

## BAB II

### 2.1 Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variable yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksana tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warganegaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Winarno dalam bukunya yang berjudul Teori dan proses kebijakan Publik menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut : “Implementasi merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai actor, organisasi, produser, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Selanjut Nugroho (2014:657) menjelaskan implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada 2 (dua) pilihan

langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Defenisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsure dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Nugroho dalam bukunya yang berjudul kebijakan Publik formulasi, Implementasi dan Evaluasi yang mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program – program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2004 : 158)

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan melalui bentuk program – program serta melalui derivat. Derivat atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Secara tegas Edward III (2002 : I) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2004 : 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah

kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik , namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Banyak penelitian yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10-20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif.

Berkaitan dengan keefektifan implementasi, maka sebelum melaksanakan implementasi kebijakan kiranya perlu diketahui terlebih dahulu pendekatan-pendekatan implementasinya. Sebagaimana dikemukakan Peter Deleon dan Linda Deleon pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T Alison dengan studi kasus misil kuba.

Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sector publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (top downer perspective). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Pada ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel

Mazmanian dan Paul Sabartier, Robert Nakamura dan Frank Smallwood, dan Paul Berman. Pada saat yang sama, muncul pendekatan bottom-upper yang dikembangkan oleh Michael Lipsky, dan Benny Hjern. Generasi ketiga, 19901-an, dikembangkan oleh ilmuwan social Malcolm L Goggin, memperkenalkan pemikiran bahwa variable perilaku actor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Mathland, Helen Ingram, dan Denise Scheberle.

Ada beberapa variable penting yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Beberapa pakar mengklarifikasikan variable-variable penting dalam implementasi kebijakan. Pandangan Edward III dalam bukunya *Implementing Public Polyce*, implementasi kebijakan di pengaruhi oleh empat variable, yaitu :

“ Four critical factors or variables in implementing public police : communication, resources, disposisi or attitude, and bureaucratic structure”.

(Empat factor atau variable kritis dalam melaksanakan kebijakan public: Komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi ). (Edward III,2002 : 9-10).

Berdasarkan pandangan Edward III Keberhasilan implemtasi kebijakan ditentukan oleh empat factor penting , Yaitu:

Pertama komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (policy maker) kepada pelaksana kebijakan (policy implementers). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa

macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (transmission), kejelasan (clarity), dan konsistensi (Consistency). Dimensi Transmission yaitu menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (clarity) berarti menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksan, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas. sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

Kedua yaitu sumberdaya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan Kewenangan (*information and authority*).

Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan Kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa

kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga yaitu disposisi; disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya.

Keempat yaitu struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

## 2.2. Pengertian dan Fungsi KK dan KTP

Kartu Keluarga (KK) menurut Administrasi Kependudukan adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.

KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua. KK inilah yang dijadikan sebagai salah satu dasar penerbitan KTP.

Sedangkan Kartu Tanda Penduduk selanjutnya disingkat KTP menurut Administrasi Kependudukan adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah negara Kesatuan republik Indonesia, memuat keterangan tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK), nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tanda tangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.

Perbedaan antara Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk pada dasarnya lebih bersifat administrasi dimana Kartu Tanda Penduduk diberikan kepada per individu yang berstatus sebagai warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Sedangkan Kartu Keluarga pada dasarnya dimiliki per keluarga. Jadi dalam keadaan ini Kartu Tanda Penduduk menerangkan identitas per masing-masing penduduk pemegang Kartu Tanda Penduduk itu sendiri sedangkan Kartu keluarga menerangkan identitas sebuah keluarga.

Selanjutnya dalam Pasal 8 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 diterangkan bahwa :

- 1.5.1.1.1.1. Pendudukan WNI yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberikan KTP yang berlaku seumur hidup.
- 1.5.1.1.1.2. KTP seumur hidup harus dilakukan penggantian, apabila penduduk yang bersangkutan pindah tempat tinggal.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya pada pembahasan sebelumnya bahwa Kartu Tanda Penduduk dan Kartu keluarga masing-masing memiliki fungsi dan kegunaan yang berbeda. Kartu Tanda Penduduk berfungsi sebagai bukti diri seorang warga negara, baik itu nama, status, jenis kelamin, agama dan tempat tinggal, sedangkan Kartu Keluarga adalah berfungsi untuk menjelaskan siapa saja yang masuk dalam satu keluarga.

Selain berfungsi sebagai pembuktian identitas seseorang maupun sebuah keluarga KTP dan KK juga merupakan sarana pelengkap dalam hal urusan pribadi seseorang maupun sebuah keluarga. Misalnya dalam hal sebuah keluarga ingin



mendapatkan pelayanan saluran telepon, maka sebagai persyaratan utama untuk menerangkan identitas pemohon, perusahaan pengelola telepon akan meminta identitas pemohon termasuk dalam hal ini adalah Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga. Demikian juga halnya apabila seseorang ingin melamar pekerjaan, maka KTP adalah sebuah persyaratan mutlak.

Dengan adanya identitas yang jelas dari seseorang maupun dari sebuah keluarga maka pihak-pihak lain yang berhubungan dengan seseorang maupun sebuah keluarga akan tidak ragu lagi karena adanya identitas tersebut.

Selain berguna bagi diri pribadi seseorang dan sebuah keluarga maka fungsi dan kegunaan KTP dan KK juga berfungsi sebagai bahan masukan bagi administrasi desa maupun kelurahan dalam hal mengetahui jumlah penduduknya, siapa saja yang menjadi penduduknya dan keadaan-keadaan lainnya yang berhubungan dengan hal-hal kependudukan.

### **2.3. Pihak-Pihak Yang Berhak Mendapatkan KTP dan KK**

Dari ketentuan Isi Pasal 6 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa pihak yang berhak atas Kartu Keluarga adalah sebuah keluarga. Hal ini sesuai dengan ketentuan bunyi Pasal 6 di atas yaitu “setiap kepala keluarga wajib memiliki kartu keluarga”.

Menurut Pasal 61 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan “KK diterbitkan dan diberikan oleh instansi pelaksana kepada penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap”.

Selanjutnya ditentukan pula dalam Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bahwa “penduduk Warga Negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tetap hanya diperbolehkan terdaftar dalam 1 (satu) KK”.

Sedangkan siapa saja yang berhak atas Kartu Tanda Penduduk maka diterangkan dalam Pasal 7 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 yaitu :

- (1) Setiap penduduk yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin wajib memiliki KTP.
- (2) Setiap penduduk hanya diberikan 1 (satu) KTP.

Dalam Pasal 8 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 dijelaskan pula :

- (1) Penduduk WNI, yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberikan KTP yang berlaku seumur hidup.
- (2) KTP seumur hidup harus dilakukan penggantian, apabila penduduk yang bersangkutan pindah tempat tinggal.

Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 menjelaskan bahwa ‘Penduduk Warga Negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berusia 17 tahun (tujuh belas) atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP”.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 menjelaskan bahwa “orang asing yang mengikuti status orang tuanya yang memiliki ijin tinggal tetap dan sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun wajib

memiliki KTP”.

#### **2.4. Pengertian Masyarakat Kurang Mampu**

Pengertian masyarakat kurang mampu atau masyarakat miskin adalah suatu kondisi dimana fisik masyarakat yang tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan pemukiman yang jauh dibawah standart kelayakan serta mata pencaharian yang tidak menentu yang mencakup seluruh multidimensi, yaitu dimensi politik, dimensi social, dimensi lingkungan, dimensi ekonomi dan dimensi asset.

Penggolongan kemiskinan didasarkan pada suatu standar tertentu yaitu dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau keluarga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum. Berdasarkan criteria ini maka dikenal kemiskinan absolute dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok minimum, sedangkan komunitas yang termasuk dalam kemiskinan relatif adalah mereka yang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum tetapi secara relative mereka masih di bawah rata-rata pendapatan masyarakat yang ada disekitarnya.

Sedangkan diskursus lain kemiskinan dibedakan menjadi natural, kultural dan struktural. Kemiskinan natural sama pengertiannya dengan kemiskinan turun temurun, disebabkan oleh suatu kondisi keterbatasan secara alamiah yang dihadapi suatu komunitas sehingga sulit melakukan perubahan. Kemiskinan Kultural adalah suatu kondisi miskin yang dihadapi komunitas, disebabkan oleh

faktor budaya. Budaya yang hidup, diyakini dan dikembangkan dalam suatu masyarakat menyebabkan proses pelestarian kemiskinan dalam masyarakat itu sendiri. Sedangkan Kemiskinan Struktural merupakan suatu kemiskinan yang melanda suatu komunitas yang disebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang dibangun manusia. Faktor-faktor tersebut muncul karena dibangun dan dikondisikan oleh manusia, sehingga menyebabkan kerugian pada suatu sisi.

## **2.5. Pengertian Pelayanan Publik**

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun demikian pengertian tentang pelayanan tetaplah ada meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2004:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. "Pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe - memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagainya) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya".

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat

pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan di sini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi Bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani disini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan daripadanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa.

Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani. (Wahab, 2002 : 31).

Winarno (2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *condition sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu di rawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP, hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum

yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.

## 2.6. Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum istilah kebijakan dan kebijaksanaan seringkali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat banyak kesamaan dan sedikit perbedaan, sehingga tak ada masalah yang berarti bila kedua istilah itu dipergunakan secara bergantian. Pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan juga terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia.

### 1. Kebijakan kepandaian, kemahiran.

Kebijakan berarti:

- a. Hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya).
- b. Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya).
- c. Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (dalam kesulitan dan sebagainya). (Poerwadarminta, 2004: 115).

### 2. Istilah kebijaksanaan biasanya digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif.

Kebijaksanaan berarti:

- a. Pandai; mahir; selalu menggunakan akal budinya.
- b. Patah lidah; pandai bercakap-cakap. (Poerwadarminta, 2004:115).

Sedangkan *policy* berasal dari bahasa Latin *politeia* yang berarti

kewarganegaraan. Karena *policy* dikaitkan dengan pemerintahan, maka lebih tepat jika diterjemahkan sebagai kebijaksanaan dan bukan kebijakan (Suryaningrat, 1989 : 11).

Berbeda dengan Winarno (2002: 14) dalam bukunya “Teori dan Proses Kebijakan Publik”, ia mempergunakan istilah kebijakan, Kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (Winarno, 2002 : 16).

Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich dalam Winarno (2002 : 16) memberikan pengertiannya sebagai berikut : Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan publik (*public policy*) yaitu kebijakan negara, kebijakan yang dibuat negara.

Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu



bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan yang lain (Dewi, 2002 : 1).

Menurut James Anderson, dalam Bambang Sunggono (1994 : 23) mengatakan bahwa : *“Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Menurut Anderson dalam Sunggono (2005 : 23), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah:

1. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah (Winarno, 2002 :17).

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihatraja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2002 : 18).

Dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa:

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan

melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu:

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator).
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator).
3. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator).
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor). (Sunggono,1994 : 12).

### 2.7. Jenis dan Sifat Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. *Substantive Policies and Procedural Policies.*

*Substantive Policies* adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan.

*Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

2. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.*

*Distributive Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian

pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk.

*Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

### 3. *Material Policies.*

*Material policies* adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

### 4. *Public Goods and Private Goods Policies.*

*Public Goods Policies* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. (Sutopo dan Sugiyanto, 2001: 5)

Menurut Budi Winarno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

1. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat

oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.

2. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.
4. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
5. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (Winarno, 2002 : 19-20).

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

