen yang paling bersifat memaksa. Ada kemungkinan bahwa para pengambil kebijakan akan memilih instrumen yang paling kuat sejak dari pertama, apabila hal tersebut sesuai dengan situasi politik atau sifat dari masalah yang ingin dipecahkan.

Model politik kedua yang juga telah dipergunakan secara luas untuk memilih instrumen adalah yang telah dikembangkan oleh Christopher Hood. Dia berpendapat bahwa memilih instrumen bukan merupakan suatu pekerjaan teknis, melainkan merupakan suatu masalah keyakinan dan politik. Dia mengemukakan bahwa pilihan akan ditentukan oleh batasan-batasan sumberdaya, tekanan politik, batasan-batasan hukum, dan pelajaran yang telah dipelajari dari kegagalan-kegagalan instrumen dari masa lalu. Walaupun dia tidak menjelaskan mengenai sifat yang sebenarnya dari kekuatan-kekuatan ini, tetapi Hood telah membahas sejumlah pola-pola '*re-tooling*' pemerintah yang normal terhadap waktu. Pola-pola tersebut meliputi: (1) suatu peralihan dari instrumen-instrumen berbasis informasi ke instrumen-instrumen berbasis sumberdaya lainnya. (2) suatu peralihan dari hanya mengandalkan pemaksaan ke penggunaan sumberdaya finansial dan organisasional. Selanjutnya, dia berpendapat bahwa perubahan teknologi akan dapat mengerosi manfaat dari instrumen-instrumen lama dan hal ini akan mendorong penggunaan instrumen-instrumen yang baru, yang sering sekali dilakukan berdasarkan analogi antara situasi-situasi historis dan sekarang yang dibuat oleh pengambil kebijakan.

Walaupun Hood telah menambahkan sifat yang pada dasarnya adalah *contingent* dari proses pemilihan instrumen, tetapi dia berpendapat bahwa proses tersebut adalah digerakkan oleh kekuatan-kekuatan yang dapat diidentifikasi yang didasarkan atas pengalaman pemerintah mempergunakan berbagai instrumen dan pengaruh-pengaruhnya terhadap para

aktor sosial. Menurut Hood, instrumen-instrumen memiliki keefektifan yang bervariasi, tergantung pada sifat dari kelompok sosial terhadap mana instrumen tersebut akan diterapkan; apabila ada kelompok-kelompok sosial yang besar dan terorganisir dengan baik, pemerintah akan mempergunakan instrumen persuasi dan perbelanjaan. Dia mengemukakan bahwa ukuran dari kelompok sasaran adalah sangat penting karena semakin besar kelompok yang akan dipengaruhi maka semakin besar kemungkinan pemerintah akan mempergunakan instrumen yang pasif (sukarela), bukan instrumen yang aktif (*compulsory*). Namun demikian, dia juga berpendapat bahwa terlepas dari ukuran kelompok sosial yang terpengaruh, pemerintah tidak akan mempergunakan instrumen yang bersifat memaksa apabila pemerintah menginginkan ketaatan secara sukarela dari suatu kelompok sosial. Di lain pihak, apabila pemerintah ingin mendistribusikan sumber-sumber yang tersedia di antara kelompok-kelompok tersebut, maka pemerintah akan mempergunakan instrumen yang bersifat memaksa.

Jadi, menurut Hood, memilih instrumen adalah fungsi dari sifat tujuan-tujuan dan sumberdaya negara dan organisasi serta kapasitas dari aktor sosial yang menjadi target. Secara keseluruhan dia berpendapat bahwa hal-hal tersebut di atas akan mendorong pemerintah untuk mempraktekkan etos "*using bureaucracy sparingly*": artinya, menuju ke arah referensi yang berbeda untuk mempergunakan instrumen-instrumen informasi dan otoritas karena instrumen-instrumen ini 'tidak

akan pernah habis'. Dalam kenyataannya, sumberdaya yang paling disukai adalah nodality atau pengaruh yang berbasis informasi, oleh karenanya Hood berpendapat bahwa hanya instrumen-instrumen yang berbasis sumberdaya ini yang tidak akan pernah habis dan yang memberikan batasan-batasan paling minimum terhadap masyarakat. Apabila pemaksaan dibutuhkan, maka hal tersebut terutama adalah karena keinginan agar kelompok-kelompok sosial yang menjadi sasaran jelas akan melaksanakan tindakan yang diinginkan. Bahkan setelah itu, organisasi akan membutuhkan otoritas karena yang disebutkan di atas adalah kurang '*resource-intensive*'.

Model Hood ini telah memperbaiki beberapa unsur dari formulasi Doern, akan tetapi juga masih menghadapi beberapa masalah. Mengapa pemerintah-pemerintah lebih suka mempergunakan birokrasi? Mengapa sumberdaya seperti *treasure* dan organisasi dianggap lebih tidak dapat bertahan lama dibandingkan dengan sumberdaya seperti informasi atau organisasi, meskipun sebagian besar pengamat melihat bahwa penggunaan propaganda-propaganda atau kekuatan-kekuatan tersebut secara terus menerus akan menghasilkan return yang semakin kecil? Pertanyaan-pertanyaan ini masih belum dapat dijawab dalam analisis Hood.

Dalam salah satu penelitian yang paling canggih mengenai bidang ini, Linder dan Peters telah mengembangkan model ketiga yang mengintegrasikan berbagai konsepsi mengenai pemilihan instrumen dan dengan mempertimbangkan baik literatur ekonomi maupun politik. Mereka

mengemukakan faktor-faktor berikut ini sebagai faktor yang berperan penting dalam menentukan instrumen yang dipilih.

Pertama, karakteristik dari instrumen-instrumen kebijaksanaan merupakan hal yang penting dalam penyeleksian, karena sebagian instrumen akan lebih sesuai untuk tugas yang dihadapi dibandingkan dengan instrumen yang lainnya. Mereka berpendapat bahwa instrumen-instrumen adalah bervariasi menurut empat kategori umum dari karakteristik tersebut, yaitu seperti ditunjukkan dari urutan skala paling rendah ke paling tinggi berikut ini :

- 1) *Keintensifan sumberdaya*, meliputi biaya-biaya administratif dan kesederhanaan operasional;
- 2) *Targeting*, meliputi ketepatan dan selektivitas;
- 3) *Resiko politik*, meliputi sifat dari dukungan dan oposisi, kelayakan publik dan peluang gagal;
- 4) *Batasan-batasan terhadap aktivitas negara*, meliputi kesulitan-kesulitan dalam prinsip pemaksanaan dan ideologis yang membatasi aktivitas pemerintah.

Kedua, mereka berpendapat bahwa gaya politik dan budaya politik dari suatu bangsa, dan dalamnya perpecahan sosialnya, akan berpengaruh penting terhadap pemilihan suatu instrumen. Masing-masing bangsa memiliki suatu gaya, budaya, dan pola konflik-konflik sosial yang khas yang akan mempengaruhi para pengambil keputusannya dalam memilih suatu instrumen tertentu.

Ketiga, mereka berpendapat bahwa memilih suatu instrumen akan dipengaruhi oleh budaya organisasi dari

badan-badan yang terkait dan sifat dari hubungan-hubungan dengan para klien dan badan-badan yang lain.

Keempat, mereka berpendapat bahwa konteks dari situasi masalah, yaitu timing dan ruang lingkup dari aktor-aktor yang terlibat, juga akan mempengaruhi pemilihan instrumen.

Namun demikian, menurut Linder dan Peters, pemilihan instrumen ini pada akhirnya akan tergantung pada preferensi-preferensi subyektif dari pengambil keputusan, yang berbasis pada latar belakang profesional, afiliasi instritusional, dan kognitif mereka. Merekalah orang yang menentukan konteks situasional yang membatasi pilihan dan dalam proses ini mereka juga akan menerapkan preferensi-preferensi profesional dan pribadi mereka dalam memilih instrumen tersebut.

Ketiga model politik di atas, secara bersama-sama menegaskan bahwa pemilihan instrumen-instrumen kebijakan adalah dibentuk oleh karakteristik instrumen, sifat permasalahan, pengalaman masa lalu pemerintah dalam menghadapi masalah yang sama atau mirip, preferensi subyektif dari pengambil keputusan, dan kemungkinan juga oleh reaksi dari kelompok-kelompok sosial yang terpengaruh terhadap pilihan tersebut. Namun demikian, apabila kita memperhatikannya secara terpisah, masing-masing model politik ini adalah lebih menekankan sekurang-kurangnya pada satu aspek dari proses penyeleksian. Doern mengkaji preferensi dari pengambil keputusan, penggunaan instrumen, dan gagal untuk mengkaji mengenai karakteristik dari instrumen atau sifat dari tugas yang

akan dilaksanakan. Hood juga melakukan hal yang hampir sama, dan baik Hood maupun Doern telah melakukan asumsi penyederhanaan mengenai preferensi-preferensi dari pengambil keputusan dan para aktor sosial, dan sifat dari pelajaran yang ditarik dari pengalaman-pengalaman masa lalu, sehingga membatasi kemampuan model mereka dalam menjelaskan mengenai pola-pola pemilihan instrumen yang ditemukan di negara yang berbeda-beda. Di lain pihak, Linder dan Peters memusatkan perhatian mereka pada karakteristik dari instrumen-instrumen kebijakan, tugas yang akan dilaksanakan, dan preferensi dari para aktor negara dan masyarakat. Kekurangan-kekurangan utama mereka terletak dalam kurangnya konseptualisasi mengenai bagaimana preferensi-preferensi atau aktor-aktor tersebut dibentuk dan direalisasi atau terhambat.

### **SUATU MODEL SINTETIS UNTUK MEMILIH INSTRUMEN KEBIJAKAN**

Ini hanyalah suatu awal untuk mengatakan bahwa memilih instrumen adalah dipengaruhi oleh berbagai faktor konseptual yang mempengaruhi preferensi dari para pelaksana kebijakan tersebut. Agar perspektif pemilihan instrumen dapat mengatakan sesuatu yang berarti mengenai pelaksanaan kebijakan, maka dibutuhkan suatu model yang, menghubungkan antara pilihan-pilihan instrumen tertentu dengan dasar-dasar pemikiran tertentu.

Model seperti ini dapat dikembangkan dengan jalan menggabungkan pemahaman-pemahaman yang dikemukakan

oleh para ahli ekonomi dan para ahli politik ke dalam suatu pemikiran (landasan pemikiran) dari pemilihan instrumen. Meskipun mereka memiliki pendekatan dan latar belakang yang berbeda, namun para analis sependapat bahwa meskipun hampir tidak terhingga jumlah permutasi yang tersedia, namun jumlah sebenarnya dari tipe-tipe instrumen yang tersedia yang dapat dipilih oleh pelaksana kebijaksanaan sebenarnya adalah terbatas. Seluruh alat kebijaksanaan ini dapat direduksi ke dalam 4 kategori: 1) Pasar, 2) keluarga atau masyarakat, 3) peraturan, *public enterprise*, atau *direct provision*, dan 4) *mixed instruments*.

Selanjutnya yang diperlukan adalah suatu model yang dapat menghubungkan antara keempat kategori umum instrumen-instrumen ini dengan landasan pemikiran yang spesifik untuk memilihnya. Dalam kaitannya dengan hal ini, kedua ahli teori yang telah dibahas di atas adalah mengandalkan baik secara eksplisit maupun implisit terhadap dua variabel umum yang saling berkaitan, dalam menyusun framework mereka. Yang pertama adalah sampai sejauh mana kapasitas perencanaan negara, atau kemampuan organisasi negara dapat mempengaruhi para aktor masyarakat; dan yang kedua, kompleksitas dari subsistem dan terutama jumlah serta tipe dari para aktor yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan program-program dan kebijaksanaan-kebijaksanaannya. Dengan menyusun variabel-variabel ini maka dapat dikembangkan suatu model pemilihan instrumen yang mencakup orientasi-orientasi dari instrumen yang spesifik.

Model ini menegaskan bahwa negara membutuhkan kapasitas yang tinggi agar mampu memanfaatkan instrumen-instrumen yang berbasis pasar dan instrumen-instrumen peraturan atau *direct provision*. Walaupun kelihatannya janggal untuk mengkaitkan antara pasar, instrumen sukarela, dengan kapasitas negara yang tinggi, namun harus diingat bahwa pasar adalah suatu instrumen yang sangat *contentious* yang ditentang oleh pihak-pihak yang ingin melepaskan diri dari operasinya. Apabila kapasitas kebijakan pemerintah tidak memadai, maka pemerintah akan cenderung mempergunakan insentif-insentif atau propaganda, atau mengandalkan instrumen sukarela berbasis masyarakat atau keluarga yang telah ada. Namun demikian, kecenderungan untuk memilih suatu instrumen tertentu dalam kategori ini pada akhirnya adalah ditentukan bukan hanya oleh kapasitas negara, melainkan juga oleh tingkat kompleksitas subsistem. Jadi, kebijakan-kebijakan yang melibatkan berbagai kelompok dan saling bertentangan satu sama lainnya dalam pelaksanaan suatu subsistem yang kompleks akan lebih tepat dengan mempergunakan instrumen pasar atau sukarela yang dapat menangani banyak faktor dan kepentingan. Dalam situasi-situasi di mana jumlah aktor lebih kecil dan subsistem kurang kompleks, pemerintah dapat memilih untuk mempergunakan instrumen *directive* atau *mixed instruments*.

Model ini hanya mengemukakan harapan-harapan umum mengenai perspektif apa yang akan dibawa oleh suatu instrumen ke dalam pengkajian mengenai pelaksanaan

kebijakan. Model-model ini belum membahas detail dari gradien-gradien instrumen di dalam masing-masing kategori, atau konteks yang spesifik dalam masing-masing keputusan. Namun demikian, model ini menegaskan bahwa meskipun proses ini kompleks, namun akan dapat dikembangkan pola-pola umum pelaksanaan kebijakan dalam sektor negara dan kebijakan yang akan dapat membantu kita untuk memahami mengenai tahap siklus kebijakan ini.

## 4.2. Klasifikasi Instrumen

Variasi dari instrumen-instrumen yang tersedia bagi para pengambil kebijakan untuk memecahkan suatu masalah kebijakan adalah dibatasi hanya oleh imajinasi mereka. Para akademisi telah melakukan banyak usaha untuk mengidentifikasi instrumen-instrumen kebijakan yang dipergunakan oleh para pengambil kebijakan dan mengklasifikasikan instrumen-instrumen tersebut ke dalam kategori-kategori yang berarti. Sayangnya, tidak ada dua skema yang memiliki banyak persamaan. Skema-skema tersebut pada umumnya terlalu abstrak atau terlalu menekankan pada *idiosyncrasies* (keunikan-keunikan) dari alat-alat tertentu. Dalam hal ini lebih memilih suatu skema yang cukup abstrak agar dapat mencakup berbagai kemungkinan, namun juga cukup konkrit agar sesuai dengan cara bagaimana sebenarnya para pengambil kebijakan menginterpretasikan pilihan-pilihan mereka.

Usaha pertama untuk membuat suatu kategori dari instrumen-instrumen kebijakan adalah dilakukan oleh seorang ahli ekonomi Belanda, E. S. Krischen dkk pada awal tahun 1960-an. Krischen menyelidiki apakah ada suatu himpunan instrumen-instrumen untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan ekonomi yang akan membuahkan hasil-hasil optimal. Dia menarik kesimpulan bahwa ada 64 tipe umum dari instrumen-instrumen dan belum dilakukan usaha-usaha secara sistematis untuk mengklasifikasikannya atau membuat teori mengenai asal atau pengaruh-pengaruhnya. Para ahli ilmu politik seperti Cushman, Lowi, dan Dahl serta Lindblom, juga telah melakukan kajian-kajian yang sama. Akan tetapi semua taksonomi mereka cenderung menekan instrumen-instrumen tersebut ke dalam kategori-kategori yang sangat umum seperti kategori yang mencakup peraturan pemerintah dan yang tidak mencakup peraturan pemerintah. Laster Salamon melanjutkan pembahasan tersebut secara marginal dengan jalan menambahkan kategori-kategori untuk instrumen-instrumen perbelanjaan dan non perbelanjaan.

Christopher Hood, yang mengemukakan bahwa semua alat kebijakan mempergunakan salah satu dari empat kategori yang luas dari sumber pengaturan yang lebih luas, adalah orang yang telah menawarkan suatu taksonomi yang lebih sistematis. Dia berpendapat bahwa pemerintah menghadapi masalah-masalah publik dengan mempergunakan informasi yang mereka miliki (*nodaliti*), kekuasaan hukum yang mereka miliki (*otoritas*), uang yang mereka miliki (*treasur*), atau organisasi-

organisasi formal yang mereka miliki (organisasi). McDonnell dan Elmore juga mempergunakan klasifikasi instrumen-instrumen yang terdiri dari empat bagian, walaupun mereka mengklasifikasikan instrumen-instrumen ini bukan berdasarkan sumberdaya yang dipergunakan, melainkan berdasarkan keinginan. Menurut dua pengarang yang disebutkan belakangan ini, instrumen-instrumen dapat dikategorikan sebagai '*Mandates*', '*Inducement*', '*Capacity-Building*', dan '*System-Changing*'. Schneider dan Ingram juga telah mengemukakan daftar kategori-kategori yang sama, yang mereka sebut sebagai '*Incentive*', '*Capacity-Building*', '*Symbolic and Portatory*', dan '*Learning*'.

Semua taksonomi ini adalah problematis. Taksonomi-taksonomi tersebut menawarkan kategori-kategori terlalu luas yang dapat mencakup berbagai instrumen yang tidak berkaitan satu sama lainnya atau, seperti dalam kasus skema kategorisasi dari Hood, terlalu eksklusif satu sama lainnya. Sebagai contoh, tidak jelas di mana dalam skema Hood harus muncul perbelanjaan pemerintah untuk iklan. Apakah aktivitas ini merupakan salah satu contoh dari penggunaan administrasi, otoritas, *treasure*, atau *nodality*? Istilah-istilah yang dipergunakan untuk menguraikan mengenai kategorikategori ini kelihatannya juga terlalu jauh berbeda dengan realita politik sehingga kurang berrpanfaat bagi para mahasiswa kebijakan publik. Cukup sulit untuk membayangkan suatu kabinet yang ragu-ragu apakah mempergunakan *instrumen nodality* atau *treasure*, atau *capacity-building*, atau *system-changing*.

Para ahli ilmu politik Kanada, G. Brush Doen dan Richard Phidd, telah mencapai suatu titik balik dalam pengklasifikasian instrumen-instrumen kebijakan dengan jalan menyusun instrumen-instrumen tersebut di sepanjang sebuah skala berdasarkan bersarnya 'tindakan pemaksaan secara sah' yang tercakup dalam instrumen-instrumen kebijakan tersebut. Skema ini menganggap bahwa '*self-regulation*' sebagai instrumen dengan tindakan pemaksaan yang paling kecil dan "*public ownership*" sebagai instrumen yang bersifat paling memaksa. Walaupun taksonomi-taksonomi juga memiliki kesulitan-kesulitan -termasuk gangguan-gangguan (masalah-masalah) yang ditemukan dalam operasionalisasi dari pemaksaan, dan dalam menempatkan berbagai instrumen di sepanjang sebuah skala pemaksaan- namun taksonomi ini telah dapat memberikan suatu landasan untuk melakukan pengklasifikasian lebih lanjut dengan jalan menunjukkan perlunya menganalisis instrumen-instrumen dalam konteks hubungan-hubungan yang ada antara negara dan masyarakat, sebagaimana yang terwujud dalam setiap kategori instrumen.

Selain memusatkan perhatian pada konsep 'pemaksaan', kita juga mungkin mendapatkan sebuah taksonomi yang lebih lengkap namun lebih sederhana dengan jalan memusatkan perhatian pada tingkat kehadiran negara dalam pengadaan barang-barang dan jasa yang terkait dengan penggunaan masing-masing instrumen. Dengan mempergunakan tingkat keterlibatan negara sebagai kriteria, kita akan dapat mengembangkan suatu taksonomi yang menyusun berbagai

instrumen kebijakan publik pada sumbu *voluntary-compulsory*. Instrumen-instrumen yang benar-benar *voluntary* (sukarela) adalah instrumen yang menghilangkan seluruh keterlibatan negara, sedangkan instrumen-instrumen yang *compulsory* secara total adalah instrumen-instrumen yang sama sekali tidak menyediakan tempat bagi partisipasi swasta. Di antara kedua ekstrim ini terdapat suatu range instrumen-instrumen yang mencakup berbagai tingkat keterlibatan negara dan partisipasi swasta.

Penggabungan skala ini dengan instrumen-instrumen kebijakan yang dikemukakan oleh Krischen dan pengarang lainnya akan menghasilkan sebuah daftar yang terdiri dari 10 tipe utama instrumen kebijaksanaan. Ke-10 tipe instrumen kebijakan tersebut, dengan urutan keterlibatan negara yang semakin tinggi adalah sebagai berikut: keluarga dan masyarakat, organisasi sukarela, pasar swasta, informasi dan *exhortation, subsidi, auction of property right, tax and user charges, regulation, public enterprise*, dan pengadaan secara langsung.

Menurut teori, sebagian besar dari sasaran kebijakan dapat dicapai dengan sejumlah instrumen; dengan lain perkataan, sebagian besar dari instrumen adalah 'dapat saling substitusi satu sama lainnya' sampai batas-batas tertentu. Jadi menurut teori, sebuah pemerintahan yang berusaha meningkatkan perawatan kesehatan penduduk dapat menyerahkan seluruh pemeliharaan tersebut kepada keluarga agar mereka yang menyediakan pelayanan kesehatan, dengan kecakapan dan ketersediaan anggota keluarga yang akan

menentukan siapa yang memperoleh berapa dan dengan biaya berapa. Atau pemerintah dapat memilih ekstrim lainnya dan menyediakan pelayanan kesehatan melalui badan administratifnya sendiri, membayar secara langsung dengan mempergunakan pendapatan pajak umum, dan tanpa memberikan ruangan kepada pasar atau organisasi-organisasi swasta lainnya. Di antara kedua contoh ini terletak suatu range dari instrumen-instrumen lainnya, termasuk mendorong penduduk untuk mempertahankan kesehatan, memberikan subsidi kepada golongan miskin, dan mengatur para dokter dan rumah-rumah sakit. Tugas yang harus dilakukan sebelum pemerintahan mulai terlibat dalam pengambilan kebijakan publik adalah memilih salah satu instrumen atau kombinasi dari instrumen-instrumen yang paling sesuai untuk tugas yang dihadapi, dengan mempertimbangkan baik keterbatasan-keterbatasan maupun kapasitas dari masing-masing kategori instrumen, dan juga konsekuensi-konsekuensi politik dari penggunaan instrumen tersebut.

Walaupun sebagian besar dari instrumen-instrumen tersebut dapat saling mensubstitusi secara teknis, namun dalam prakteknya, instrumen-instrumen tersebut berbeda dalam sejumlah hal sehingga memilih suatu instrumen yang tepat merupakan suatu masalah yang kompleks. Sebagai contoh, Salamon dan Lund menegaskan bahwa instrumen yang berbeda-beda memiliki tingkat keefektifan, efisiensi, equity, legitimasi, dan dukungan partisan yang berbeda-beda pula, yang mempengaruhi kesesuaiannya untuk dipergunakan

dalam suatu situasi tertentu. artinya, sebagian instrumen lebih efektif dari yang lainnya dalam melaksanakan suatu kebijakan tertentu, sebagian di antaranya juga lebih efisien dibandingkan yang lainnya ditinjau dari segi biaya finansial dan biaya personil, ini merupakan suatu pertimbangan penting dalam iklim di mana anggaran sangat terbatas seperti dewasa ini. Kemampuan untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat pada umumnya, dan dari masyarakat yang terlibat langsung dalam subsistem kebijakan pada khususnya, juga perlu dipertimbangkan. Sebagai contoh, departemen-departemen atau badan-badan pemerintah tertentu mungkin lebih menyukai instrumen-instrumen tertentu seperti operasi subsidi atau crown, karena instrumen-instrumen seperti ini akan tetap di bawah kontrol mereka. Lagipula, norma-norma budaya dan susunan kelembagaan mungkin memberikan legitimasi yang lebih besar kepada sebagian instrumnsn daripada yang lainnya. Jadi, ada kemungkinan bahwa dalam demokrasi liberal, anggota masyarakat dan para pengambil kebijakan mungkin lebih menyukai instrumen-instrumen yang bersifat kurang memaksa daripada alternatif-alternatif lainnya yang juga sama efektif atau efisiennya. Masyarakat-masyarakat seperti ini diperkirakan lebih menyukai instrumen-instrumen sukarela dan gabungan daripada instrumen-instrumen yang bersifat lebih memaksa. Selanjutnya, instrumen-instrumen memiliki pengaruh distribusional yang bervariasi, dan oleh karena itu para pengambil kebijakan mungkin menyeleksi instrumen-instrumen yang bersifat adil atau sekurang-

kurangnya tampak bersifat adil. Sebagai contoh, insentif pajak adalah jelas tidak adil karena sama sekali tidak memberikan keuntungan bagi orang-orang yang tidak memiliki pendapatan kena pajak (atau golongan miskin).

### **INSTRUMEN-INSTRUMEN SUKARELA**

Karakteristik yang khas dari instrumen-instrumen sukarela adalah hanya mencakup sedikit atau tidak mencakup keterlibatan pemerintah; tugas-tugas yang diinginkan akan dilaksanakan secara sukarela. Pemerintah sering sekali dengan sengaja memutuskan bahwa mereka tidak akan berbuat apa-apa (*'non-decision'*) mengenai suatu masalah publik yang telah disadari, karena mereka yakin bahwa pemecahan masalah tersebut paling baik dilakukan oleh pasar, atau oleh keluarga, atau oleh organisasi-organisasi sukarela. Semua ini adalah organisasi-organisasi non pemerintah yang beroperasi secara sukarela, artinya, para anggotanya tidak diharuskan oleh pemerintah untuk melaksanakan suatu tugas. Apabila mereka melakukan sesuatu yang berfungsi untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan publik, maka hal tersebut mereka laksanakan karena alasan kepentingan sendiri, etika, atau untuk kepuasan emosional.

Instrumen-instrumen sukarela merupakan salah satu alat yang sangat penting baik untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan ekonomi maupun sosial. Banyak masalah publik yang dipecahkan melalui instrumen-instrumen ini, meskipun dalam abad ini telah banyak dikembangkan instrumen-

instrumen yang bersifat memaksa dan terbaur seiring dengan semakin luasnya peranan negara. Dan penggunaan instrumen-instrumen tersebut kemungkinan akan meningkat karena semakin merebaknya privatisasi dalam tahun-tahun belakangan ini. Instrumen-instrumen ini lebih disukai dalam banyak masyarakat karena efisiensinya dalam segi biaya, kesesuaiannya dengan norma-norma budaya dari kebebasan individu, dan karena dukungannya terhadap ikatan-ikatan keluarga dan masyarakat.

### **KELUARGA DAN MASYARAKAT**

Dalam himpunan instrumen-instrumen sukarela yang pertama, pemerintah dapat mengandalkan keluarga-keluarga dan masyarakat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Dalam seluruh masyarakat, sanak saudara, sahabat-sahabat, dan para tetangga menyediakan berbagai barang dan jasa, dan pemerintah dapat mengambil langkah-langkah untuk memperluas peranannya dengan cara-cara yang berfungsi untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakannya. Pemerintah dapat melakukan hal ini secara tidak langsung dengan jalan mengurangi pelayanan pemerintah dengan harapan bahwa keluarga-keluarga atau anggota masyarakat akan mengambil langkah-langkah untuk mengisi kesenjangan yang terjadi, ataupun secara langsung dengan jalan mendorong keterlibatan mereka (keluarga-keluarga dan masyarakat).

Semua masyarakat memandang bahwa kebutuhan-kebutuhan anggota keluarga dan orang lain yang dekat dengan

mereka sebagai suatu tanggungjawab individu. Anak-anak, manula, dan orang sakit pada umumnya dipandang dengan cara seperti ini, terutama dalam segi perawatannya, akan tetapi bantuan finansial, jika perlu, juga sering diberikan. Menurut perhitungan, jumlah biaya total dari transfer cash, makanan, dan perumahan di dalam keluarga-keluarga di Amerika Serikat pada tahun 1978 adalah sekitar US\$86 milyar. Transfer non finansial hampir tidak mungkin diperkirakan karena keluarga-keluarga memberikan berbagai pelayanan yang nilainya tidak dapat diukur dalam bentuk moneter. Sebagai contoh, sekitar 80% dari pelayanan perawatan kesehatan di rumah untuk para manula diperkirakan adalah diberikan oleh para anggota keluarga. Pada umumnya, mereka tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk finansial atas pelayanan-pelayanan seperti ini, akan tetapi mereka akan memperoleh kepuasan emosional dan memiliki harapan bahwa usaha-usaha mereka tersebut akan dibalas dengan cara yang sama.

Keuntungan utama dari mendorong keluarga-keluarga dan masyarakat sebagai suatu instrumen kebijakan publik adalah sama sekali tidak menimbulkan biaya pada pemerintah, kecuali kalau pemerintah memilih untuk memberikan bantuan atau subsidi atas usaha-usaha tersebut. dalam banyak situasi, misalnya dalam kasus perawatan keluarga atau masyarakat terhadap penderita cacat (*disabled*) jangka panjang dibandingkan dengan apabila mereka dirawat dalam lembaga-lembaga publik, sangat sulit untuk membayangkan alternatif-alternatif bagi instrumen ini. Selain itu, fungsi dari instrumen-instrumen

ini juga memperoleh dukungan politik yang sangat luas dalam sebagian besar masyarakat. Akan tetapi di samping keuntungan-keuntungan tersebut instrumen-instrumen ini juga memiliki kelemahan-kelemahan yang serius. sebagai contoh, instrumen-instrumen yang berbasis keluarga dan masyarakat pada umumnya merupakan instrumen yang lemah dalam mengatasi masalah-masalah ekonomi yang kompleks. Pertimbangan efisiensi juga mungkin berpihak pada pengadaan pelayanan secara tersentralisasi oleh pemerintah dibandingkan dengan pada pengadaan oleh keluarga-keluarga atau masyarakat secara tersentralisasi. Mengandalkan tipe-tipe instrumen seperti ini untuk memecahkan masalah-masalah publik juga mungkin dianggap tidak adil karena banyak individu yang tidak memiliki siapapun dengan sumberdaya finansial atau komitmen emosional yang cukup untuk memberikan pelayanan kepada mereka. Selain itu juga tidak adil bagi yang memberikan pelayanan tersebut. Dalam sebagian besar masyarakat, wanita cenderung menjadi provider perawatan yang utama, dan peranan ini semakin sulit dilaksanakan karena semakin meningkat partisipasi wanita dalam tenaga kerja. Oleh karena itu, instrumen-instrumen keluarga dan masyarakat ini sering sekali hanya dapat diandalkan sebagai pelengkap bagi instrument-instrumen lainnya yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang dihadapi.

## **ORGANISASI-ORGANISASI SUKARELA**

Organisasi-organisasi sukarela terlibat dalam "aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan secara sukarela dalam dua pengertian, yaitu bebas dari pemaksaan 'oleh negara' dan bebas dari kendala-kendala ekonomi seperti profitabilitas dan distribusi keuntungan". Badan-badan amal yang menyediakan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan makanan kepada orang miskin dan tempat tinggal sementara bagi para wanita korban kejahatan dan runaway bagi anak-anak adalah contoh utama dari organisasi-organisasi seperti tersebut di atas. Kelompok-kelompok sukarelawan yang dibentuk untuk membersihkan tanggul-tanggul pantai dan sungai adalah contoh-contoh yang lainnya. Walaupun fungsi-fungsi ini dapat disediakan dengan baik oleh pasar atau pemerintah, namun juga dapat diserahkan baik secara keseluruhan ataupun sebagian kepada organisasi-organisasi sukarela.

Kelompok-kelompok amal dan *not-for-profit* dipergunakan sebagai sarana utama untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar dari orang-orang yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, namun demikian dalam abad terakhir ini, peningkatan kesejahteraan negara secara perlahan-lahan membuat kelompok-kelompok seperti ini menjadi kurang penting. Meskipun demikian, mereka masih tetap dipergunakan secara luas sebagai sarana untuk memecahkan berbagai masalah sosial. Dalam kenyataannya, di Amerika Serikat, yang sering dipandang sebagai *archetype* dari suatu masyarakat individualistis dan materialistis, sektor sukarela

yang non-profit ini ternyata lebih banyak menyediakan pelayanan (*services*) dibandingkan pemerintah. Dalam tahun-tahun terakhir ini, karena krisis anggaran yang dihadapi oleh pemerintah, banyak negara yang telah memperluas peranan dari sektor sukarela ini.

Menurut teori, organisasi-organisasi sukarela merupakan salah satu sarana yang efisien untuk mengadakan pelayanan-pelayanan ekonomi dan sosial. Apabila dianggap layak, jelas bahwa organisasi-organisasi sukarela ini akan efisien dalam segi biaya apabila dimanfaatkan sebagai sarana untuk mengadakan jaminan sosial atau pelayanan kesehatan dan pendidikan, atau untuk membangun bendungan-bendungan dan jalan-jalan. Selain itu, organisasi-organisasi ini juga fleksibel dan dapat memberikan respons secara cepat serta memberikan kesempatan untuk melaksanakan eksperimen yang sangat sulit diperoleh dalam organisasi-organisasi pemerintah. Sebagai contoh, mereka sering sekali lebih cepat dari pemerintah dalam memberikan bantuan kepada para korban bencana alam. Lagipula, memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial dengan cara seperti ini akan mengurangi perlunya pemerintah mengambil tindakan, dan hal ini sangat menarik bagi orang yang yakin bahwa campurtangan negara akan selalu mengurangi kebebasan politik. Kelompok-kelompok *not-for-profit* juga merupakan suatu instrumen yang adil karena kelompok-kelompok ini pada umumnya ditujukan hanya kepada orang-orang yang membutuhkan. Keuntungan-keuntungan sampingan lainnya adalah mereka memiliki kontribusi yang

positif dalam meningkatkan spirit masyarakat, solidaritas sosial, dan partisipasi politik.

Namun demikian, sebagian besar dari situasi praktis ternyata sangat membatasi kebermanfaatannya dari organisasi-organisasi sukarela ini. Efisiensi dan keefektifan organisasi-organisasi ini selalu dikompromi-sasi oleh fakta bahwa sebagian besar dari kelompok-kelompok sukarela akan berubah menjadi birokratis dan dalam prakteknya dapat menjadi tidak berbeda dengan organisasi-organisasi pemerintah. Apabila mereka tergantung pada pemerintah untuk mendapatkan dana, maka mereka kemungkinan tidak efisien lagi dari segi biaya; mungkin akan lebih rendah biaya yang diperlukan apabila negara yang melaksanakan tugas tersebut secara langsung. Di Amerika Serikat, pemerintah menyediakan 40% dari total belanja organisasi-organisasi sukarela; jelas bahwa sumberdana dari pemerintah ini lebih besar dibandingkan dengan kontribusi dari pihak swasta. Dan proporsi dari kontribusi swasta ini kemungkinan akan lebih rendah lagi apabila tidak ada kompensasi dalam bentuk pemotongan pajak atas kontribusi-kontribusi tersebut. Masalah-masalah ekonomi dan sosial kontemporer jelas terlalu besar untuk dipecahkan secara memadai hanya dengan usaha-usaha sukarela saja; sebagian besar orang tidak memiliki waktu dan juga tidak memiliki sumber-daya yang dibutuhkan untuk memberikan kontribusi terhadap aktivitas-aktivitas seperti itu, walaupun mereka ingin memberikannya. Oleh karena itu, mereka tidak mungkin bekerja di luar bidang-bidang di mana para anggota mereka

dapat memperoleh pemuasan atas kebutuhan-kebutuhan religius, etika, ataupun pemikiran-pemikiran politik mereka. Para anggota organisasi-organisasi sukarela tidak mungkin melaksanakan sebagian besar dari tugas-tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah modern.

### **PASAR**

Sampai sejauh ini, instrumen sukarela yang paling penting dan paling banyak diperdebatkan adalah pasar. Interaksi antara sukarela antara konsumen dan produsen, di mana konsumen ingin membeli sebanyak yang mereka mampu dengan dibatasi oleh hanya jumlah uang yang dapat mereka belanjakan, dan produsen ingin mendapatkan keuntungan yang setinggi mungkin, biasanya dapat diharapkan akan membuahkan hasil-hasil yang memuaskan kedua belah pihak. Menurut teori, walaupun motif utama dari kedua belah pihak adalah kepentingan diri sendiri, masyarakat secara keseluruhan akan memperoleh keuntungan dari interaksi-interaksi mereka karena apapun yang diinginkan oleh masyarakat (dengan dukungan kemampuan mereka untuk membayar), akan tersedia dengan harga yang serendah mungkin. Jadi, orang yang menginginkan perawatan kesehatan atau pendidikan hanya perlu membeli jasa tersebut dari rumah-rumah sakit dan sekolah-sekolah yang beroperasi untuk mendapatkan keuntungan.

Pasar merupakan suatu instrumen yang sangat disarankan dalam situasi-situasi tertentu. pasar merupakan

suatu sarana yang efektif dan efisien untuk mengadakan sebagian besar dari barang-barang swasta (*private*) dan dapat menjamin bahwa sumberdaya yang dipergunakan untuk barang-barang dan jasa tersebut akan dihargai oleh masyarakat, sebagaimana yang tercermin dalam ketersediaan individu-individu untuk membayar. Pasar juga dapat menjamin bahwa apabila ada persaingan yang berarti di antara supplier dari barang-barang dan jasa yang dihargai masyarakat, maka barang-barang dan jasa tersebut akan disuplai dengan harga yang serendah mungkin. Karena sebagian besar barang dan jasa yang dicari oleh penduduk adalah bersifat pribadi (*private*), maka pemerintah-pemerintah di masyarakat-masyarakat kapitalis mengandalkan instrumen pasar ini secara ekstensif.

Dalam beberapa situasi, pasar mungkin merupakan suatu instrumen yang tidak layak dipergunakan. Pasar tidak dapat secara memadai mengadakan barang-barang publik, tepatnya tidak dapat mengadakan hal-hal yang ingin dipenuhi oleh sebagian besar kebijakan publik. Jadi, pasar tidak dapat dipergunakan untuk mengadakan barang-barang kebutuhan pertahanan, polisi, lampu jalan, dan barang-barang serta jasa yang mirip lainnya yang dihargai oleh masyarakat. Pasar juga mengalami kesulitan dalam mengadakan berbagai bentuk '*toll goods*' dan '*common pool goods*' karena berbagai bentuk kegagalan pasar. Pasar juga merupakan suatu instrumen yang sangat tidak adil, karena hanya dapat memenuhi kebutuhan dari orang-orang yang memiliki kemampuan membayar. Jadi sebagai contoh, dalam sistem yang secara murni berbasis pasar, orang

kaya yang memiliki uang, dalam kaitannya dengan pengadaan perawatan kesehatan, dapat memenuhi keinginannya untuk mendapatkan bedah kosmetik, sedangkan orang miskin yang menderita kegagalan ginjal mungkin tidak akan mampu mendapatkan pengobatan yang esensial. Oleh karena itu tidak mengejutkan bahwa penggunaan pasar dalam situasi-situasi seperti ini akan menghadapi oposisi politik yang sangat kuat.

Oleh karena itu, 'pasar bebas' dalam pengertian seperti ini hampir tidak pernah dipergunakan di dalam praktek sebagai suatu instrumen kebijakan. Apabila pemerintah memilih untuk menerapkan instrumen ini dalam mengatasi suatu masalah publik, maka biasanya selalu disertai dengan instrumen-instrumen lainnya seperti peraturan untuk melindungi konsumen, investor, dan para buruh; selain itu juga sering disertai dengan subsidi-subsidi untuk mempromosikan aktivitas yang diinginkan. Walaupun pasar itu sendiri merupakan suatu organisasi sukarela, namun didukung oleh kekuasaan negara yang bersifat memaksa.

### **INSTRUMEN-INSTRUMEN YANG BERSIFAT MEMAKSA** (*Compulsory*)

Instrumen-instrumen *compulsory*, juga disebut dengan istilah instrumen-instrumen *directive*, adalah instrumen yang memaksa atau mengarahkan tindakan dari individu-individu dan perusahaan-perusahaan target, yang hanya diberi sedikit atau sama sekali tidak diberi kesempatan untuk memilih respons mereka. Pemerintah, dalam melaksanakan otoritas

kebijakannya, dapat memberikan instruksi kepada seorang subyek (warganegara) untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas tertentu, dapat mendirikan perusahaan-perusahaan pemerintah untuk melaksanakan fungsi yang dipilihnya, atau mengadakan barang-barang dan jasa tersebut secara langsung melalui birokrasi. Ini merupakan instrumen yang bersifat sangat memaksa karena memperbolehkan pemerintah melakukan apapun yang dipilihnya dalam batas-batas konstitusional yang luas dan hanya memberikan sedikit arah kepada individu-individu, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi target.

### **PERATURAN-PERATURAN**

Sangat banyak definisi mengenai peraturan, akan tetapi sebagian besar dari definisi ini cenderung memiliki fokus yang sangat bersifat membatasi. Salah satu definisi yang komprehensif adalah definisi dari Michael Reagan, yang mendefinisikan peraturan-peraturan sebagai `suatu proses atau aktivitas di mana pemerintah mengharuskan atau menetapkan aktivitas-aktivitas atau perilaku-perilaku tertentu yang harus dilakukan oleh individu-individu atau institusi-institusi, yang sebagian besar di antaranya adalah swasta, dan kadang-kadang juga publik, dan melakukan hal tersebut melalui suatu proses administratif yang berkesinambungan, pada umumnya melalui agen-agen regulatory (pemerintahan) yang didesain secara khusus'. Jadi, peraturan adalah ditetapkan oleh pemerintah yang harus ditaati (dipenuhi) oleh target yang dimaksudkan;

setiap kegagalan untuk mentaati peraturan tersebut biasanya akan menimbulkan suatu hukuman (*penalty*).

Dalam kenyataannya, sebagian dari peraturan ini adalah undang-undang yang melibatkan kepolisian dan sistem pengadilan dalam penegakannya. Namun demikian, sebagian besar dari peraturan adalah bersifat administratif yang diciptakan dengan tujuan untuk memberlakukan legislasi (undang-undang) dan dilaksanakan secara berkesinambungan oleh suatu departemen pemerintah atau badan pemerintah khusus (yang di Amerika Serikat disebut dengan istilah *Independent Regulatory Commission*) yang otonom dari kontrol pemerintah dalam operasi sehari-harinya. Peraturan-peraturan ini terdiri dari berbagai bentuk dan mencakup *rules, standards, permits, prohibitions, legal orders*, dan *executive orders*. Walaupun kita tidak selalu menyadari kehadirannya, namun peraturan-peraturan tersebut akan mengendalikan harga-harga dan standar dari berbagai jenis barang dan jasa yang kita konsumsi, dan juga kualitas air yang kita minum serta udara yang kita hirup.

Sifat dari peraturan-peraturan adalah agak bervariasi, tergantung apakah merupakan peraturan ekonomi atau sosial. Peraturan-peraturan ekonomi mengontrol harga-harga dan volume produksi, atau *return on investment*, atau *entry* ke dalam atau *exit* perusahaan dari suatu industri. Tujuan dari peraturan-peraturan ini sering sekali untuk mengoreksi ketidakadilan-ketidakadilan yang dirasakan yang muncul sebagai akibat dari operasi kekuatan-kekuatan pasar. Peraturan-peraturan ekonomi

merupakan bentuk peraturan tradisional; sedangkan peraturan-peraturan sosial merupakan peraturan yang relatif lebih baru muncul.

Peraturan-peraturan sosial adalah kontrol dalam masalah-masalah kesehatan, keselamatan, dan praktek-praktek sosial seperti berbagai bentuk diskriminasi dalam pekerjaan. Peraturan-peraturan sosial lebih banyak kaitannya dengan kesejahteraan fisik dan moral kita daripada dengan *pocket-book* kita. Contoh-contoh peraturan sosial seperti peraturan-peraturan mengenai keselamatan produk konsumen, *occupational hazard*, bahaya yang berkaitan dengan air, pencemaran udara, polusi kebisingan, diskriminasi terhadap jenis kelamin atau etnis, dan pornografi. Perlindungan lingkungan merupakan suatu gabungan antara peraturan-peraturan ekonomi dan sosial, karena masalah ini pada umumnya berasal dari perekonomian, akan tetapi sebagian besar dari pengaruh buruknya adalah pengaruh sosial. Peraturan-peraturan sosial tidak terfokus pada industri tertentu (misalnya bank-bank dan telekomunikasi) sebagai kebalikan dari peraturan-peraturan ekonomi, akan tetapi terfokus pada masalah-masalah atau fungsi-fungsi yang lebih luas seperti polusi, keselamatan, atau moralitas. Jadi, peraturan sosial dapat mencakup beberapa industri dan berada di bawah yurisdiksi beberapa badan pemerintah.

Ada beberapa keuntungan dari penggunaan peraturan-peraturan sebagai instrumen kebijakan. Pertama, lebih sedikit informasi yang dibutuhkan untuk menentukan peraturan

karena pemerintah tidak perlu mengetahui lebih dahulu bagaimana preferensi dari subyek, padahal hal ini sangat dibutuhkan dalam kasus instrumen sukarela dan, sebagaimana yang akan kita lihat, instrumen-instrumen yang terbaaur (*mixed*). Peraturan-peraturan ini dapat hanya menentukan suatu standar, misalnya tingkat pencemaran yang diperbolehkan dan menuntut pemenuhan (ketaatan), bukan memberikan insentif yang tidak akan mendapatkan respons yang diinginkan apabila subyek yang dimaksudkan tidak memiliki preferensi atas hal tersebut. Kedua, apabila aktivitas yang bersangkutan sama sekali tidak diinginkan, misalnya seperti film dan video yang mengungkapkan paedophilia, maka lebih mudah menetapkan peraturan-peraturan yang melarang pemilikan atas produk-produk seperti itu daripada menyediakan cara-cara yang tidak mendorong produksi dan distribusinya. Ketiga, dalam segi administratif peraturan-peraturan adalah lebih efisien dibandingkan instrumen-instrumen lainnya apabila pemerintah memiliki semua informasi yang relevan dan mengetahui secara persis apa yang diinginkan; pemerintah tidak perlu menghadapi ketidakpastian yang berkaitan dengan penggunaan instrumen-instrumen tak langsung. Keempat, peraturan-peraturan memberi kemungkinan untuk mencapai koordinasi yang lebih baik di antara usaha-usaha dan perencanaan-perencanaan karena peraturan-peraturan memiliki predictability yang lebih besar. Kelima dan berkaitan dengan yang di atas, predictability dari peraturan-peraturan mengakibatkan peraturan-peraturan menjadi suatu instrumen

yang lebih sesuai pada saat-saat krisis yaitu pada saat dibutuhkan respons secara cepat. Keenam, peraturan-peraturan membutuhkan biaya yang lebih rendah dibandingkan dengan instrumen-instrumen lainnya seperti subsidi atau insentif pajak. Dengan instrumen peraturan-peraturan, yang dibutuhkan hanyalah suatu badan administratif untuk menegakkan ketaatan, bukan suatu badan yang bukan hanya mengawasi melainkan juga menawarkan insentif-insentif fiskal. Terakhir, peraturan-peraturan juga lebih menarik secara politik apabila sistem publik atau sistem kebijakan ingin melihat munculnya tindakan-tindakan secara cepat dan jelas dari pihak pemerintah.

Di samping itu, peraturan-peraturan juga memiliki kelemahan-kelemahan. Pertama, peraturan-peraturan sangat sering mengakibatkan terjadinya distorsi pada aktivitas-aktivitas sukarela atau swasta dan dapat mengakibatkan ketidakefisienan ekonomi. Pengaturan harga dan pengarahan pengalokasian akan membatasi operasi dari kekuatan-kekuatan permintaan dan penawaran dan mempengaruhi mekanisme harga, sehingga kadang-kadang dapat mengakibatkan distorsi-distorsi ekonomi yang tidak dapat diramalkan dalam pasar. Pembatasan-pembatasan untuk masuk ke dalam dan ke luar dari sektor-sektor industri misalnya, dapat mengurangi persaingan dan dengan demikian akan menimbulkan dampak negatif terhadap harga-harga. Kedua, peraturan-peraturan kadang-kadang dapat menghambat inovasi dan kemajuan teknologi karena peraturan-peraturan tersebut memberikan

jaminan pasar (*market security*) terhadap perusahaan-perusahaan yang telah ada dan membatasi kesempatan melakukan eksperimentasi. Ketiga, peraturan-peraturan sering sekali tidak fleksibel dan tidak memberikan kesempatan untuk mempertimbangkan masing-masing situasi, sehingga menghasilkan keputusan-keputusan dan hasil-hasil yang tidak sesuai dengan yang dimaksudkan oleh peraturan-peraturan tersebut. Peraturan-peraturan sosial adalah peraturan-peraturan yang sangat problematis. Dalam banyak kasus, hampir selalu tidak mungkin dilakukan secara persis apa yang dapat diterima di bawah peraturan yang berlaku. Sebagai contoh, ungkapan-ungkapan seperti obat yang aman dan efektif menimbulkan ketidakpastian yang sangat besar. Namun demikian, apabila peraturan menentukan standar yang spesifik, maka standar tersebut mungkin tidak akan relevan lagi dalam situasi-situasi yang baru. Keempat, ditinjau dari segi administrasi, jelas tidak mungkin untuk menentukan peraturan-peraturan bagi setiap aktivitas yang tidak diinginkan. Sebagai contoh, ada jutaan pollutant; oleh karena itu akan dibutuhkan suatu peraturan khusus untuk masing-masing *pollutant* tersebut apabila kita memilih instrumen ini untuk tujuan-tujuan kebijakan. Terakhir, biaya penegakan yang dilakukan oleh komisi peraturan mungkin sangat tinggi karena tingginya biaya informasi, penyidikan, dan penuntutan dapat membuat pengambilan kebijakan menjadi legalistik dan adversarial (mendapat tantangan).

### **BADAN USAHA PUBLIK (*Public Enterprise*)**

*Public enterprises* -juga dikenal sebagai badan usaha milik negara (BUMN), *crown corporations*, atau *parastatal organization*-dapat dipandang sebagai suatu kasus ekstrim dari peraturan, di mana dibuat peraturan-peraturan khusus untuk mencakup seluruh aktivitas, sehingga akan menjadi petunjuk-petunjuk internal bagi manajemen organisasi. Hal ini membuat perusahaan-perusahaan khusus menjadi lebih intrusif (lebih mudah berkembang) dibandingkan dengan peraturan karena pemerintah secara teknis dapat melakukan apapun yang diinginkannya karena hak kepemilihannya atas perusahaan-perusahaan tersebut.

Tidak ada cara yang jelas untuk mengidentifikasi suatu *public enterprise*, yang dapat menjelaskan mengapa pemerintah-pemerintah sering tidak mempublikasikan suatu daftar yang definitif dari perusahaan-perusahaan yang dimilikinya. Yang menjadi masalah utama adalah menentukan sebagaimana publik dan perusahaan agar dapat disebut sebagai suatu *public enterprise*. Di satu pihak, perusahaan ini sangat mirip dengan perusahaan swasta, dan di lain pihak sangat mirip dengan badan birokrasi yang biasa.

Namun demikian, kita dapat membuat tiga generalisasi yang luas mengenai karakteristik dari *public enterprises*. Pertama, *public enterprises* mencakup kepemilikan publik sampai batas-batas tertentu, yang dapat mencapai setinggi 100% atau kurang dari setengah. Analisis sering sekali secara sembarangan mempergunakan angka minimum 51% kepemilikan pemerintah

dalam suatu perusahaan agar perusahaan tersebut dapat disebut sebagai *public enterprise*. Istilah '*mixed enterprise*' dipergunakan untuk menjelaskan perusahaan-perusahaan yang dimiliki secara bersama-sama oleh pemerintah dan sektor swasta. Kedua, dalam *public enterprises* terdapat kontrol atau manajemen langsung sampai batas-batas tertentu oleh pemerintah. Kepemilikan secara pasif dalam suatu perusahaan yang beroperasi secara bebas sepenuhnya dari kontrol pemerintah jelas bukan merupakan suatu *public enterprise*. Ketiga, *public enterprise* memproduksi barang-barang dan jasa yang dijual, berbeda dengan barang-barang publik seperti sarana pertahanan atau penerangan jalan yang penerima jasanya tidak dikenai biaya secara langsung. Oleh karena itu, revenue dari penjualannya harus mencerminkan biayanya, walaupun tujuan utama dari *public enterprise* tersebut mungkin tidak untuk menghasilkan keuntungan.

*Public enterprises* sebagai instrumen-instrumen kebijakan dapat memberikan sejumlah keuntungan bagi pemerintah. Pertama, *public enterprises* merupakan suatu instrumen kebijakan ekonomi yang efisien dalam situasi-situasi di mana barang-barang yang dibutuhkan masyarakat tidak diproduksi oleh sektor swasta karena membutuhkan modal yang tinggi atau karena rendahnya return yang diharapkan. Kedua, informasi yang dibutuhkan untuk mendirikan sebuah *public enterprises* pada umumnya adalah lebih rendah dibandingkan dengan apabila dipergunakan instrumen-instrumen sukarela atau peraturan. *Public enterprises* sebagai instrumen kebijakan

tidak membutuhkan informasi mengenai aktivitas dari target atau tujuan-tujuan dan preferensi-preferensi dari subyek yang menjadi target, karena pemerintah sebagai pemilik dapat melakukan apapun yang diinginkannya melalui perusahaan tersebut. Ketiga, ditinjau dari segi administrasi, *public enterprises* dapat menyederhanakan manajemen apabila peraturan-peraturan yang ada telah ekstensif. Sebagai contoh, pemerintah mungkin tidak ingin membuat peraturan yang berlaku, melainkan hanya ingin mendirikan sebuah perusahaan yang dapat melakukan hal yang sama tanpa membutuhkan proses yang bertele-tele dan tinjauan legislatif seperti yang diterima oleh peraturan-peraturan. Terakhir, keuntungan dari *public enterprises* dapat menjadi salah satu sumber dana publik, yang dapat dipergunakan untuk membayar perbelanjaan publik. sebagai contoh, cukup besar proporsi pendapatan pemerintah di Singapura yang berasal dari keuntungan *public enterprises* pemerintah.

Akan tetapi kekurangan-kekurangan dari public enterprises juga tidak kurang signifikan. Pertama, pemerintah sering sekali mengalami kesulitan dan mengontrolnya karena para manajer dapat mengadopsi berbagai langkah untuk mengabaikan kontrol pemerintah. Selain itu, para pemegang sahamnya (yaitu para pemilik) adalah terlalu *diffuse* (terbaur) dan kepentingan pribadi mereka terlalu jauh untuk melaksanakan kontrol secara efektif terhadap perusahaan. Kedua, operasi dari *public enterprise* mungkin tidak efisien, karena walaupun mengalami kerugian secara terus menerus

tidak akan membuatnya menjadi bangkrut. Namun demikian, kerugian yang cukup besar dari banyak *public enterprises* merupakan landasan utama dari usaha-usaha untuk memprivatisasinya di banyak negara dalam tahun-tahun terakhir ini. Terakhir, banyak *public enterprises* seperti dalam bidang pembangkit tenaga listrik dan suplai air bersih beroperasi dalam lingkungan monopolistis sehingga mereka dapat menyalurkan biaya-biaya dari ketidak-efisienan mereka kepada konsumen, ini merupakan suatu strategi yang tidak berbeda dari strategi sebuah perusahaan swasta yang menikmati posisi monopoli.

### **PENYEDIAAN LANGSUNG (*Direct Provision*)**

Dalam usaha kita untuk memahami instrumen-instrumen lebih eksotis yang dipergunakan oleh pemerintah-pemerintah, kita cenderung melupakan suatu instrumen dasar dan yang paling banyak dipergunakan, yaitu '*direct provision*'. Pemerintah tidak menunggu sektor swasta untuk melakukan sesuatu yang diinginkan oleh pemerintah, atau mengatur performansi sektor swasta dalam melaksanakan tugas tersebut, atau membuatnya terlaksana melalui *public enterprise* yang semi-otonom, melainkan pemerintah secara langsung melaksanakan tugas-tugas tersebut, barang-barang dan jasa disediakan secara langsung oleh pegawai pemerintah, dengan didanai dari *public treasury*. Sebagian besar dari apa yang dilakukan pemerintah adalah dilaksanakan melalui instrumen ini, misalnya: pertahanan nasional, hubungan-hubungan diplomatik,

kepolisian, pemadam kebakaran, jaminan sosial, pendidikan, manajemen atas *public land*, pemeliharaan park dan jalan-jalan, dan survei sensus serta geologis, dan masih banyak yang lainnya.

Berikut ini adalah antara lain keuntungan-keuntungan penggunaan *direct provision* sebagai suatu instrumen. Pertama, mirip dengan instrumen yang bersifat memaksa (*compulsory*) lainnya, *direct provision* sangat mudah dilaksanakan karena dengan instrumen ini hanya sedikit informasi yang dibutuhkan. Kedua, karena besar ukuran dari badan-badan yang dibutuhkan untuk *direct provision* ini, maka akan membuat mereka dapat membangun sumberdaya, keterampilan, dan informasi yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara efisien. Ketiga, *direct provision* akan menghilangkan semua masalah yang berkaitan dengan *indirect provision* -seperti diskusi, negosiasi, dan kebutuhan informasi yang lebih tinggi- sehingga perhatian dapat lebih difokuskan terhadap penegakan *terms of grant* dan kontrak daripada terhadap hasil-hasil. Keempat, dengan *direct provision* ini transaksi-transaksi akan dapat diinternalisasi, sehingga meminimumkan biaya-biaya untuk membuat agar sesuatu terlaksana secara tidak langsung.

Kelemahan-kelemahan dari *direct provision* juga cukup signifikan. Walaupun secara teknis pemerintah dapat melakukan apapun yang dapat dilakukan oleh sektor swasta, namun yang terjadi dalam praktek belum tentu seperti itu. pertama, program-program yang ditentukan oleh birokrasi

sering sekali tidak fleksibel, dan hal ini tidak dapat dihindarkan dalam masyarakat-masyarakat *liberal-democratic* yang sangat menjunjung tinggi *rule of law* dan harus mentaati prosedur-prosedur operasi yang formal. Kedua, kontrol politik terhadap badan-badan dan para pejabat yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa dapat dan bahkan sering dimanfaatkan untuk memperkuat posisi politik pemerintah dengan tujuan agar terpilih kembali dalam pemilihan umum berikutnya, jadi bukan untuk melayani publik. kontrol politik juga dapat mengakibatkan munculnya pengarah-pengarah yang tidak koheren kepada badan-badan yang mengadakan barang dan jasa karena adanya tekanan-tekanan yang saling bertentangan terhadap pemerintah. Ketiga, karena badan-badan birokratis tidak harus mengalami persaingan, maka mereka sering sekali tidak cukup sadar biaya, yang pada akhirnya harus ditanggung oleh para wajib pajak. Keempat, pembuatan program-program mungkin terhambat karena adanya konflik *inter-* dan *intra-agency* di dalam pemerintah.

### **INSTRUMEN CAMPURAN (*Mixed Instrument*)**

*Mixed instrument* menggabungkan karakteristik dari instrumen-instrumen yang sukarela dan yang bersifat memaksa. Dengan *mixed instrument* ini, pemerintah dapat memperoleh berbagai tingkat keterlibatan dalam menentukan keputusan-keputusan dari sektor-sektor non negara, dan menyerahkan pengambilan keputusan terakhir kepada sektor-sektor swasta. Keterlibatan pemerintah adalah berkisar mulai

dari keterlibatan minimum yang hanya menyampaikan informasi sampai keterlibatan maksimum berupa penghentian aktivitas yang tidak diinginkan. Di antara kedua ekstrim tersebut terdapat pemberian subsidi untuk suatu aktivitas yang diinginkan dan penentuan mekanisme penetapan harga dalam bidang-bidang yang normalnya yang tidak memiliki mekanisme tersebut. Instrumen-instrumen ini, menurut berbagai ukuran, lebih menguntungkan baik dari instrumen sukarela maupun *compulsory*.

### **PEMBERIAN INFORMASI DAN SARAN**

#### *(Information and Exhortation)*

Penyebaran (pemberian) informasi merupakan suatu instrumen pasif, yaitu dengan jalan memberikan informasi kepada individu-individu dan perusahaan-perusahaan dengan harapan agar mereka mengubah perilakunya sesuai dengan yang diinginkan. Informasi ini sering sekali bersifat umum, yang dirnaksudkan untuk membuat agar penduduk menjadi lebih berpengetahuan sehingga mereka dapat mengambil pilihan-pilihan secara terinformasi. Sebagai contoh, informasi mengenai kepariwisataan, program-program, dan statistik ekonomi dan sosial merupakan informasi yang disebarkan oleh pemerintah, sambil menyerahkan kepada masyarakat untuk menarik kesimpulan-kesimpulan dan memberikan respons sesuai dengan kesimpulan mereka tersebut. Namun demikian, informasi juga dapat ditargetkan secara lebih akurat untuk mendapatkan suatu respons tertentu, seperti dalam

kasus publikasi informasi mengenai penyakit yang dapat disebabkan oleh merokok. Dalam masing-masing kasus ini, publik tidak memiliki kewajiban untuk memberikan respons dengan suatu cara tertentu.

*Exhortation* (pemberian saran-saran), atau juga disebut dengan suasion (membujuk), mencakup sedikit lebih banyak aktivitas pemerintah dibandingkan dengan penyebaran informasi. Dalam *exhortation* ini tercakup suatu usaha yang terkonsentrasi untuk mengubah preferensi dan tindakan subyek, bukan hanya memberikan informasi kepada mereka mengenai suatu situasi dengan harapan perilaku mereka berubah sesuai dengan yang diinginkan. Namun demikian, instrumen ini tidak mencakup perubahan daya tarik pilihan melalui penawaran penghargaan atau pemberlakuan sanksi-sanksi. Contoh-contoh *exhortation* meliputi iklan yang mendorong masyarakat agar mempertahankan *fitness* dan kesehatannya, agar masyarakat tidak memboroskan air dan energi, dan agar masyarakat mempergunakan angkutan umum (bukan kendaraan pribadi). Konsultasi antara pejabat pemerintah dengan pejabat finansial, industri, atau perwakilan buruh, juga merupakan suatu bentuk *exhortation* karena dalam pertemuan-pertemuan ini sering sekali berharap dapat mengubah perilaku pihak-pihak lainnya. Dalam kelompok instrumen-instrumen ini diasumsikan salah satu atau kedua hal berikut: pertama, bahwa ruang lingkup dari perilaku sektor swasta yang dimaksudkan adalah harus tetap swasta dan pemerintah tidak dapat secara sah menerapkan instrumen-

instrumen pemaksaan, dan/atau kedua, bahwa ada motivasi yang cukup kuat sehingga dapat diandalkan untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan setelah disediakan informasi yang baru.

Sebagai contoh, untuk mencegah penyebaran AIDS, pemerintah tidak dapat berbuat banyak untuk memaksakan perilaku, melainkan pemerintah harus mengandalkan pada penyebaran informasi, dengan harapan agar orang akan mengambil suatu pilihan secara terinformasi untuk menghindari aktivitas-aktivitas yang beresiko terinfeksi AIDS.

*Exhortation* menawarkan banyak keuntungan. *Exhortation* merupakan suatu titik awal yang baik bagi pemerintah untuk menangani masalah-masalah yang belum memiliki solusi yang jelas. Mudah diciptakan, dan apabila masalah telah dapat dipecahkan melalui *exhortation* saja, maka tidak ada lagi tindakan selanjutnya yang perlu dilakukan. Namun demikian, apabila ditemukan suatu instrumen yang lebih baik, maka kebijakan suasion (membujuk) ini akan dapat diubah atau ditinggalkan tanpa banyak kesulitan. Instrumen ini tidak mahal baik ditinjau dari segi biaya finansial maupun biaya personil karena mencakup komitmen finansial yang kecil atau ditegakkan oleh birokrasi. Dan terakhir, *exhortation* adalah konsisten dengan norma-norma demokrasi liberal yang menghargai argumen-argumen, persuasi (bujukan), dan tanggungjawab serta kebebasan individual.

Namun demikian, *exhortation* merupakan suatu instrumen yang terlalu lemah apabila dibutuhkan hasil yang cepat, misalnya pada saat krisis. Pemerintah hanya memper-

gunakan *exhortation* untuk menunjukkan bahwa dia melakukan sesuatu terhadap suatu masalah, bukan melakukan sesuatu yang berarti. Jadi, pemerintah melakukan *exhortation* untuk melawan (menentang) kekerasan terhadap wanita, akan tetapi apabila tidak ada instrumen lainnya, maka instrumen ini mungkin hanya sedikit manfaatnya. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Standbury dan Fulton, 'apabila tidak ada dorongan-dorongan yang positif dan negatif, sebagian besar usaha bujukan-bujukan akan memiliki probabilitas keberhasilan yang rendah atau memiliki usia yang relatif pendek'. Sebaiknya *exhortation* dipergunakan secara bersama-sama dengan instrumen-instrumen lainnya, apabila ada.

### **SUBSIDI**

Subsidi adalah menunjuk pada semua bentuk transfer finansial kepada individu-individu, perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi dari pemerintah atau dari individu-individu, perusahaan-perusahaan atau organisasi-organisasi lainnya yang berada di bawah pengarahannya pemerintah. Tujuan dari transfer ini adalah untuk menghargai secara finansial suatu aktivitas yang diinginkan, dengan demikian akan mempengaruhi estimasi biaya dan laba para aktor sosial terhadap berbagai alternatif yang tersedia. Walaupun pilihan terakhir tetap tergantung pada individu-individu dan perusahaan-perusahaan, namun akan meningkat kemungkinan bahwa mereka akan mengambil pilihan yang diinginkan karena adanya subsidi yang diperoleh dari pilihan tersebut.

Namun demikian, subsidi merupakan suatu instrumen yang sangat heterogen. Salah satu bentuk yang paling menonjol dari subsidi adalah grants (pemberian), yaitu perbelanjaan-perbelanjaan dilakukan untuk mendukung pencapaian tujuan, yang hampir semuanya dalam bentuk pengakuan, penghargaan, atau dorongan, akan tetapi tidak dikalibrasi secara cermat terhadap biaya-biaya dari pencapaian tujuan tersebut'. Grants ini biasanya ditawarkan kepada produsen, dengan tujuan agar mereka menyediakan lebih banyak barang atau jasa yang diinginkan dibandingkan dengan yang mereka sediakan tanpa grant tersebut. Perbelanjaan ini adalah berasal dari penghasilan pemerintah dari sektor pajak, yang membutuhkan persetujuan dari legislatif. Contoh-contoh dari grant ini meliputi dana yang diberikan oleh pemerintah kepada sekolah-sekolah, universitas-universitas, dan kepada transportasi publik.

Bentuk subsidi yang menonjol lainnya adalah insentif pajak yang mencakup berbagai bentuk pemotongan pajak, seperti *deferrals*, deduksi, kredit, *exclusion*, atau *preferred rates*, yang diberikan atas berbagai *act* (atau pencabaaian dari berbagai *act*). Insentif-insentif pajak meliputi *tax forgone*, yaitu pajak-pajak yang normalnya harus ditagih, bukan perbelanjaan langsung oleh pemerintah. Pemerintah merasa bahwa insentif pajak cukup menarik karena tersembunyi dalam *tax provisions* dan dengan demikian lolos dari perhatian, sehingga membuat pelaksanaan dan kelanjutannya menjadi relatif mudah. Lagipula, di sebagian besar negara insentif-insentif pajak ini sama sekali tidak membutuhkan persetujuan anggaran, karena

tidak ada uang yang benar-benar dibelanjakan; melainkan yang ada hanya kehilangan pendapatan pemerintah, yang sama sekali tidak membutuhkan pengesahan legislatif. Penggunaan insentif pajak sama sekali tidak dibatasi oleh ketersediaan dana, karena tidak mencakup perbelanjaan secara langsung. Selain itu juga lebih mudah dilaksanakan dan ditegakkan karena dalam melaksanakannya tidak membutuhkan pembentukan birokrasi khusus sebagaimana dalam kasus-kasus instrumen-instrumen lainnya. Birokrasi perpajakan yang telah ada biasanya dipercayakan untuk melaksanakan tugas ini.

Bentuk lain dari subsidi yang banyak dibicarakan adalah *vouchers*. *Vouchers* adalah *papers* dengan suatu nilai muka (*face value*) moneter yang ditawarkan pemerintah kepada para konsumen dari barang atau jasa, tertentu, yang akan mereka berikan kepada *supplier* yang diinginkan, yang pada gilirannya akan mengembalikan *voucher* tersebut kepada pemerintah dengan penebusan. *Vouchers*, sama halnya dengan *grants*, didesain untuk meningkatkan konsumsi atas barang dan jasa sesuai dengan keinginan pemerintah. Akan tetapi berbeda dengan *grant* yang diberikan kepada produsen dan membatasi pilihan konsumen, sistem *voucher* ini adalah memberikan subsidi kepada konsumen dan memberikan kepada mereka pilihan yang dapat dilaksanakan secara relatif bebas di dalam pasar. Sistem ini akan meningkatkan persaingan di antara para *supplier*, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan mengurangi biaya-biaya yang harus ditanggung pemerintah.

*Loans* (pinjaman pinjaman) dari pemerintah dengan tarif suku bunga lebih rendah dari pasar juga merupakan salah satu bentuk subsidi. Namun demikian, tidak semua jumlah pinjaman tersebut yang harus diperlakukan sebagai suatu subsidi, melainkan yang merupakan subsidi hanyalah selisih antara suku bunga yang dibebankan dengan tarif suku bunga pasar.

Instrumen-instrumen kebijakan lainnya yang secara teknis bukan dipandang sebagai subsidi juga dapat mencakup berbagai unsur dari subsidi. Peraturan-peraturan yang membatasi kuantitas dari barang atau jasa tertentu yang diproduksi atau dijual juga mencakup subsidi kepada produsen karena mereka sering sekali dapat menaikkan harga-harga secara artifisial. Para produsen *dairy* dan *poultry* di Kanada dan Amerika Serikat diberi subsidi dengan cara seperti ini. Peraturan-peraturan yang menetapkan harga untuk mencegah terjadinya penurunan harga akibat persaingan, yang pada gilirannya dapat merugikan produsen lainnya, juga mencakup subsidi dari para konsumen. Industri *taxi cab* di berbagai tempat menerima bentuk subsidi seperti ini melalui peraturan. Pembelian pemerintah dari para produsen lokal dengan harga lebih tinggi daripada harga pasar juga merupakan suatu bentuk subsidi kepada para produsen lokal sebesar selisih antara harga pembelian dengan harga pasar.

Subsidi sebagai instrumen kebijakan dapat memberikan banyak keuntungan. Pertama, lebih mudah dilaksanakan apabila ada kesamaan preferensi antara apa yang diinginkan pemerintah

agar dilakukan masyarakat dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat itu sendiri. Apabila masyarakat yakin bahwa suatu tindakan sangat diinginkan akan tetapi mereka tidak melaksanakannya karena berbagai alasan, maka subsidi dapat mengubah situasi tersebut. Sebagai contoh, perusahaan-perusahaan yang bermaksud memodernisasi pabriknya atau memberikan training kepada para buruhnya mungkin akan segera melakukan tindakan tersebut apabila ada insentif pajak untuk melakukannya. Kedua, subsidi merupakan suatu instrumen yang fleksibel pengelolaannya karena individu-individu yang berpartisipasi di dalamnya harus memutuskan sendiri bagaimana memberikan respons terhadap subsidi tersebut apabila terjadi perubahan situasi. Dengan subsidi ini maka situasi-situasi lokal dan sektoral juga dapat dipertimbangkan, apabila individu-individu dan perusahaan-perusahaan yakin bahwa subsidi tersebut akan menguntungkan. Ketiga, dengan memperbolehkan individu-individu dan perusahaan-perusahaan untuk menentukan suatu respons yang sesuai, maka subsidi akan dapat mendorong inovasi dari pihak mereka. Sebaliknya, dengan menentukan standar performansi, pada umumnya akan menghambat respons inovatif dari publik. (Jelas bahwa ada kemungkinan untuk membuat suatu subsidi sebagai penghargaan (imbalan) bagi inovasi.) Keempat, biaya untuk melaksanakan dan menegakkan subsidi mungkin akan lebih rendah karena tergantung pada para calon penerima subsidi untuk mengklaim keuntungan-keuntungannya. Terakhir, subsidi sering sekali dapat diterima secara politik karena

keuntungan-keuntungan-nya terkonsentrasi pada konsentrasi yang lebih sempit, sedangkan biaya-biayanya tersebar pada populasi yang lebih luas, sehingga cenderung akan didukung oleh penerima keuntungan dan ditentang hanya oleh oponent-ponentnya yang relatif lemah.

Kelemahan dari subsidi juga cukup banyak. Karena subsidi (kecuali insentif pajak) membutuhkan pendanaan, yang harus berasal dari sumber pendapatan yang baru atau yang telah ada, maka pelaksanaan subsidi ini sering sekali sangat sulit. Subsidi ini harus bersaing dengan program-program lainnya yang membutuhkan dana, yang masing-masing didukung oleh kelompok-kelompok sosial, para politisi, dan para birokrat yang bersangkutan. Kedua, cukup tinggi biaya yang dibutuhkan untuk mengumpulkan informasi mengenai berapa banyak subsidi yang dibutuhkan untuk mendapatkan perilaku yang diinginkan. Menentukan besarnya subsidi yang tepat dengan cara trial and error merupakan suatu cara yang sangat mahal untuk melaksanakan kebijakan. Ketiga, karena subsidi bekerja secara tidak langsung, maka biasanya juga ada kesenjangan waktu sebelum pengaruh-pengaruh yang diinginkan tersebut terealisasi. Hal ini mengakibatkan insentif tidak tepat dipergunakan pada saat-saat krisis. Keempat, subsidi mungkin merupakan redundan (pemborosan) dalam kasus-kasus di mana aktivitas yang dimaksudkan tetap akan muncul meskipun tanpa subsidi, dengan demikian akan mengakibatkan terjadinya keuntungan windfall (durian runtuh) bagi para penerimanya. Pada saat yang bersamaan,

subsidi tersebut sangat sulit untuk menghilangkannya karena biasanya akan menimbulkan oposisi dari para penerimanya yang akan mengalami kehilangan (kerugian) akibat penghentian subsidi tersebut.

### **PELELANGAN HAK KEPEMILIKAN (*Auction of Property Rights*)**

*Auction of property rights* adalah suatu *mixed instrument* tertentu yang sangat menarik. Berdasarkan asumsi bahwa pasar sering sekali merupakan sarana mengalokasikan sumberdaya yang paling efisien, maka *property-rights auction* oleh pemerintah dengan jalan mendirikan pasar-pasar dalam situasi di mana pasar tersebut belum ada. Pasar diciptakan dengan jalan mengadakan *transferable rights* dalam jumlah yang tetap untuk mengkonsumsi suatu sumberdaya yang ditentukan, yang akan berpengaruh dalam menciptakan situasi di mana barang tersebut menjadi jarang tersedia, dan membuat mekanisme harga dapat berfungsi. Sumberdaya ini dapat berupa air atau udara tempat pembuangan limbah, persediaan ikan, atau hanya mengenai sesuatu yang tidak akan jarang apabila tidak dibuat jarang oleh pemerintah. Yang ingin mengkonsumsi sumberdaya tersebut harus membuat penawaran dengan suatu *auction* atas sumberdaya tersebut dalam jumlah yang terbatas. Para calon pembeli yang potensial harus membuat penawaran sesuai dengan nilai yang mereka berikan terhadap sumberdaya tersebut, dan bersama-sama dengan penawaran tersebut dia akan dapat memperoleh hak untuk mempergunakan sumberdaya tersebut.

Banyak negara yang telah mengusulkan untuk mengontrol penggunaan *pollutant* yang berbahaya dengan cara seperti ini. Dalam skema-skema ini, pemerintah pada umumnya menentukan jumlah *total pollutant* yang diperbolehkan masuk ke dalam pasar dan kemudian melalui *auction* secara periodis mereka menjual hak tersebut untuk mengeluarkan jumlah terbatas yang tersedia. Ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan yang ingin mempergunakan suatu *pollutant* dalam proses produksinya harus membeli hak tersebut secara *auction* sebelum mereka dapat membeli *pollutant* itu sendiri. Alternatif yang lebih murah jelas akan dapat mencegah penggunaan *pollutant* karena adanya biaya ekstra yang harus dikeluarkan untuk membeli hak mempergunakan *pollutant* tersebut. *Manufacturer* yang tidak memiliki alternatif lebih murah akan terus mem-bayar harga untuk mendapatkan hak mempergunakan *pollutant*. Meskipun demikian, mereka akan tetap berada di bawah tekanan untuk mencari alternatif-alternatif tanpa mempergunakan *pollutant*, karena jika tidak mereka harus tetap menanggung biaya-biaya ekstra tersebut.

Keuntungan dari penggunaan *auction of rights* adalah dapat membatasi penggunaan bahan-bahan yang dapat mencemari lingkungan sambil tetap menyediakannya untuk produsen-produsen yang tidak memiliki alternatif lain. Jelas bahwa hal yang sama juga dapat dilakukan melalui peraturan-peraturan, namun apabila dipergunakan instrumen peraturan, maka pemerintah harus menentukan siapa yang diperbolehkan untuk mempergunakan sumberdaya yang tersedia

dalam jumlah terbatas tersebut, dan ini merupakan suatu tugas yang sulit karena membutuhkan informasi yang sangat mahal. Dalam kasus di mana terjadi suatu *auction*, pasar akan mengambil keputusan-keputusan sesuai dengan kekuatan dari *demand* dan *supply* yang dibatasi secara artifisial.

Contoh lain dari penggunaan *auction of property rights* adalah dalam mengontrol jumlah kendaraan bermotor di jalan-jalan dalam kota. Setelah mencoba berbagai instrumen untuk mengontrol pertambahan jumlah kendaraan bermotor yang cepat yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas dan yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan dalam jangka panjang, pemerintah Singapura memutuskan untuk menerapkan *auction of the rights* kepada para pemilik kendaraan bermotor. Suplai kendaraan bermotor baru di negara ini adalah dibatasi hanya sekitar 4.000 unit per tahun. Akan tetapi sebelum seseorang dapat membeli mobil, dia harus lebih dahulu membeli sebuah *certificate of entitlement* pada suatu *auction* yang diorganisir oleh pemerintah. Karena permintaan terhadap mobil-mobil baru jauh lebih besar dari 4.000 unit per tahun, maka dalam tahun-tahun belakangan ini, penawar yang berhasil harus membayar lebih dari Singapore \$50.000 hanya untuk membeli sebuah hak memiliki kendaraan bermotor (nilai \$50.000 adalah jauh lebih tinggi dibandingkan harga jual mobil itu sendiri). Instrumen ini menunjukkan bahwa pemerintah mampu mengontrol jumlah kendaraan di jalan-jalan tanpa harus menentukan individu-individu atau perusahaan-perusahaan mana yang diperbolehkan memiliki mobil, hal ini akan ditentukan oleh pasar. Jelas bahwa

*auction* ini juga merupakan suatu sumber pendapatan yang sangat tinggi bagi pemerintah.

Salah satu keuntungan dari *auction of property rights* adalah mudah ditentukan. Pemerintah, berdasarkan jumlah barang atau jasa yang dianggap maksimum yang dapat diperbolehkan, menentukan batas harga paling tinggi yang diperbolehkan untuk suatu barang atau jasa, dan kemudian menyerahkan kepada pasar untuk melaksanakan pekerjaan yang selebihnya. Kedua, *auction of property* ini merupakan suatu instrumen yang fleksibel sehingga pemerintah dapat mengubah batas atas tersebut sesuai dengan keinginannya; para subyek harus menyesuaikan perilaku mereka dengan langkah yang diambil pemerintah tersebut. *Property-rights auction* ini juga membuat subyek dapat menyesuaikan perilaku mereka dengan perubahan situasi, misalnya dengan perkembangan teknologi yang hemat biaya, tanpa membutuhkan perubahan dalam instrumen atau kebijaksanaan pemerintah. Ketiga, *auction* dapat memberikan kepastian bahwa hanya sejumlah tertentu aktivitas yang tidak diinginkan yang muncul, kepastian seperti ini tidak mungkin dicapai dengan instrumen-instrumen sukarela atau *mixed* lainnya.

Salah satu kelemahan dari *auction* adalah dapat mendorong timbulnya spekulasi, di mana para spekulator akan membeli dan menahan semua hak tersebut dengan jalan mengajukan penawaran yang tinggi, dan dengan demikian memberlakukan suatu *entry barrier* terhadap perusahaan-perusahaan kecil. Kedua, perusahaan-perusahaan yang tidak

dapat membeli hak tersebut, karena tidak ada yang tersedia untuk dijual, akan terpaksa ke luar dari pasar, sedangkan apabila dipergunakan instrumen biaya atau subsidi, mereka akan tetap memiliki alternatif-alternatif. Hal ini dapat menimbulkan biaya penegakan yang sangat tinggi, terutama untuk mencegah berkembangnya pasar gelap atau pasar yang baru. Ketiga, *auction* dianggap tidak adil sampai sebatas di mana instrumen ini mengalokasikan sumberdaya sesuai dengan kemampuan membayar, bukan sesuai dengan kebutuhan, dan dapat menimbulkan oposisi yang sangat keras dari pihak-pihak yang terpengaruh karena adanya biaya-biaya tambahan yang harus mereka tanggung untuk membeli hak tersebut. jadi, di Singapura orang-orang kaya membeli lebih dari satu mobil (karena keterbatasan jumlahnya, maka mobil telah berubah menjadi suatu simbol status), sedangkan orang yang benar-benar membutuhkan mobil tidak dapat membelinya apabila mereka tidak memiliki uang tambahan yang dibutuhkan untuk membeli *certificate of entitlement*.

### **PAJAK DAN RETRIBUSI (*Tax and User Charges*)**

Secara legal pajak adalah suatu pembayaran yang dipaksakan dari perorangan atau perusahaan kepada pemerintah. Tujuan utama dari pajak umumnya adalah untuk meningkatkan pendapatan pemerintah yang akan dipergunakan untuk mendanai perbelanjaannya. Namun demikian, pajak juga dapat dipergunakan sebagai suatu instrumen kebijaksanaan untuk mendorong timbulnya perilaku yang diinginkan atau

menghentikan perilaku yang tidak diinginkan. Pajak dapat memiliki berbagai bentuk dan cara pemberlakuannya.

Pendapatan pemerintah dari *payroll taxes* di sebagian besar negara dipergunakan untuk mendanai program-program jaminan sosial. Di bawah skema seperti ini, *employer* pada umumnya menahan sejumlah tertentu dari gaji *employee* (karyawan) sesuai dengan proporsi yang ditentukan oleh pemerintah (kontribusi *employer*), dan kemudian menyerahkan jumlah yang dikumpulkan tersebut kepada pemerintah. Tujuan dari *payroll taxes* ini adalah untuk membentuk suatu *insurance pool* bagi resiko-resiko tertentu seperti sakit, cedera industri, dan pensiun masa tua. Apabila terjadi peristiwa-peristiwa tertentu, maka pihak bertanggung akan diberi ganti rugi (dibayar) dari *dance* tersebut. Dalam pengertian ini, *insurance pool* tersebut adalah tidak berbeda dengan asuransi swasta yang dapat dibeli untuk berbagai resiko, kecuali bahwa ada beberapa resiko yang dianggap krusial bagi masyarakat dan oleh karena itu pemerintah mewajibkan asuransi terhadap resiko-resiko tersebut. Para anggota yang diwajibkan dalam suatu *insurance fund* seperti ini akan mengakibatkan jumlah bertanggung menjadi sangat besar dan dengan demikian akan memperkecil biaya premi karena mengakibatkan resiko menjadi menyebar.

Pajak juga dapat dipergunakan untuk menghentikan perilaku yang tidak diinginkan. Sebagai kebalikan dari subsidi yang merupakan suatu insentif positif dan berfungsi dengan jalan memberikan penghargaan terhadap suatu perilaku yang diinginkan, pajak dapat diterapkan sebagai suatu insentif

negatif (atau sanksi) terhadap perilaku yang tidak diinginkan. Dengan memberlakukan pajak terhadap suatu barang, jasa, atau aktivitas, berarti pemerintah secara tidak langsung berusaha untuk mengurangi konsumsi atau -Sebagai contoh, banyak di antara tujuan kebijaksanaan pemerintah untuk mengurangi pengkonsumsian rokok, minuman keras, dan perjudian karena pengaruhnya yang merugikan akan dapat dicapai secara parsial dengan memberlakukan pajak yang sangat tinggi terhadap rokok, alkohol, dan penghasilan dari perjudian. Penelitian-penelitian telah menunjukkan bahwa tingginya harga rokok akibat tingginya pajak terhadap rokok merupakan salah satu alasan kunci bagi turunnya konsumsi rokok di Kanada pada awal tahun 1990-an, meskipun pajak yang tinggi ini akan mendorong timbulnya perilaku menggelapkan pajak dan bentuk-bentuk perilaku lainnya untuk menghindari pembayaran pajak.

Suatu inovasi khusus dalam penggunaan pajak sebagai suatu instrumen kebijakan adalah *user charge*. *User charge* bukan mendorong suatu perilaku dengan jalan menghargainya melalui subsidi atau dengan jalan mengharuskannya dengan peraturan-peraturan, melainkan pemerintah memberlakukan suatu harga atas perilaku-perilaku tertentu, di mana yang melaksanakan perilaku tersebut harus membayarnya. Harga ini dapat dipandang sebagai suatu penalty finansial yang dimaksudkan untuk menghentikan atau mengurangi perilaku tersebut. *User charges*, sama halnya dengan *action of property rights*, adalah kombinasi antara instrumen-instrumen dan pasar. Aspek

peraturan dari *user charges* ini adalah pemerintah harus menentukan harga (pajak) atas suatu aktivitas tanpa melarang atau membatasi aktivitas tersebut. Berapa besarnya harga yang ditetapkan terhadap aktivitas tersebut adalah ditentukan oleh respons kekuatan-kekuatan pasar terhadap tingkat harga-harga. Biaya-biaya ekstra yang timbul akan mendorong perusahaan-perusahaan melaksanakan analisis rugi laba untuk memutuskan apakah aktivitas tersebut harus dihentikan atau dikurangi hingga tingkat di mana keuntungannya lebih besar dari biayanya. Usaha-usaha untuk menurunkan biaya akan dapat mendorong berlangsungnya usaha untuk mencari alternatif-alternatif (yang lebih murah) yang akan mengurangi aktivitas-aktivitas yang dikenai biaya tersebut. Suatu perusahaan dapat memperoleh keuntungan yang tidak terduga apabila dia dapat menerapkan teknologi-teknologi yang tidak mencakup perilaku sasaran atau perilaku yang tidak dikenai biaya. Keberhasilan dari instrumen *user charge* ini adalah tergantung pada penentuan biaya yang optimal sehingga kemunculan aktivitas yang tidak diinginkan hanya sampai sebatas yang dapat diterima.

*User charges* paling sering dipergunakan untuk mengontrol eksternalitas yang negatif. Salah satu contohnya dari bidang pengendalian pencemaran adalah pemberlakuan *user charges* terhadap polusi, yang dikenal dengan istilah "*effluent charges*". Penurunan polusi membutuhkan biaya, yang tingkat marginalnya cenderung naik dengan setiap peningkatan satu unit penurunan polusi tersebut. Apabila *effluent discharge* (pembuangan limbah) dikenai suatu biaya, maka *polluter* akan

berusaha menurunkan tingkat polusinya sampai suatu titik di mana penurunan polusi menjadi lebih mahal daripada membayar *effluent charge*. Dengan demikian para polluter akan terus menerus mencari cara-cara untuk meminimumkan biaya yang harus dibayar dengan jalan mengurangi tingkat polusi yang ditimbulkannya. Idealnya pemerintah harus menentukan *effluent charge* pada titik di mana keuntungan sosialnya sama dengan biaya sosialnya, dengan asumsi bahwa masyarakat mengetahui berapa banyak polusi yang dapat diterima dengan biaya-biaya tertentu untuk menurunkan tingkat polusi tersebut. Setiap harga selain harga tersebut di atas tidak akan efisien; biaya yang lebih rendah akan mengakibatkan polusi menjadi berlebihan dan biaya yang terlalu tinggi mengakibatkan kenaikan harga yang pada akhirnya harus dibayar oleh konsumen. Contoh inovatif lainnya dari *user charge* adalah usaha-usaha yang dilakukan Singapura untuk menurunkan kemacetan lalu lintas. Selama jam-jam sibuk, *commuter* diharuskan membayar *fee* apabila mereka masuk ke daerah pusat kota, sehingga masyarakat harus membandingkan biaya untuk memasuki daerah tersebut dengan kendaraan pribadi atau dengan mempergunakan bus atau kereta bawah tanah, yang dibebaskan dari biaya tersebut. Penelitian menunjukkan bahwa biaya ini telah menimbulkan dampak yang nyata dalam mengurangi kemacetan di daerah pusat kota Singapura.

Antara lain dari keuntungan-keuntungan penggunaan pajak dan *user charges* sebagai instrumen kebijakan adalah sebagai berikut. Pertama, sangat mudah diterapkan karena

membuat individu-individu dan perusahaan-perusahaan dapat secara perlahan-lahan mencari alternatif-alternatif dari pembayaran *charges* dalam usaha mereka untuk mengurangi biaya-biayanya. Perusahaan-perusahaan memiliki lebih sedikit landasan untuk menentang langkah ini; mereka tidak dapat mengklaim bahwa aktivitas tersebut tidak dapat dikurangi, karena mereka dapat tetap mempertahankan tingkat aktivitas yang telah ada dengan jalan membayar ongkos. Kedua, pajak dan *user charge* dapat secara terus menerus memberikan suatu insentif finansial untuk mengurangi aktivitas yang tidak diinginkan. Karena penurunan ongkos yang harus dibayarkan perusahaan akan membuat mereka dapat menurunkan harga atau meningkatkan keuntungan, maka mereka berkepentingan untuk meminimumkan aktivitas yang bersangkutan. Sebaliknya, peraturan-peraturan sama sekali tidak menyediakan insentif untuk mengurangi perilaku yang bersangkutan hingga di bawah standar tertentu. Ketiga, *user charge* dapat mendorong inovasi karena dengan *user charge*, perusahaan berkepentingan untuk mencari alternatif-alternatif yang lebih murah. Keempat, *user charge* merupakan suatu instrumen yang fleksibel, karena pemerintah akan secara terus menerus menyesuaikan tarif dari ongkos tersebut hingga tercapai suatu titik di mana jumlah kemunculan aktivitas target telah sesuai dengan keinginan. Lagipula, berbeda dengan peraturan, di mana penemuan teknologi baru akan membutuhkan suatu perubahan dalam peraturan, dalam *user charge* ini subyek bebas untuk menentukan respons mereka. Terakhir, *user charge* juga diinginkan ditinjau

dari sudut pandang administratif karena tanggungjawab untuk mengurangi aktivitas sasaran adalah diserahkan terhadap individu-individu dan perusahaan-perusahaan, sehingga mengurangi ketergantungan akan mesin-mesin birokrasi dalam penegakannya.

Juga ada beberapa kekurangan dari pajak dan *user charge*. Pertama, kedua instrumen ini membutuhkan banyak informasi untuk menentukan tingkat pajak atau *charge* yang tepat untuk mendapatkan perilaku yang diinginkan. Kedua, selama proses pelaksanaan eksperimen untuk mendapatkan *charge* yang optimum, mungkin akan terjadi misalokasi sumberdaya. Sebagai contoh, *charge* yang telah ada bahkan mungkin akan mendorong pemasangan mesin yang tidak layak apabila tarif tersebut diturunkan. Ketiga, instrumen ini tidak efektif pada saat krisis di mana dibutuhkan respons yang cepat, dan di mana juga tidak mungkin dilaksanakan perencanaan karena mengandalkan pada keputusan-keputusan pihak swasta. Terakhir, instrumen ini membutuhkan biaya administrasi yang sangat besar dan kemungkinan bahkan dapat merugikan.



# **EPILOG:**

## **MEMBUKA RUANG PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

---

**DEDE MARIANA**

KEPALA PUSAT PENELITIAN  
KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGEMBANGAN WILAYAH  
LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS PADJADJARAN

**E**sensi dari kebijakan publik sesungguhnya terletak pada hubungan antara negara dengan masyarakat. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif merupakan cerminan dari hubungan negara dan masyarakat yang kaku dan tidak responsif pula. Sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan merupakan luaran dari hubungan yang luwes dan responsif antara negara dan masyarakat. Untuk membangun paradigma kebijakan publik yang berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, perlu dikembangkan paradigma alternatif yang tidak lagi menempatkan kebijakan publik dalam ranah suprastruktur atau penguasa, tapi sebagai proses interaksi yang seimbang antara suprastruktur dengan infrastruktur politik.

Proses interaksi yang seimbang ini mensyaratkan adanya ruang-ruang publik yang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan, baik pada tahap formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan.

Selama ini, ruang partisipasi publik seolah hanya penting dalam formulasi kebijakan. Padahal, setelah kebijakan disahkan dan akan diberlakukan, potensi penyimpangan masih mungkin terjadi. Penyimpangan dalam implementasi kebijakan dapat terjadi manakala ada konflik kepentingan (*conflict of interest*) di antara para aktor pelaksana kebijakan. Hasrat kekuasaan juga dapat menjadi penyebab gagalnya implementasi kebijakan. Alih-alih memaksimalkan pemanfaatan sumberdaya yang tersedia, kekuasaan malah dapat digunakan untuk memanipulasi pelaksanaan kebijakan untuk keuntungan segelintir orang atau kelompok. Kebijakan subsidi bagi pembuatan mobil nasional misalnya, pada praktiknya lebih banyak menguntungkan pemilik modal dibandingkan rakyat banyak.

Perluasan ruang publik untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan juga diperlukan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas suatu kebijakan. Selama ini, protes dan penolakan terhadap suatu kebijakan seringkali timbul akibat ketiadaan ruang partisipasi bagi pihak-pihak yang terkena dampak pelaksanaan suatu kebijakan. Akibatnya, pelaksanaan kebijakan hanya berorientasi pada satu atau dua perspektif saja yang umumnya bersumber dari kelompok mayoritas. Padahal, kebijakan publik

hakikatnya merupakan suatu bentuk konsensus dari seluruh pihak yang akan terkena dampak dari pemberlakuan kebijakan tersebut. Karena itu, perluasan ruang publik menjadi penting agar pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut mengetahui dan memahami substansi dan dampak pemberlakuan kebijakan, sehingga tidak ada pihak yang mendominasi atau memanipulasi pelaksanaan kebijakan. Inilah makna substantif dari partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan.

Sebenarnya terdapat banyak peluang bagi partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan. Ruang-ruang formal disediakan melalui mekanisme kelembagaan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat melalui para wakil rakyat di parlemen atau melalui saluran-saluran lain, seperti partai politik, organisasi masyarakat, dan kelompok kepentingan. Bentuk-bentuk partisipasi politik inkonvensional pun, seperti unjuk rasa dan demonstrasi simpatik saat ini marak dilakukan untuk mengontrol implementasi suatu kebijakan. Namun, di luar mekanisme formal tersebut, perlu dikembangkan saluran-saluran lain yang mampu memperluas akses partisipasi publik. Mekanisme formal memiliki keterbatasan dalam menampung partisipasi publik karena sifatnya yang cenderung kaku, birokratis, dan elitis. Hanya sebagian kecil kelompok masyarakat yang dapat menjangkau pusat-pusat pengambil keputusan (*decision makers*). Sementara model perwakilan yang mendasari mekanisme formal ini pun rawan dengan distorsi

kepentingan dan distorsi aspirasi. Karenanya, perluasan ruang publik bagi partisipasi dalam implementasi kebijakan perlu diarahkan melalui berbagai saluran alternatif, misalnya melalui advokasi kebijakan.

Secara konseptual, advokasi kebijakan menyangkut ekspresi keberpihakan seseorang pada nilai-nilai tertentu. Dari perspektif populis, tentu saja nilai-nilai yang ingin diperjuangkan adalah nilai-nilai yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, advokasi kebijakan dalam perubahan kebijakan publik tidak hanya cukup sampai mengubah isi keputusan pemerintah, namun juga mengubah kondisi yang dikehendaki dengan cara memastikan penentu kebijakan berada di pihak yang melakukan advokasi. Karena itulah, advokasi harus dilakukan dalam setiap tahap proses kebijakan. Ketika advokasi kebijakan dipahami sebagai kerangka kerja dalam proses kebijakan dan bukan sekedar penggalangan kekuatan untuk mengubah isi kebijakan yang telah dibuat pemerintah, maka perubahan kebijakan tidak sekedar menjadi fenomena yang sporadis dan temporer. Advokasi kebijakan dapat menjadi sarana untuk mengembangkan partisipasi masyarakat, mengubah karakter pengambil kebijakan, dan pada akhirnya mengadakan perubahan politik di tingkat lokal.

Advokasi kebijakan diarahkan untuk mencapai *outcome* berupa : (1) penguatan kapasitas pengorganisasian masyarakat sebagai basis partisipasi; dan (2) perubahan watak birokrasi dan

parlemen sebagai bagian dari institusi pengambil keputusan (decision maker). Pada praktiknya, jalur advokasi kebijakan dapat dilakukan baik dengan menggunakan otak maupun otot, mulai dari teknik legal drafting, pengembangan jejaring kemitraan, lobby dan negosiasi hingga menggunakan cara-cara non konvensional seperti unjuk rasa, mogok, boikot, dan aksi massa lainnya. Namun, prinsipnya baik upaya penyampaian aspirasi maupun advokasi kebijakan harus senantiasa dilakukan dalam kerangka normatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diperlukan sebagai strategi untuk menarik simpati dan dukungan masyarakat.

Perluasan ruang publik tentu saja tidak dapat dipahami sebagai proses yang netral karena di dalamnya akan selalu ada beragam kepentingan, baik dari level elit maupun massa. Terlepas dari kekurangan-kekurangan yang masih terdapat dalam proses deliberasi, kemunculan ruang publik yang difasilitasi oleh media massa, akademisi, dan LSM membawa dampak positif bagi pembelajaran politik publik. Agar ketersediaan ruang publik menjadi efektif, maka prasyarat utama yang diperlukan adalah pemberdayaan masyarakat. Artinya, proses kebijakan, termasuk implementasi kebijakan tidak lagi relevan hanya dilihat sebagai proses administratif tapi harus mulai dilihat sebagai proses politik yang di dalamnya berlangsung negosiasi kepentingan. Agar masyarakat dapat berperan aktif dalam negosiasi kepentingan ini, diperlukan peningkatan kemampuan masyarakat dalam memahami,

memaknai, dan mengevaluasi substansi dan dampak dari suatu kebijakan. Karena itu, pendidikan politik menjadi salahsatu upaya krusial yang harus segera dilakukan untuk mendorong semakin luasnya ruang publik bagi partisipasi masyarakat. Tanpa pemberdayaan politik, mustahil akan berkembang partisipasi substantif dalam implementasi kebijakan.

•••

## **DAFTAR PUSTAKA**

---

- Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*. Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Dayanto. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana.
- Anderson, James E., David W. Brady, Charles S. Bullock III, & Joseph Stewart, Jr. 1984. *Public Policy and Politics in America*. California : Cole Publishing Company.
- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. Chicago : Holt, Rinehart and Winston.
- Anthony, Robert N., & Vijay Govindarajan. 1998. *Management Control Systems*. Ninth Edition. Hanover : The Irwin McGraw-Hill Companies, Inc.

- Arif, Saiful (ed.). 2001. *Birokrasi Dalam Polemik*. Malang : Pustaka Pelajar.
- Atmosudirdjo, P. 1971. *Beberapa Pandangan Umum Tentang Pengambilan Keputusan*. Jakarta : Gunung Agung.
- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision For Managing in Government*. California : University of California Press.
- Bardacht, Eugene. 1979. *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*. London : The MIT Press.
- Bellone, Carl J. 1980. *Organization Theory and The New Public Administration*. London : Allyn and Bacon, Inc.
- Bertalanffy, Ludwig V. 1968. *General System Theory : Foundations, Development, Applications*. Revised Edition. New York : George Braziller.
- Blunden, Margareth, & Malcolm Dando (eds). 1995. *Rethinking Public Policy-Making : Questioning Assumptions, Challenging Beliefs*. London : Sage Publication Ltd.
- Bridges, Francis J., Kenneth W. Olm, & J. Allison Barnhill. 1971. *Management Decisions and Organizational Policy*. Boston : Allyn and Bacon, Inc.
- Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interest and Institutions : The Conceptual Foundations of Public Policy*. New York : Basil Blackwell Ltd.
- Bryant, Coralie, & Louise G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Jakarta : LP3ES.

- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration*. Second Edition. California : Palisades Publishers.
- Clutterbuck, David. 1995. *The Power of Empowerment*. London : Clays Ltd, St Ives plc.
- Considine, Mark. 1994. *Public Policy : A Critical Approach*. South Melbourne : Macmillan Education Australia Pty. Ltd.
- Cushway, Barry, & Derek Lodge. 1995. *Organizational Behavior and Design – Perilaku dan Desain Organisasi : Struktur - Pekayaan & Peran – Komunikasi - Motivasi*. Terjemahan Sularmo Tjiptowardoyo. Jakarta : PT. Elex Media Computindo.
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*. Fourth Edition. Singapore : West Publishing Company.
- Davis, Mark M., & Janelle Heineke. 2003. *Managing Services*. New York: Mc Graw Hill Irwin.
- Danim, Sudawan. 1997. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Denhardt, Janet V., & Roberth B. Denhardt. 2003. *The New Public Service*. New York : M.E. Sharpe.
- De Vrye, Catherine. 1997. *Good Service is Good Business : 7 Strategi Sederhana Menuju Sukses*. Terjemahan M. Prikminto Widodo. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.
- Dimock, Marshal E., & Gladys Ogden Dimock. 1984. *Administrasi Negara*. Terjemahan Husni Thamrin Pane. Jakarta: Aksara Baru.

- Dolbear, Kenneth M. (ed). 1975. *Public Policy Evaluation*. California: Sage Publication, Inc.
- Donnelly, James H., James L. Gibson, & John M. Ivanicevich. 1987. *Fundamentals of Management*. Sixth Editions. Texas: Business Publications, Inc.
- Dunn, W. N. 1981. *Public Policy Analysis : An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
- ,-----, 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
- Djamaludin, M. A. 1977. *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Drucker, P. F. 1985. *Innovation and Entrepreneurship: Practical and Principles*. United State : Harper Busniness.
- Dwiyanto, A., Partini, Ratminto. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada.
- Dwiyanto, A., M. Syahbudin Latief, Agus Hermanto Hadna. 2003. *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada.
- Dye, T. R. 1976. *Policy Analysis*. New Jersey: The University of Alabama Press.
- ,-----, 1981. *Understanding Public Policy*. Fourth Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Easton, D. 1971. *The Political System : An Inquiry Into The State of Political Science*. New York: Alfred A. Knoff.



- Gibson, J. L., John M. Ivancevich, & James H. Donnelly, Jr. 1984. *Organisasi dan Manajemen : Perilaku, Struktur, Proses*. Terjemahan Djoerban Wahid. Jakarta: CV. Teruna Grafika.
- Gibson, J. L., John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr., & Roberth Konopasche. 2003. *Organization: Behavior, Structure, Process*. New York : Mc Graw Hill, Inc.
- Golembiewsky, R. T., Frank Gibson, & Geoffrey J. Cornog (Eds). 1976. *Public Administration*. Chicago: Rand McNally CollegePublishing Company.
- Gaspers, V. 2004. *Perencanaan Strategik Untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik: Suatu Petunjuk Praktek*. Terjemahan Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Golub, A. L. 1997. *Decision Analysis : An Integrated Approach*. New York: John Willey & Sons, Inc.
- Griffin, R. W., & Ronald Ebeat. 2002. *Business*. Sixth Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Grindle, M. S. & John W. Thomas. 1980. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. London: John Hopkins University Press.
- Grindle, M.S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gun, C.A. 1994. *Tourism Planning : Basics, Concepts, Cases*. Third Edition. Washington: Taylor & Francis.
- Hotten, T. S. 1997. *Small Business : Entrepreneurship and Beyond*. Tokyo: Prentice Hal of Japan, Inc.

- Hodgetts, R. M. 1982. *Management: Theory, Process, and Practice*. Third Edition. New York: Holt–Saunders, Inc.
- Hodge, B. J., William P. Anthony, & Lawrence M. Gales. 1996. *Organization Theory: A Strategic Approach*. Fifth Edition. London: Harvester Wheatsheap.
- Hall, R. H. and Robert E. Quinn (eds). 1983. *Organizational Theory and Public Policy*. California: Sage Publications, Inc.
- Hayness, R. J. 1980. *Organization Theory and Local Government*. London: George Allen & Unwin.
- Harmon, M. M. & Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- Heidenheimer, A. J., Hugh Helco dan Carolyn Teich Adams. 1990. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. Third Edition. New York: St. Martin's Press.
- Hesselbein, F., Marshal Goldsmith, Richard Beckhard (Eds.). 1997. *The Organization of The Future*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hill, L.B. (eds). 1992. *The State of Public Bureaucracy*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Hill, M. (ed.) 1997. *The Policy Process : A Reader*. London: Harvester Wheatsheap.
- Hogwood, B.W. & Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for The Real World*. New York : Oxford University Press.
- Hoogerwerf. 1978. *Ilmu Pemerintahan*. Terjemahan R.L.L. Tobing. Jakarta: Erlangga.

- ,,----- . 1985. *Politikologi: Pengertian dan Problem-problemmnya*. Terjemahan R.L.L. Tobing. Jakarta: Erlangga.
- Hook, S. 1980. *Philosophy and Public Policy*. Southern Illinois University Press, Feffer & Simon, Inc.
- Howlett, M. & M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press.
- Hughes, S. W. & Kenneth J. Mijeski. 1984. *Politics and Public Policy in Latin America*. Colorado: Westview Press, Inc.
- Horn, C. & Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheap.
- Islamy, M.I. 1984. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Johnson, C. M., William K. Redman & Thomas C. Nawkinney (ed.). 2004. *Ilmu Pemerintahan*. Terjemahan R.L.L. Tobing. Jakarta: Erlangga.
- Jhingan, M.L. 2002. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Terjemahan D. Guritno. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Jones, G.R. 1995. *Organizational Theory : Text and Case*. New York: Addison – Wasley Publishing Company.
- Jones, C. O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition. California: Wadsworth, Inc.
- ,,----- . 1994. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Terjemahan Ricky Istanto. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.



- Kuriloff, A., John M. Hemphill, & Douglas Cloud. 1993. *Starting and Managing The Small Business*. Third Edition. Singapore: Mc Graw - Hill, Inc.
- Lambing, P.A, & Charles R. Kuehl. 2003. *Entrepreneurship*. New Jersey: Prentice Hall.
- Leach, S. & John Stewar (eds.). 1982. *Approaches in Public Policy*. London: George Allen & Irwin.
- Lembaga Administrasi Negara. 1993. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia* Jilid I + II. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2000. *Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Lemay, M.E. 2002. *Public Administration*. Canada: Thomson Learning.
- Lindblom, C.E. 1986. *Proses Penetapan Kebijakan*. Terjemahan Ardian Syamsudin. Jakarta: Erlangga.
- Longenecker, J.G., Carlos W. Moore, & J. William Petty. 2001. *Kewirausahaan: Manajemen Usaha Kecil*. Jakarta: Salemba Empat.
- Lovelock, C.H. 1992. *Managing Service: Marketing, Operations, and Human Resources*. Second Edition. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Lundberg, D.E., Mink H. Stavenga & M. Krishnamoorthy. 1997. *Ekonomi Pariwisata*. Terjemahan Sofyan Yusuf. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Machfoedz, Masud. 2002. *Kewirausahaan: Suatu Pendekatan Kontemporer*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN.
- Magnis, F. & Suseno. 1986. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Yogyakarta: PT. Gramedia.
- Mantra, I.B. 2003. *Demografi Umum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Mazmanian, D.A., & Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. London: Scott, Foresman and Company.
- Melcher, A. J. 1994. *Struktur dan Proses Organisasi*. Terjemahan A. Hasymi Ali. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Meredith, G. G., Roberth E, Nelson, & Philip A. Neck. 2000. *Kewirausahaan: Teori dan Praktek*. Terjemahan Andre Aspar Sayogi. Jakarta: CV. Taruna Grafika.
- Mintberg, H. 1979. *The Structuring of Organization: A Synthesis of The Research*. Tokyo: Prentice-Hall of Japan, Inc.
- Mill, R.C. 1990. *The Tourism International Business*. Terjemahan Tri Budi Sastrio. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Monday, R.W. & Shane R. Premeaux. 1993. *Management: Concepts, Practices, and Skill*. Boston: A Division of Simean & Schulter, Inc.
- Mulyono, M. 1993. *Penerapan Produktivitas dalam Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Musanef. 1996. *Managemen Usaha Pariwisata di Indonesia*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- Mustopadidjaja, AR. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijaksanaan dilibat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem*

- Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nagel, S.S. (eds.) 1983. *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Newman, W.H. 1960. *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management*. America: Prentice-Hall, Inc.
- Nisjar, K. dan Winardi. 1997. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju.
- Osborne, D., & Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. New York: Addison - Wesley.
- Pal, L.A. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second Edition. Canada: Nelson.
- Posavac, E.J., & Raymond G. Carey. 1992. *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Fourth Edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Palumbo, D.J., & Marvin A. Harder (eds.). 1981. *Implementing Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Paramita, B. 1985. *Struktur Organisasi di Indonesia*. Jakarta: Fekon Universitas Indonesia.
- Pfiffner, J. M. & Robert Presthus. 1967. *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Prijono, O. S., & A. M. W. Pranarka. 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Centre For Strategic and International Studies.

- Pressman, J.L., & Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dashed in Oakland*. London: California Press.
- Quade, E.S. 1977. *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier.
- Redford, E.S. 1975. *Ideal and Practice In Public Administration*. America: University of Alabama Press.
- Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Ripley, R.B. 1986. *Policy Analysis In Political Science*. Chicago: Nelson – Hall Publishers.
- Robbins, S.P. 1990. *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- ,,----- . 1991. *Management*. Third Edition. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- ,,----- . 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain, & Aplikasi*. Terjemahan Yusup Udaya. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- ,,----- . 1996. *Perilaku Organisasi: Konsep – Kontropersi – Aplikasi*. Terjemahan Hadyana Pujaatmaka. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- ,,----- . 2001. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Saefullah, A. D. 1996. *Etika Jabatan Publik*. Bandung: LAN.

- ,,-----, 1999. *Konsep dan Metode Pemberian Pelayanan Yang Baik*. Bandung: Dirjen PUOD Depdagri dan FISIP Unpad.
- Santoso, A. & M. Risa Sihbudi. 1983. *Politik, Kebijaksanaan dan Pembangunan*. Jakarta: Dian Lestari Grafika.
- Santoso, P.B. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Savas, E.S. 1987. *Privatization The Key To Better Government*. New Jersey: Catham House Publishers, Inc.
- Schein, E. H. 1997. *Organization Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Schoderbek, P.P., Charles G. Schoderbek, & Asterios G. Kefalas. 1985. *Management System: Conceptual Considerations*. Third Edition. Texas: Business Publications, Inc.
- Schermerhorn, J.R., James G. Hunt, & Richard N. Osborn. 1994. *Managing Organization Behavior*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Schmener, R.W. 1995. *Service Operations Management*. New Jersey: Prentice – Hall International, Inc.
- Shafritz, J.M., & E.W. Russel. 1995. *Introducing Public Administration*. New York: Pearson education, Inc.
- Sharkansky, I. 1975. *Public Administration : Policy-Making in Government Agencies*. Third Edition. Chicago: College Publishing Company.

- Shrode, W.A., & Dan Voich, Jr. 1974. *Organization and Management: Basic Systems Concept*. Malaysia: Irwin Book Company.
- Siagian, S.P. 1984. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- ,-----, 1985. *Analisis Serta Perumusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- ,-----, 1989. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sigit, S. 2003. *Perilaku Organizational*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa.
- Sutherland, J. W. (ed). 1978. *Management Handbook for Public Administrators*. New York : Van Nostrand Reinhold.
- Sugandha, D. 1989. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Intermedia.
- Sugiyono, B. 1984. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sunggono, B. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suroto, 1992. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Stanford, M.J. 1979. *Management Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Stewart, A. 1994. *Empowering People*. Singapore: Pitman Publishing.

- Stokey, E. & Richard Zeckhauser. 1978. *A Primer for Policy Analysis*. Canada: W.W. Norton & Company.
- Simon & Schuster. 1983. *Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language*. New York: The World Publishing Company, William Collins & World Publishing Co., Inc.
- Surie, H.G. 1987. *Ilmu Administrasi: Suatu Bacaan Pengantar*. Terjemahan Samekto. Jakarta: PT. Gramedia.
- Taliziduhu Ndraha. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Terry, G.R. 1977. *Principles of Management*. Third Edition. Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Taylor, H.L. 1989. *Delegasi: Kunci Sukses Praktek Manajemen*. Terjemahan Rohmulyati Hamzah. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Tamim, F. 2004. *Reformasi Birokrasi : Analisis Pendayagunaan Aparatur*. Jakarta: Balantika.
- The Liang Gie (ed.). 1968. *Kamus Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Thoha, M. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara)* Jilid II. Jakarta: Rajawali Press.
- ,----- . 1989. *Pembinaan Organisasi : Proses Diagnosa dan Intervensi*. Jakarta: Rajawali Press.
- ,----- . 1992. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media Widya Mandala.

- ,,-----, 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Timpe, A.D. 1988. *Kinerja. Terjemahan Sofyan Cikmat*. Jakarta: PT. Gramedia Asri Media.
- Tjokroamidjojo, B. 1979. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- ,,-----, 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*. Jakarta: LP3ES.
- ,,-----, 1991. *Manajemen Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Tjokrowinoto, M. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- ,,-----, 2004. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Todaro, M.P. 1985. *Economic Development*. Seventh Edition. New York: Longman, Inc.
- The Travel Research Association. 1979. *Tourism Strategies: Their Development and Implementation*. Canada: Bauffs Alberta.
- Turner, C. 1994. *Corporate Culture: How to Generate Organizational Strength and Lasting Commercial Advantage*. London: Piatkos.
- Utomo, W. 2003. *Dinamika Administrasi Publik: Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahab, A.M.A. 2004. *Team Work: Langkah Sukses Membangun Tim Kerja*. Bandung: Syamil Cipta Media.

- Waldo, D. 1971. *Pengantar Studi: Public Administration*. Terjemahan Slamet W. Admosoedarmo. Jakarta: Tjemerlang.
- Wahab, S.A. 1990. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, S.A. 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wallace, W.L. 1994. *Metode Logika Ilmu Sosial*. Terjemahan Lailir Kadar. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wayong, J. 1969. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Djembatan.
- Weimer, M. (eds.) 1986. *Modernisasi: Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Wheelen, T.L., & J. David Hunger. 1992. *Strategic Management and Business Policy*. New York: Addison – Wesley Publishing Company.
- Wibawa, S., Yuyun Purbokusumo & Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia.
- Winardi, J. 1980. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisa Sistem*. Jakarta: PT. Karya Nusantara.
- ,,-----, 2001. *Motivasi & Pemotivasian Dalam Manajemen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Pustaka.

- ,,-----, 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Pustaka.
- ,,-----, 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Prenada Media.
- Winarno, B. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yin, R. K. 1996. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. Terjemahan M. Djawai Mudzakir. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Zamroni. 1992. *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*. Yogya : PT. Tiara Wacana.

•••



Buku "Implementasi Kebijakan Publik" yang ditulis Saudara Dr. H. Tachjan, M.Si., ini mencoba mengungkap bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik (*public interst*) yang diinginkan dapat berwujud di dalam realitas. *Buku ini dapat memperkaya khasanah literatur; khususnya yang membahas mengenai implementasi kebijakan publik dalam konteks Indonesia.* (Prof. H.A. Djadja Saefullah, M.A., Ph.D.; Direktur Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran)

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan. Nilai-nilai kepercayaan (*trust*) dan tanggung jawab (*responsibility*) adalah dua dimensi yang seringkali terlupakan dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam konteks itulah, *buku ini hadir ke hadapan sidang pembaca sehingga akan sangat berguna bagi para penstudi kebijakan publik dan praktisi organisasi baik dikalangan pemerintah maupun nonpemerintah.* (Prof. Dr. Josy Adiwisastra; Guru Besar Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran)

Ruang partisipasi publik seolah hanya penting dalam formulasi kebijakan. Padahal, setelah kebijakan disahkan dan akan diberlakukan, potensi penyimpangan masih mungkin terjadi, manakala ada konflik kepentingan (*conflict of interest*) di antara para aktor pelaksana kebijakan. Hasrat kekuasaan dapat menjadi penyebab gagalnya implementasi kebijakan. Tanpa pemberdayaan politik, mustahil akan berkembang partisipasi substantif dalam implementasi kebijakan. *Buku ini mencoba mengurai ikhwal implementasi kebijakan publik dari dua perspektif yakni politik dan administrasi.* (Dede Mariana, Kapuslit Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran)

**Dr. H. Tachjan, M.Si.**, Lahir di Tasikmalaya 8 Oktober 1942. Saat ini menjabat Ketua Bidang Kajian Utama Program Magister Administrasi Publik (MAP) pada Program



Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Pendidikan SR sampai dengan SMA diselesaikan di Tasikmalaya. Pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Sosial Politik Unpad (1962-1968), Pendidikan Magister (S2) Kebijakan Publik di Program Pascasarjana Unpad (1995-1998), dan Pendidikan Doktorat (S3) bidang ilmu-ilmu sosial konsentrasi administrasi publik di Program Pascasarjana Unpad (1998-2005). Mengabdikan sebagai Dosen mulai 1967 dengan Jabatan akademik Asisten Madya, saat ini menyandang jabatan akademik Lektor Kepala (sejak 1987). Pernah menduduki jabatan struktural Sekretaris dan Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Sospol Unpad Priangan Timur Tasikmalaya, Fakultas Sospol Unpad Bandung, FISIP Unpad Bandung (1968-1989), Pembantu Dekan III (1979-1982), Pembantu Dekan I (1989-2001), Dekan (1998-2005) pada Fakultas Sospol/FISIP Unpad. Selain itu pernah menjabat Pembantu Ketua I Propdi III Ahli Administrasi FISIP Unpad (1989-1992), Pembantu Ketua I Program Ekstensi FISIP Unpad (1993-2003), Sekretaris Senat FISIP Unpad (1995-1998), dan Ketua Propdi III Kearsipan FISIP Unpad (1995-2002). Melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat dengan fokus minat riset pada masalah-masalah administrasi publik dan peranannya di dalam pembangunan.



Puslit KP2W Lemlit Unpad  
Jl. Cisangkuy No. 62 Bandung  
Email: kp2w\_unpad@yahoo.com

**AIFI**  
**BANDUNG**

