

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. konsep Implementasi

Kata implementasi, menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (<http://kbbi.web.id/implementasi>) adalah pelaksanaan, penerapan. Dengan demikian implementasi menurut arti kata harfiah adalah pelaksanaan sesuatu, sehingga implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen

pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.



Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis. Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan

merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

Grindle (1980: 7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini

mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.”

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan. Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil adakalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997 : 61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

“1. *Non implementation* ( tidak terimplementasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

1. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil) terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor:

1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
3. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)

4. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan berperilaku dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Definisi prosedur (*procedure*) menurut Richard F. Neulschel (dalam Jogiyanto, 2001:1), sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi.”

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry FitzGerald, Ardra F. FitzGerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2001:2) mendefinisikan prosedur sebagai berikut : “Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang

menerangkan apa (what) yang harus dikerjakan, siapa (who) yang mengerjakannya, kapan (when) dikerjakan dan bagaimana (how) mengerjakannya.“

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan-urutan tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu kebijakan sesuai tatacara, aturan maupun ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

## 2.2. Model Implementasi Kebijakan

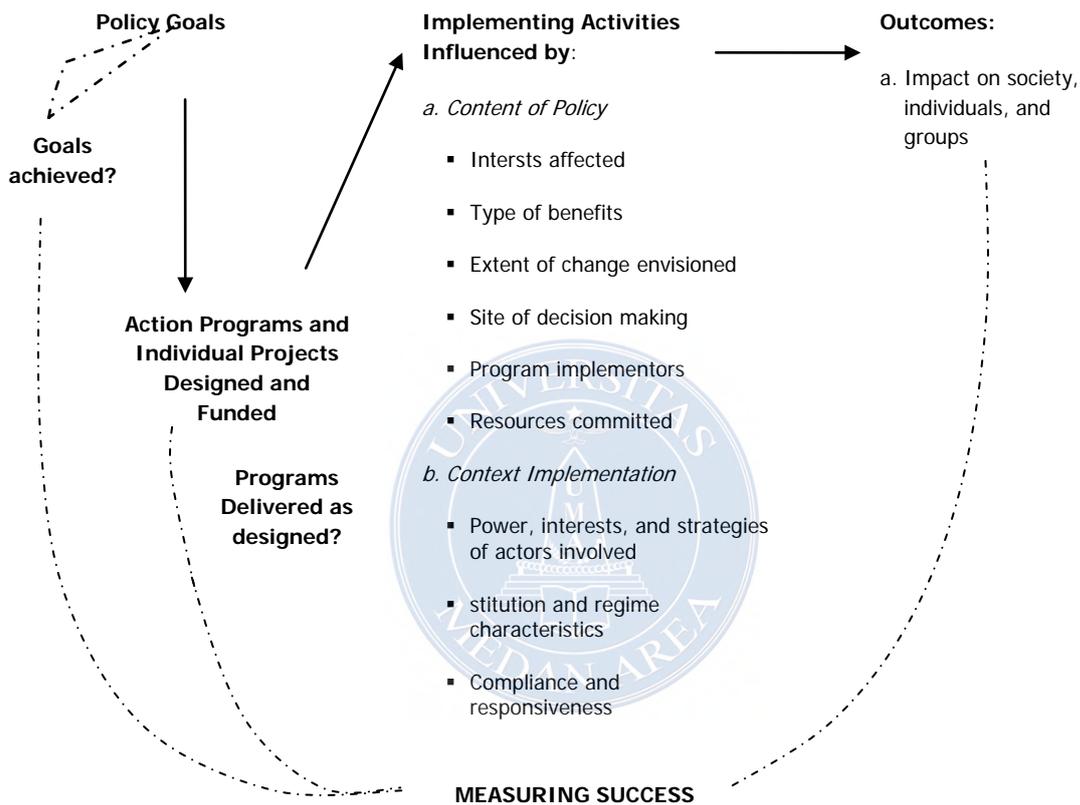
Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang

melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

**Gambar II.1 : Implementation as a Political and Administrative Process**

(Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11)

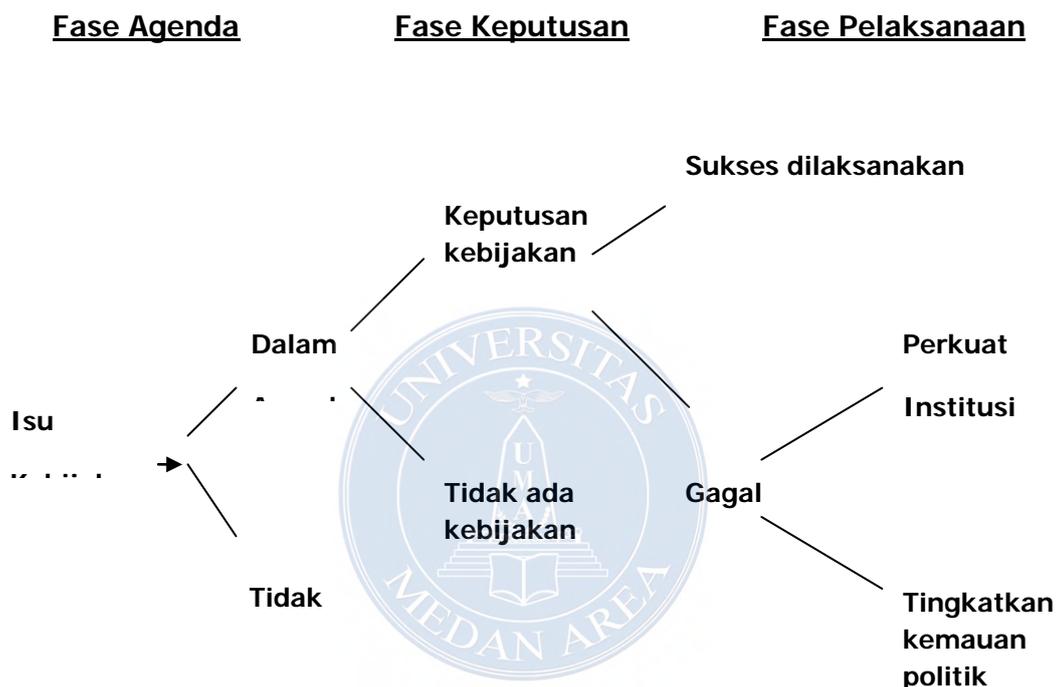


Menurut T.B. Smith, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar diatas terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program

dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Gambar II.2 : **Model Linier Implementasi Kebijakan**

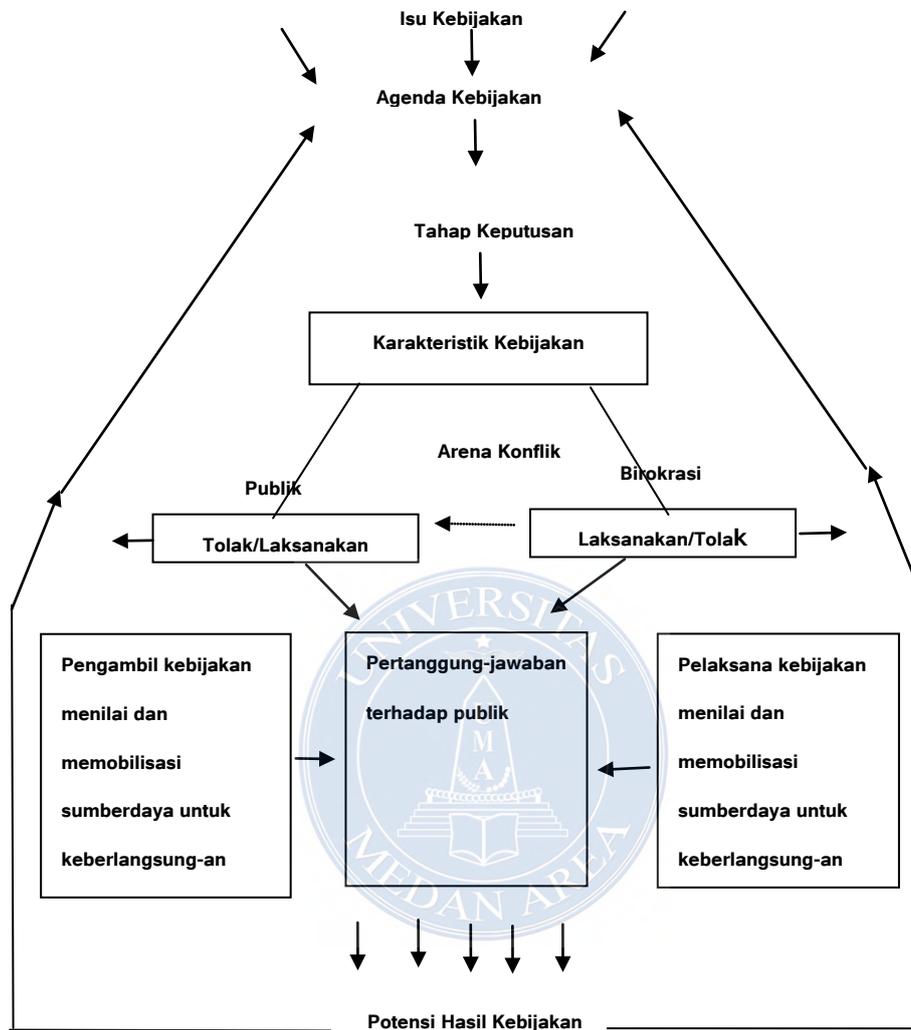
(dikutip dari Baedhowi, 46-48)



Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (lihat Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Gambar II.3 :Model Interaktif Implementasi Kebijakan

(Thomas R. Dye. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY)



Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Pada gambar diatas terlihat bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomenya.

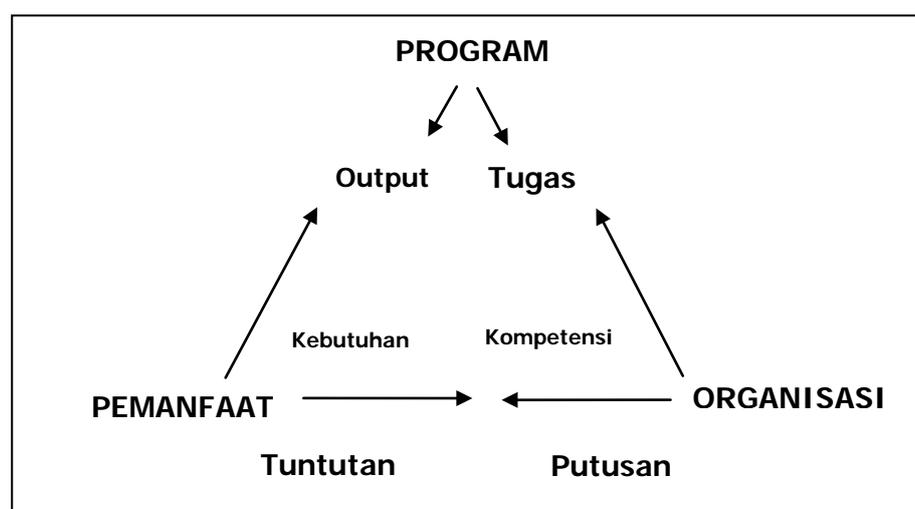
Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan, 2000: 20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten (baca dalam Tarigan, 2000: 19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Gambar II.4: **Model Kesesuaian**

(Dikutip dari David C. Korten (1988) dalam Tarigan, h. 19)



Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

### 2.3. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al.* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: (i) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan (ii) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 3 dan penjelasannya) sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv) komunikasi antar

organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketepatan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan publik, (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (iv) dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

Organisasi pemerintahan tentu membutuhkan kepemimpinan. Pemimpin dalam semua organisasi pemerintahan, atau swasta tentu bertujuan menggerakkan roda organisasi agar tujuan dapat tercapai dengan baik. Untuk itu kepemimpinan yang baik harus mampu diterapkan dengan baik agar organisasi itu berjalan dengan baik untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Bagi mereka yang benar-benar memahami kepemimpinan, pernyataan Lao Tzu ini bukanlah sesuatu yang mencengangkan, yakni kepemimpinan yang baik adalah mengerjakan sedikit dan menjadi semakin lebih baik (Marshal Saskin: 2011). Untuk itu semua komponen organisasi harus paham betul secara mendasar apa itu konsep kepemimpinan . Winardi (2000:47) mengartikan bahwa kepemimpinan merupakan suatu kemampuan yang melekat

pada diri seseorang yang memimpin, yang tergantung dari macam-macam, faktor-faktor intern maupun ekstern, diantaranya meliputi orang-orang; bekerja dari sebuah posisi organisatoris; dan timbul dalam sebuah situasi yang spesifik. Sehingga kepemimpinan timbul, apabila ketiga faktor tersebut saling mempengaruhi satu sama lain yaitu situasi dan posisi ada, orang-orangnya juga ada.

Beberapa implikasi dari berbagai definisi adalah : (1) kepemimpinan melibatkan orang lain yaitu pengikut. Sebagai akibat dari kesediaan menerima petunjuk dari seorang pemimpin. Anggota kelompok harus dapat memahami status pemimpinnya yang memungkinkan proses kepemimpinan berjalan dengan baik. (2) Kepemimpinan melibatkan kekuasaan yaitu kemampuan untuk menggunakan pengaruh artinya kemampuan untuk mengubah sikap dan tingkah laku individu atau kelompok. (3) Kepemimpinan melibatkan pengaruh (*influence*) yaitu tindakan tingkah laku yang menyebabkan perubahan sikap dan tingkah laku individu dan kelompok.

Gitosudarmo dan Sudita (2000:127) mengartikan bahwa kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting dalam mempengaruhi prestasi organisasi, karena kepemimpinan merupakan aktivitas yang utama, untuk dicapainya tujuan organisasi. Dari pengertian ini kepemimpinan didefinisikan sebagai salah satu proses mempengaruhi aktivitas dari individu atau kelompok untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu.

Dari definisi ini, nampak bahwa kepemimpinan adalah suatu proses, bahwa orang yang meliputi faktor pemimpin pengikut dan faktor situasi untuk menghasilkan prestasi dan kepuasan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kusnadi dkk (2005:354) bahwa : kepemimpinan adalah sebagai tindakan atau upaya untuk memotivasi atau mempengaruhi orang lain agar mau bekerja atau bertindak ke arah pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan atau kepemimpinan merupakan tindakan membuat sesuatu menjadi kenyataan.

Anoraga (2001:20) mengemukakan bahwa idealnya seorang pemimpin itu memegang kekuasaan sesuai dengan bidang dan keahlian dan bakatnya. Sebab tanpa hal tersebut, seorang pemimpin akan menemui kesulitan dalam melakukan koreksi terhadap dirinya sendiri, kesulitan mawas diri dan kesulitan membedakan mana yang benar dan mana yang salah. Sehingga secara rasional pemimpin dituntut kepandaiannya untuk memimpin jalannya perkumpulan yang berada dalam wewenangnya sesuai dengan misi perkumpulan itu dibentuk secara bersama, misalnya sebuah desa idealnya dipimpin oleh kepala desa

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan tersebut, esensi kepemimpinan adalah "Kepengikutan", dalam arti bahwa yang menyebabkan seseorang menjadi pemimpin adalah jika adanya kemauan orang lain untuk mengikutinya. Dengan demikian secara umum dan sederhana kepemimpinan didefinisikan sebagai seni atau proses mempengaruhi orang lain sedemikian rupa, sehingga mereka mau melakukan usaha atau keinginan usaha atau keinginan untuk bekerja dalam rangka pencapaian suatu tujuan.

#### **2.4. Reformasi Administrasi**

Munculnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88 Tahun 2013 tentang Penyusunan, Penetapan, Dan Penerapan Standar Pelayanan Di Lingkungan Kementerian Keuangan merupakan wujud dari reformasi administrasi yang sedang digalakkan oleh pemerintah kita. Saat ini pemerintah terus melakukan pembenahan mengenai administrasi yang masuk dalam agenda reformasi birokrasi.

Administrasi publik, seperti yang dirumuskan oleh Pfiffner dan Presthus (1967), adalah sebuah disiplin ilmu yang terutama mengkaji cara-cara untuk mengimplementasikan nilai-nilai politik. Hal tersebut sejalan dengan gagasan awal Woodrow Wilson (1887) yang dianggap sebagai orang yang membidani lahirnya ilmu administrasi publik modern di Amerika Serikat. Ia mengemukakan bahwa disiplin administrasi publik merupakan produk

perkembangan ilmu politik, namun Wilson mengusulkan adanya pemisahan disiplin administrasi dari ilmu politik. Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Ilmu administrasi publik, menurut Wilson, berkaitan dengan dua hal utama, yaitu:

*What government can properly and successfully do?*

*How it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy?*

Bertolak dari gagasan dasar tersebut, dapat diyakini bahwa administrasi publik dapat berperan positif dalam mengawal proses demokratisasi sampai pada tujuan yang dicita-citakan, karena pada dasarnya administrasi publik berurusan dengan persoalan bagaimana menentukan *to do the right things* dan *to do the things right*. Dengan kata yang berbeda, administrasi publik bukan saja berurusan dengan cara-cara yang efisien untuk melakukan proses demokratisasi, melainkan juga mempunyai kemampuan dalam menentukan tujuan proses demokratisasi itu sendiri, terutama dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan publik secara efektif sebagai wujud dari penjaminan hak-hak konstitusional seluruh warga negara.

Persoalannya sekarang adalah, mungkinkah para administrator publik dapat menjadi tulang punggung bagi proses demokratisasi? Jawaban empirik terhadap pertanyaan tersebut mempunyai dua versi. Dalam satu situasi, peran para administrator publik dalam menyelesaikan berbagai masalah yang berkaitan dengan demokratisasi cukup signifikan. Di Taiwan, misalnya, seperti juga di beberapa negara sedang berkembang lain, pemerintah berurusan dengan masalah dilematis bagaimana merekonsiliasi pertentangan antara budaya tradisional, kultur demokrasi baru dan industrialisasi sebagai usaha negara membangun ekonomi. Untuk menghadapi persoalan tersebut, para ahli administrasi publik membantu para pengambil keputusan di Taiwan untuk menyelesaikan reformasi administratif yang kompleks dengan menggunakan pendekatan perencanaan strategis (Sun dan Gargan, 1996).

Mengenai peran administrasi publik tersebut, O'Toole (1997) membuat kesimpulan bahwa administrasi publik yang berkembang saat ini sangat mendukung proses demokratisasi, karena sudah tidak terlalu hirarkis dan parokial, tetapi lebih mirip sebuah jaringan (*network*). Kecenderungan ini mempunyai implikasi yang sangat penting dan positif terhadap perkembangan demokrasi, termasuk tanggungjawab yang berubah terhadap kepentingan publik; terhadap pemenuhan preferensi publik, dan terhadap perluasan liberalisasi politik, kewargaan, dan tingkat kepercayaan publik. Administrasi publik yang berbentuk jaringan dapat mengatasi hambatan menuju pengelolaan yang demokratis, dan dapat membuka kemungkinan untuk memperkuat pemerintahan yang bergantung kepada nilai-nilai dan tindakan-tindakan administrasi publik. Hal tersebut dikemukakan O'Toole dalam rangka mengenang Dwight Waldo yang juga pernah mengemukakan, bahwa jika administrasi adalah inti dari pemerintahan, maka teori demokrasi harus pula mencakup administrasi.

Dalam situasi lain, administrator publik tidak dapat diharapkan menjadi katalisator proses demokratisasi. Di negara-negara Afrika sub-sahara, seperti juga di tempat lain, ketika rezim militer menguasai pemerintahan, mereka memerintah dengan komando; melarang partai-partai politik, membekukan konstitusi, dan melumpuhkan lembaga-lembaga legislatif. Sebagai akibatnya, tidak ada saluran institusi politik bagi warganegara pada proses pengambilan keputusan. Penguasa militer biasanya memperoleh input bagi proses perumusan dan pengambilan keputusan dengan cara mengangkat elit politik sipil. Hal tersebut dilakukan sebagai respons terhadap tuntutan transisi kepada pihak sipil dan sebagai teknik politik untuk melakukan proses *sipilisasi* rezim militer. Pengalaman empirik menunjukkan, bahwa keterlibatan sipil dalam rejim militer merupakan prediktor bahwa rezim tersebut akan mengikuti aturan-aturan militer dan bukan sebaliknya. Dalam konteks inilah administrasi publik tidak kondusif bagi proses kristalisasi demokrasi, tetapi malah sebaliknya, dapat menjadi katalisator bagi pelanggaran pemerintahan lama yang otoriter. Dalam banyak hal,

reformasi politik yang bergulir sampai saat ini, sekali lagi tampak berada dalam jalur yang benar. Yang dibutuhkan adalah kesabaran untuk bertahan dan konsistensi untuk melakukan langkah-langkah sistematis yang diperlukan. Proses demokratisasi di Indonesia tidak hanya diuji melalui pemilihan presiden secara langsung, namun terutama ditantang untuk mampu keluar dari berbagai masalah agar dapat memenangkan pertarungan dengan bangsa-bangsa lain.

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, administrasi publik dapat menempati tempat di jantung gerakan demokratisasi politik, asal memenuhi paling tidak tiga persyaratan. *Pertama*, mampu melakukan perencanaan strategis yang menyeluruh seperti yang dilakukan di Taiwan seperti yang dikemukakan Sun dan Gargan. *Kedua*, mempunyai struktur organisasi yang tidak terlalu hirarkis dan parokial seperti yang dikemukakan O'Toole. *Ketiga*, membebaskan diri dari pendekatan dan kultur militeristik dalam melakukan pelayanan publik. Mengenai perencanaan strategis, Indonesia mempunyai pengalaman dan institusi perencanaan seperti Bappenas di tingkat pusat, dan Bappeda di tingkat daerah. Yang diperlukan adalah revitalisasi dan reposisi fungsi-fungsi institusional yang disesuaikan dengan konteks demokrasi yang dikehendaki. Mekanisme perencanaan bottom-up dapat terus dijalankan bukan sekedar basa-basi atau mencari legitimasi. Untuk dua syarat yang terakhir, struktur dan kultur birokrasi, masih membutuhkan kesabaran dan ketekunan untuk melakukan perubahan secara inkremental untuk mengurangi (jika tidak dapat menghindari) biaya sosial, politik, dan ekonomi yang tinggi. Dalam kaitan dengan ini, pembicaraan mengenai isu reformasi administrasi publik tetap memiliki relevansi. Pertanyaan berikutnya adalah reformasi ke arah mana?

Uraian di atas menggambarkan sebuah isyarat ke arah mana reformasi administrasi publik harus menuju. Salah satu gerakan reformasi administrasi publik yang juga sempat

populer di awal 90-an muncul dalam kemasan '*reinventing government*' yang berakar pada tradisi dan perspektif *New Public Management* yang merupakan kristalisasi dari praktek administrasi publik di Amerika Serikat. Para pendukung gerakan ini berpendapat, bahwa institusi-institusi administratif yang didirikan dalam kerangka birokrasi dengan model komando dan pengawasan telah berubah secara signifikan selama abad ke 20, dan harus terus diubah. Birokrasi jenis ini tidak lagi efektif, efisien dan sudah ketinggalan zaman dalam tatanan ekonomi-politik dunia yang semakin mengglobal. Oleh karena itu birokrasi di Amerika Serikat harus melakukan reformasi institusi administrasi publik agar lebih memiliki karakter kewirausahaan. Apakah reformasi administrasi publik seperti ini layak menjadi model bagi reformasi administrasi publik di tanah air?

Tampaknya perlu disimak lebih cermat hasil-hasil penelitian di balik hingar-bingarnya konsep *reinventing government*. Wolf (1997), dengan menggunakan meta-analisis terhadap 170 studi kasus dari 104 biro federal, menyimpulkan bahwa jalan menuju efektivitas birokrasi dari biro-biro pemerintah federal tidaklah mengalami perubahan; tiada berkesudahan dan lebih bersifat politis daripada kisah *reinventing government* seperti yang umumnya dipercaya orang. Kritik terhadap pendekatan kewirausahaan administrasi publik juga ditunjukkan oleh Cope (1997) yang menyorotinya dari sudut responsivitas politik. Ia berpendapat, bahwa banyak konsep dan teknik yang berhubungan dengan reformasi birokrasi sekarang ini (baca: *reinventing government*) sarat dengan berbagai implikasi negatif terhadap responsivitas politik. Ada empat kesimpulan yang dihasilkan penelitiannya.

*Pertama*, review terhadap unjuk kerja pegawai memang mampu memperkuat birokrasi dan para pejabat terpilih, namun ternyata cenderung memperlemah responsivitas politik para administrator publik tersebut.

*Kedua*, dengan mengadopsi pendekatan kewirausahaan terhadap sistem keuangan publik, memang ada peluang untuk meningkatkan jumlah pendapatan, namun hal tersebut cenderung mengurangi tingkat responsivitas politik.

*Ketiga*, penekanan terhadap pelayanan pelanggan tidak serta merta meningkatkan responsivitas politik, karena dalam prakteknya hal itu ternyata berarti hanya memperhatikan kepentingan individu-individu tertentu; padahal pelayanan kepada masyarakat seharusnya ditujukan untuk meningkatkan responsivitas kepada *publik* tanpa diskriminasi *Keempat*, kemitraan sektor publik dengan swasta yang ditawarkan oleh model *reinventing government*, dalam prakteknya ternyata menimbulkan masalah etik.

Khusus mengenai masalah etik, Ghore (1997) menyimpulkan bahwa dalam gema '*reinventing government*', ada indikasi bahwa etika administrasi publik terlupakan. Ia melakukan studi kasus tentang kemitraan antara '*county government*' (setingkat kecamatan) dengan '*local chamber of commerce*' (Kadin-daerah) dari dua perspektif, standar moral pribadi para pelaku dan etika kebijakan institusional.

## **2.5. Manajemen Pelayanan Publik**

Tujuan dari reformasi administrasi atau birokrasi tentu untuk menciptakan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat. *Suparlan (dalam Sedarmayanti, 2000:206)* mengatakan pelayanan adalah urusan memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materiil maupun non materiil agar orang lain dapat mengatasi masalahnya. Masyarakat sebagai objek pembangunan dan penerima layanan dari pemerintah harus jadi mitra. Selanjutnya, menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 81 tahun 1993 tentang Pelayanan Umum disebutkan bahwa pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat dan di Daerah di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya

memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Mencermati uraian di atas, patut dilaksanakan kajian tentang perubahan pelayanan publik yang berorientasi kewirausahaan.

Banyak pelopor sosiologi dengan mengkaji kecenderungan umum dan makna sejarah, menjelaskan perkembangan masyarakat serta membuat perkiraan tentang masa depan masyarakat itu sendiri. Seperti, **Karl Marx** mengatakan bahwa pada dasarnya perubahan itu merupakan suatu falsafah sejarah (*Fatimah, 1992 : 74*). Sejarah suatu peradaban tidak hanya menyangkut tentang keakraban tingkat tinggi suatu masyarakat saja, tetapi juga menggambarkan keadaan lain, yaitu tentang ketidakadilan, penindasan terhadap pertentangan, dan peperangan. Peristiwa-peristiwa itu memberikan ilham dalam melahirkan buah pikiran para ilmu sosial untuk melihat, mengkaji, serta membicarakan sejarah perkembangan peradaban manusia. Seperti, *Max Weber* yang terungkap dalam kajiannya tentang etika protestan dan lahirnya kapitalisme yang matang, serta rutinisasi karisma, yang memandang daya gerak itu adalah terletak pada bidang spritual.

*Max Weber* pada dasarnya setuju dengan ciri-ciri pengeluaran kapitalis yang dikemukakan oleh *Karl Marx*, tetapi ia lebih mementingkan unsur idealisme atau superstruktur yang mewujudkan landasan materialisme. Demikian pula perubahan sosial yang dilihat oleh *Max Weber* dari sisi perubahan struktur suatu masyarakat. Sedangkan masyarakat terbentuk dan kokoh karena adanya legitimasi kepemimpinan yang ada. Manakala pengesahan kepemimpinan berangsur lemah dan ditentang oleh seorang pemimpin kharismatik yang muncul dari struktur dan menentang pemimpin lama, maka pemimpin yang mengambil alih kekuasaan mewujudkan struktur organisasi yang baru, yang lebih baik dan mapandangan meneruskan proses perulangan kharisma atau rutinisasi kharisma. Kemudian akan menerima nasib serupa dan kehilangan legitimasi serta ditentang oleh pemimpin kharismatik baru lagi (*Garda, 1992 : 27-30*). Proses perulangan ini dinamakan oleh *Max*

Weber bahwa dalam struktur masyarakat akan terjadi rutinisasi yang merupakan kebiasaan dalam suatu masyarakat. Perubahan dan perkembangan sosial memiliki 2 (dua) ciri yaitu teori linier dan lingkaran, dimana teori linier seperti perkembangan kapitalisme melalui etika protestan dan perubahan teori lingkaran proses rutinisasi. Perubahan ulang penggantian pemimpin yang mempunyai kharisma yang selalu cukup menonjol dari setiap perubahan. Perubahan yang terjadi dalam masyarakat dapat menunjukkan *perubahan sosial dan perubahan budaya*, bahkan berlaku keduanya pada satu tuntutan proses tertentu. Proses dalam makna sosial pada hakekatnya ialah perjalanan hidup suatu masyarakat yang di tunjukkan oleh dinamikanya, atau manusia itu tidak bersifat statis melainkan bersifat dinamis baik mengikuti evolusi biologik dalam daur hidupnya mulai sejak dalam kandungan sampai meninggal dunia yang strukturnya dalam daur hidupnya, demikian juga dalam perubahan tingkah laku dalam menghadapi situasi sosial mereka. Timbul tenggelamnya sistem sosial budaya suatu masyarakat adalah karena perubahan sebagai *means simply the process of becoming different in any sense* (John Eric. 1960 : :1).

Salah satu contoh perubahan masa kini yaitu apa yang diciptakan skenario *Naisbitt* pada bukunya yang pertama *Mega Trends (1982)*. Terbukti bahwa masyarakat umum tidak dapat mengingkari bahwa sebagian ramalan Naisbaitt terbukti besar adanya, beliau mengungkapkan 10 kecenderungan yang terjadi sampai akhir abad ke-20. Kesepuluh kecenderungan itu adalah, (1). Peralihan dari masyarakat industri ke masyarakat informasi. (2). Perubahan dari teknologi mekanik ke teknologi elektronik dan teknologi yang tinggi (*high-tech*). (3). Kecenderungan dari ekonomi nasional ke ekonomi global. (4). Kecenderungan dari program-program jangka pendek ke program-program jangka panjang. (5). Kecenderungan perubahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi. (6). Kecenderungan dari sistem manual/institusional-help. (7). Kecenderungan dari demokrasi berjenjang ke demokrasi keikutsertaan langsung (*participatory democracy*). (8).

Kecenderungan dari sistem bertingkat kesistem jaringan (net work).(9). Kecenderungan perubahan orientasi dari kawasan utara ke kawasan selatan. (10).Kecenderungan dari pilihan terbatas ke pilihan tidak terbatas (multi options). (*Naisbitt,1982 :45-48*).

Kalau kita amati apa yang di katakan oleh Naisbitt sekarang ini mendekati abad ke-20 hampir hampir seluruhnya terbukti ,contoh, peralihan dari masyarakat industri ke masyarakat informasi.Masalah ekonomi nasional ke ekonomi global dengan diberlakukannya GATT, AFTA 2003 dan APEC 2010 untuk negara sedang berkembang sebagai kelanjutan dari *Uruguay Round*.Kemudian peralihan dari sistem sentralisasi kesistem desentralisasi baik dalam manajemen perusahaan maupun birokrasi pemerintahan melalui debirokratisasi bahkan saat ini muncul lagi perampingan struktur di tingkat pusat untuk dialokasikan ke daerah-daerah otonomi (Dati II),apa yang terjadi di atas barangkali era itu pasang pertama globalisasi.

Buku kedua *Global Paradox* (1994 :1-6) menjabarkan era globalisasi pasang kedua beliau meramalkan bahwa pada tahun 2000-2050 akan timbul beberapa kecenderungan antara lain bahwa secara ekonomi,kegiatan ekonomi menjadi global dan universal namun sebaliknya di bidang politik terjadi kegiatan pengelompokan wilayah-wilayah kecil yang merdeka dan berdaulat yang kemudian menjadi negara-negara kecil yang merdeka.

Menurut *Naisbitt* semakin mengglobal kegiatan ekonomi ,semakin tumbuh sekretarianisme di bidang politik berdasarkan ras,etnik,suku dan bahasa.Kelompok sektarian ini menuntut pranpolitiknya dengan cara damai maupun dalam wujud pemberontakan ,sehingga beliau meramalkan pada tahun 2050 akan ada 500-1000 negara didunia sebagai akibat sektarianisme ini. Prediksi-prediksi beliau di atas semua skenario Naisbitt sesungguhnya dari sisi ilmu sosial memberi gambaran optimis bahwa perubahan ini berhubungan dengan 2 (dua) hal. *Pertama*, Adanya ketidakpastian (*uncertainty*) apa yang terjadi di masa depan,keadaan ini merupakan ciri dari masyarakat modern yang cepat

berubah, saling bergantung dan rumit (*change, interdependency, and complexity*). Hampir tidak ada dimasa depan dapat diharapkan akan berulang sebagaimana adanya pada hari ini. Segala sesuatu berubah dengan cepat. *Kedua*, Manusia dilahirkan bukanlah manusia statis melainkan bersifat dinamis, kedinamisannya sesuai dengan dinamika masyarakat, bahkan ketergantungan pada yang lain tidak terlepas dalam lingkungan tempat dan waktu hari ini, tetapi menjangkau wawasan yang amat luas dan jauh. Apa yang dilakukan dibenua lain hari ini, mempunyai dampak esok pagi disini (*Alvin Toffler, 1970 :16-18*).

Dari uraian-uraian di atas sesuatu perubahan selalu berlaku pada semua masyarakat manusia, setiap saat dimanapun mereka hidup dan berada dan mempunyai arti penting dalam diri setiap individu, masyarakat dan lingkungan. Kadang kala perubahan itu berlangsung secara tiba-tiba dan serentak, kadang kala berlangsung lambat secara gradual yang sukar diterima masyarakat tersebut tak sadar atau tak memperlihatkan akan berlakunya perubahan yang telah melanda kehidupan mereka. Jadi kalau birokrasi tidak berubah, sementara perubahan berjalan terus, maka birokrasi akan digulung oleh perubahan itu sendiri. Sehingga birokrasi akan *drift away* dan akan menghadapi suatu dilema (Dinamis, Januari, 1994 :60). tetapi adanya perubahan bukan berarti meninggalkan semua tradisi yang lama sebab dalam kondisi yang lain modernisasi harus lebih menonjol. Karena itu, birokrasi harus memperhatikan mekanisme sistem politik lama termasuk bagaimana modernisasi negara yang kita inginkan.

Perubahan paradigma yang dipicu oleh arus globalisasi tersebut mendorong berkembangnya manajemen sebagai ilmu dan praktek untuk mengisi kebutuhan manusia dalam menemukan solusi dan alternatif guna meningkatkan kualitas hidup umat manusia. Dalam konteks ini istilah revitalisasi ataupun reformasi sering digunakan oleh administrasi publik untuk mengidentifikasi adanya proses perubahan ke arah sesuatu sesuai kehidupan manusia yang lebih baik dari hari sebelumnya. Ilmu manajemen khususnya di dalam

manajemen publik sejak lama membahas perubahan sebagai suatu proses yang dikenal dengan istilah Administrative Reform. Menurut JD Moutgomery, administrative reform is a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other elements in a society, or within the bureaucracy itself both the purposes of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances (Leiden, 1970). Dalam konteks ini reformasi administrasi dikaitkan dengan politik, sehingga administrasi publik dapat dikatakan bertransformasi melawan resistensi. Dalam pada itu, terjadi intensitas yang tinggi ke arah interaksi dan interkoneksi (interconnected) di dalam dan di antara pemerintahan dan masyarakat (J. Halligan, 1998).

## **2.6. Permenkeu Nomor 88 Tahun 2013**

Kementerian Keuangan dalam menyelenggarakan urusan di bidang keuangan dan kekayaan negara menempati posisi strategis dalam pemerintahan Republik Indonesia. Hal tersebut tercermin dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat Kementerian Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara yang mempengaruhi perekonomian negara, yaitu antara lain kebijakan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berkenaan dengan kedudukan Kementerian Keuangan yang strategis tersebut, maka penataan kelembagaan merupakan prasyarat agar Kementerian Keuangan dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara optimal.

Kementerian Keuangan merupakan organisasi yang sangat besar dan heterogen serta merupakan satu-satunya Kementerian yang bersifat *holding company type department* dimana setiap direktorat jenderal memiliki fungsi spesifik dan memiliki Kantor Wilayah Direktorat Jenderal, bukan merupakan Kantor Wilayah Kementerian. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Kementerian Keuangan didukung oleh unit-unit organisasi baik di tingkat pusat (unit eselon I, Pusat-Pusat, dan Unit Pelaksana Teknis) maupun oleh instansi

vertikal di daerah (Kantor Wilayah dan Kantor Pelayanan/Pengawasan) dengan jumlah kantor unit kerja seluruhnya 1.335 buah. Adapun tugas Kementerian Keuangan tersebut diarahkan untuk melayani secara langsung maupun tidak langsung pemangku kepentingan/Masyarakat/*stake holders* sebagai pengejawantahan pelayanan publik.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.01/2010, Kementerian Keuangan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang keuangan dan kekayaan Negara dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan Negara. Tugas Kementerian Keuangan tersebut merupakan salah satu urusan pemerintahan yang tidak di limpahkan ke daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (proses bisnis), dan Sumber Daya Manusia (SDM). Sejak dicanangkan reformasi birokrasi tahun 2002 yang kemudian disempurnakan pada tahun 2007, Kementerian Keuangan telah menerapkan standar pelayanan dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU 25/2009) disahkan pada tanggal 18 Juli 2009 dan pada Pasal 60 UU 25/2009 mengamanatkan pembentukan 5 peraturan pemerintah dan 1 peraturan presiden, yaitu:

- a. Peraturan pemerintah mengenai ruang lingkup pelayanan publik
- b. Peraturan pemerintah mengenai sistem pelayanan terpadu
- c. Peraturan pemerintah mengenai pedoman penyusunan standar pelayanan
- d. Peraturan pemerintah mengenai proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat
- e. Peraturan pemerintah mengenai tata cara pengikutsertaan masyarakat
- f. Peraturan presiden mengenai mekanisme dan ketentuan pemberian ganti rugi

Keenam hal tersebut harus ditetapkan paling lambat 6 bulan sejak UU 25/2009 diundangkan. Namun demikian, sampai dengan saat ini hanya 1 peraturan pemerintah yang ditetapkan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (PP 96/2012). PP 96/2012 ditetapkan pada tanggal 29 Oktober 2012 atau 3 tahun 3 bulan setelah UU 25/2009 diundangkan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan (Permenpan 36/2012) ditetapkan pada tanggal 22 Juni 2012 (4 bulan mendahului PP 96/2012).

Mengingat Kementerian Keuangan merupakan *holding type organization* maka agar penyusunan standar pelayanan di lingkungan Kementerian Keuangan dapat berjalan dengan baik ditetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 88/PMK.01/2013 tentang Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan di Lingkungan Kementerian Keuangan (PMK 88/2013). PMK 88/2013 ditetapkan pada tanggal 30 Mei 2013 dengan berdasarkan pada UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik dan PP 96/2012 tentang Pelaksanaan UU No.25/2009 serta memperhatikan Permenpan 36/2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan .