

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan bisa tercapai. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama - sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan tersebut.

Menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah: “Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. (Webster dalam Wahab,2005:64).

Jadi sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Solichin Abdul Wahab mendefinisikan implementasi kebijakan secara umum yaitu: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh

individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”(1997:63).

Menurut Jones (1987), implementasi adalah ; *Those activities directed toward putting a program unto effect* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya).

Sedangkan Mazmanian & Paul Sabatier (1993), *Implementation is the carrying out of basic policy decision usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions* (implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun bisa pula berbentuk perintah atau petunjuk eksekutif atau keputusan badan peradilan.

Secara Lebih konkrit, Mazmanian & Sabatier menyatakan bahwa fokus perhatian dalam implementasi yaitu memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, diantaranya adalah ; kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha mengadministrasikan maupun usaha menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang top-down, Sedangkan format 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 sebagai acuan dalam implementasi kebijakan yang bisa diterima oleh public.

Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top – down* , dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, 1994: 2)

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*).

2.2. Perspektif Implementasi 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. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

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. meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *Standard Operating Procedure (SOP)* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat 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.

2.3. 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. Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Model yang dikembangkan Hogwood dan Sabiter (Wibawa, 1995), model yang disusun atas dasar proses implementasi kebijakan sebagai suatu proses ditegaskan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat tiga variabel bebas yang dapat berpengaruh (1) mudah atau tidaknya masalah yang dikendalikan, (2) kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi (3). Variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi.

Sedangkan 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.

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.

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.

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai 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.

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.

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik, walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980:9-10) sebelumnya, sebagai berikut: “.... *four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure*”. Keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya. Keempat faktor atau variabel

penyebab tidak terimplementasinya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*).

Merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektivitas program melalui transmisi personel yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan di lapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi. Ada 3 aspek penting dalam dimensi komunikasi ini, yaitu menyangkut indikator : Setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda - beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara - cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

“Different bureaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hinder implementation. Within a single policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and different methods of handling problems.

Perubahan pegawai birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementator tetap dapat menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan

yaitu merubah sikap para implementator melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

“Changing the personel in government bereaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementor’ dispositions is to alter dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives” .

Kecenderungan - kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Maka untuk itu diperlukan :

- a. Staf yang memadai dan berkeahlian sesuai kebutuhan
- b. Informasi tentang kebijakan
- c. Wewenang yang dimiliki pelaksana
- d. Fasilitas yang ada

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

3. Sikap Pelaksana (*Dispositions/Attitudes*)

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor, dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. Struktur Birokrasi (*Bureuacratic Structure*).

Secara etimologis istilah birokrasi berasal dari kata *bureau* (bahasa Prancis) yang berarti 'meja tulis' dan *kratos* (bahasa Yunani) yang berarti pemerintahan (Sastroatmojo, 1995: 189). Secara sederhana dapatlah dikatakan bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bekerja di belakang

meja tulis di kantor-kantor. Pengertian itu kemudian semakin berkembang. Dalam konteks politik birokrasi diartikan sebagai wujud dari aparat pemerintahan negara dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan melalui serangkaian tahapan atau biro-biro yang masing-masing diberi mandat atau dalam menentukan suatu tahap kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus yang dihadapi. Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III menegaskan birokrasi jarang mati.

Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards

III, yaitu:

- a. *Standard Operating Procedures* (SOP), yaitu berkaitan dengan:
 1. Masalah-masalah sosial dan urusan publik;
 2. Instruksi yang dominan pada tahap-tahap yang berbeda; dan
 3. Tujuan yang berbeda berada pada lingkungan yang luas dan kompleks.

SOP pada dasarnya merupakan tatanan prosedur kerja birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, yang secara internal birokrasi dapat mengatur sumber-sumber yang dimilikinya, baik

berkaitan dengan sumber daya manusia, waktu, sarana dan prasarana.

b. *Fragmentation* (fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

- 1). *Survive* ialah kekuatan untuk tetap bertahan hidup; dan
- 2). bukan pilihan-pilihan netral dalam suatu kebijakan.

Fragmentasi merupakan kemampuan birokrasi dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi birokrasi, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan supra struktur (legislatif, eksekutif, maupun lembaga kenegaraan lainnya) Pada sisi lain Edwards III menegaskan juga bahwa dari empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana di kemukakannya, bahwa:

“Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, disposition, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation” (Edwards III, 1980:147).

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dalam hal ini setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan akan memudahkan

terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi, yaitu mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ke tingkat pelaksana di lapangan. Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang dibuatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi yang disebabkan oleh karena kurang-jelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

2.4 Birokrasi Sebagai Mesin Politik

Max Weber seorang sosiolog kenamaan Jerman pada awal abad ke 19 menulis karya yang sangat berpengaruh bagi negara-negara di daratan Eropa. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan (Miftah Thoha, 2008:16).

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Oleh karena itu, birokrasi merupakan

suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan pejabat politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Model Birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang dipersiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan (Miftah Thoha, 2008:21).

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Weber hanya ingin lebih meletakkan birokrasi ini sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Menurut Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan (mampu memisahkan kepentingan pribadi dan kepentingan dinas).

2. Hirarki jabatan (perjenjangan dan tingkatan) jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan dengan tegas dan adanya pembagian kerja yang jelas.
4. Setiap pejabat dipilih berdasarkan atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
5. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya.
6. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan sistem merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
7. Setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resource instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- 8) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

2.5 Netralitas Birokrasi Pemerintah

Netralitas birokrasi pada hakekatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol dan pejabat politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol atau pejabat politik) yang lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan

berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik (Mifthah Thoha, 2008 :168).

Masalah netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh dan intervensi partai politik nampaknya tidak bisa dianggap ringan sekarang ini. Sejak lama sekali persoalan ini tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya demokrasi yang ditandai dengan adanya partai politik. Ketika Maklumat X Wakil Presiden Hatta tahun 1945 diterbitkan, maka di Indonesia mulai dikenal partai-partai politik sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kebebasan berpolitik, bersuara, berserikat, dan kebebasan, dari rasa takut untuk berbeda pendapat, hingga pada tahun 1955 tersenggaralah pemilu pertama yang dikenal sangat demokratis. Pemilu pertama ini menghasilkan empat partai besar, yakni, PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Partai-partai pemenang pemilu dalam pemilihan sistem pemerintahan yang parlementer pada saat itu, silih berganti memerintah pemerintahan. Mulai saat itu birokrasi pemerintah dikendalikan dan dipimpin oleh Menteri yang berasal dari partai politik. Kebiasaan waktu itu partai politik yang memimpin departemen pemerintah menjadikan departemen pemerintah sebagai basis pengaruh dan dukungan bagi partainya. Netralitas birokrasi pemerintah mulai terganggu, setidaknya kita mulai tidak melihat bahwa birokrasi pemerintah bebas dari pengaruh partai politik.

Ketika Presiden Soekarno kembali kepada UUD 1945, sistem pemerintahan kita menganut sistem presidensial. Dalam sistem presidensial ini pun nampaknya tidak bisa menjadikan birokrasi netral dari pengaruh partai politik. Keadaan seperti ini oleh pemerintah orde baru diteruskan dengan gaya monoloyalitas bagi pegawai negeri sipil kepada kekuasaan politik yang memenangkan mayoritas tunggal dalam

pemilu. Ketika pemerintahan orde baru, slogan kebijakannya menjadikan birokrasi pemerintah netral dari partai politik. Pegawai negeri dilarang memasuki partai politik. Akan tetapi kebijakan itu merupakan siasat politik pemerintah yang mendominasi pegawai negerimenjadi anggota Golkar yang bukan partai politik. Pada saat itu partai politik hanya ada dua yakni PDI dan PPP.

Pegawai negeri dilarang masuk kedua partai tersebut, tetapi diizinkan masuk Golkar. Itu lah netralitas birokrasi dari pemerintah orde baru. Selama pemerintahan orde baru, seperti yang diuraikan di atas, birokrasi pemerintah tidak bisa dibedakan secara jelas mana yang karir dan mana pula yang partisan. Pemerintah orde baru mempergunakan sistem karir dalam peraturannya, akan tetapi hampir semua pejabat birokrasi pemerintah merupakan partisan dari kekuatan politik yang memerintah sebagai mayoritas tunggal. Setiap pengangkatan seseorang pada jabatan birokrasi pemerintah dengan menggunakan pertimbangan keanggotan atau pendukung kekuatan politik tertentu merupakan wujud dari intervensi parpol yang bisa mengganggu kenetralan birokrasi.

Sekarang dengan adanya banyak partai politik yang ikut dalam pemilihan umum maka semua partai itu memiliki kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu. Dalam sistem demokrasi maka partai yang memenangkan suara dalam pemilu berhak untuk memimpin pemerintahan ini. Kehadiran partai politik melalui wakilnya yang ditunjuk sebagai menteri yang memimpin suatu departemen, maka kalau tidak diatur sistemnya, ada kemungkinan peristiwa sejarah masa lalu semenjak tahun 1955 kemudian diperluas lagi semasa pemerintahan orde baru, akan terulang lagi. Keadaan seperti ini akan memperlemah posisi birokrasi dari intervensi

partai politik maupun pejabat politik, sehingga birokrasi tidak bisa netral. Walaupun sudah ada UU No. 43 Tahun 1999 tentang kepegawaian negeri, dan pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan melalui PP No. 5 dan 12 Tahun 1999 agar PNS tidak menjadi anggota dan pengurus parpol, dan sekarang terbit UU Nomor 1 tahun 2015 sebagaimana diubah oleh UU Nomor 8 tahun 2015 yang menegaskan bahwa ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan partai politik. Akan tetapi kalau ada upaya dari parpol ataupun pejabat politik yang memimpin suatu departemen untuk mengintervensinya maka peraturan tersebut tidak akan efektif.

Jika birokrasi memihak kepada salah satu kekuatan partai politik yang sedang memerintah, sementara itu diharapkan birokrasi pemerintah itu memberikan pelayanan kepada rakyat secara adil dan merata sebagaimana tugas dan fungsi negara pada pemerintahan pada umumnya, maka sikap pelayanan tersebut jelas tidak terpuji. Selain tidak terpuji sikap pelayanan tersebut tidak mencerminkan sikap demokratis dan cenderung memberikan peluang bagi suburnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Apabila kita mengamati perkembangan pemerintah daerah setelah reformasi ini kedudukan sistem birokrasi pemerintahan daerah terhadap kepemimpinan pejabat politik yang memimpinya sangat mengkhawatirkan. Apalagi kalau musim pemilihan umum kepala daerah langsung, salah satu calon adalah bupati yang sedang menjabat, maka pejabat birokrasi tidak ada diskresinya untuk tidak memihak calon bupatinya itu. Demikian pula ketika pemilihan presiden secara langsung, maka bupati yang satu partai dengan partainya calon Presiden bertindak menjadi juru kampanye calon presiden dan di belakang juru kampanye itu berjejer para

pejabat birokrasi di daerahnya. Pemerintah maupun partai politik (DPR/DPRD) tidak peka terhadap situasi seperti ini, dan dianggap kejadian seperti itu sebagai dinamika demokrasi. Diskresi pejabat birokrasi, dalam melaksanakan kebijakan pemerintahan menjadi terkandali oleh aspirasi politik dari pejabat politik yang memimpinya sebagai kepala daerah, belum lagi intervensi kekuatan politik dari parpol yang berada di luar DPRD. Diskresi pejabat adalah keluasan yang dimiliki dalam menjalankan kewenangannya sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. Birokrasi pemerintah mempunyai keluasan dalam batas-batas nominal yang melekat pada jabatan atau sistem yang ada.

2.6 Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung dan Demokrasi

Demokrasi adalah konsep yang sangat tua yakni abad ke-6 sebelum masehi sampai dengan pertengahan abad ke-4 sebelum masehi dan dipraktikkan di polis-polis (negara kota) di Athena dan sekitarnya. Istilah Demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government of rule by the people*" Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.

Menurut Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory*, memberi definisi sebagai berikut, sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan perwujudan pengembalian "hak-hak dasar" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dengan itu rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung, bebas dan rahasia tanpa intervensi (otonom).

Sebagai suatu sistem, sistem pemilukada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder atau sub-sub sistem (Joko Prihatmoko, 2005 : 201). Bagian tersebut adalah *électoral régulation*, *électoral process*, *électoral law inforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pemilukada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman penyelenggaraan, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pemilukada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilukada baik politis, administratif atau pidana. Ketiga bagian pemilukada langsung tersebut sangat menentukan sejauhmana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer.

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi

pemerintahan itu. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif daerah. Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. Oleh sebab itu, kepala daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan kepada rakyat. Adapun dalam pejabat politik terkandung maksud bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan dengan mekanisme politik, yaitu melalui pemilihan umum yang melibatkan elemen-elemen politik, seperti rakyat dan partai-partai politik.

Pemilukada merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pemilukada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya *equivalen* dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalensi tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD. Hubungan kemitraan dijalankan dengan cara melaksanakan fungsi masing-masing sehingga terbentuk mekanisme *check and balances*. Oleh sebab itu, pemilukada sesungguhnya bagian dari sistem politik di daerah. Sistem pemilukada juga bagian dari sistem politik di daerah.

Aktor utama dari sistem pemilihan umum kepala daerah langsung (pemilukadasung) adalah rakyat, partai politik dan calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Ketiga faktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan

yang dilaksanakan dalam rangkaian tahapan-tahapan kegiatan pemilukada langsung (Joko Prihatmoko, 2005:204). Kegiatan tersebut antara lain:

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/ wakil kepala daerah
- c. Kampanye
- d. Pemungutan suara
- e. Penghitungan suara
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/ wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Karena pemilukada langsung merupakan implementasi demokrasi partisipatoris, maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan. Nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui azas-azas pemilukada langsung, yang umumnya terdiri dari langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagai implikasinya proses pelaksanaan tahapan-tahapan kegiatan dalam pemilukada harus menegakkan dan menjunjung tinggi nilai-nilai objektivitas, keterbukaan, keadilan dan kejujuran.

Menurut ajaran John Locke, pemerintah berasal dari persetujuan yang diperintah. Ajaran ini membangkrutkan sistem pewarisan kepemimpinan politik patriarkis secara turun-temurun yang pada masanya diakui yang tersahih. Locke juga mewanti bahwa penguasa yang kemudian terbukti tidak mampu, tidak mau, atau malahan ingkar pada kewajiban asasnya melindungi hak dan kebebasan dasar rakyat, maka ketidakmauan, ketidakmampuan dan keingkaran semacam itu merupakan pembenaran bagi rakyat untuk melengserkannya.

Rousseau yang terilhami pemikiran Locke juga menyatakan bahwa kesepakatan masyarakat adalah dasar legitimasi kekuasaan di antara manusia (*conventions form the basis of all legitimate authority among men*). Karena eksistensi penguasa sesungguhnya berasal dari kesepakatan rakyat maka penguasa memiliki tugas asasi melindungi hak dan kebebasan rakyat, pemilik kekuasaan tertinggi. Kedaulatan ada di tangan rakyat.

Munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional (Smith, 1998). Pemilukada secara langsung merupakan desain kelembagaan untuk mempercepat proses demokrasi di daerah. Desain ini dimunculkan setelah melihat bahwa penguatan parlemen (DPRD) tidak mampu meningkatkan kualitas demokrasi secara substansial. Sebagaimana di tingkat nasional, adanya pemilu yang demokratis dan sistem multi partai telah memungkinkan adanya sistem perwakilan yang melibatkan kekuatan (*descriptive representation*). Tetapi, corak sistem perwakilan seperti itu, ditambah kekuasaan dan otoritas yang dimiliki tidak lantas membuat adanya interaksi yang lebih baik antara rakyat dan para wakil. Yang terjadi adalah adanya pergeseran proses politik saja, dari sebelumnya berpusat di eksekutif ke eksekuti-legislatif. Sifat proses politiknya sendiri tetap sama, elitis. Pemilukada secara langsung dimaksudkan untuk meminimalisasi kecenderungan demikian.

Menurut PP No. 6 tahun 2005, Pemilukada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.


Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, serta walikota dan wakil walikota untuk kota.

Pemilukada merupakan perwujudan dari pasal UUD 1945 18 ayat (4) yang menegaskan bahwa Kepala Daerah yakni Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratik, sekalipun tidak ditegaskan "dipilih langsung oleh rakyat". Untuk melaksanakan pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka dalam pemilihan kepala daerah diatur dengan UU No. 32 tahun 2004 sebagai revisi dari UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Merujuk pada Peraturan KPU No. 72 tahun 2009, penyelenggaraan Pemilukada berpedoman kepada asas mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas.

Pemilukada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Kepala Daerah (KPUD). KPUD adalah KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang No. 32 tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan di provinsi dan/atau kabupaten/kota. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. Pelaksana pemungutan suara dalam pemilihan pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan dan tempat pemungutan suara dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK),

Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan. Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.



2.7 Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor : B /2355 /M.PANRB /07/2015, Perihal Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Menurut Permendagri no. 55 tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan : Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Mengingat isi Surat Edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa,

karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma.

Adapun yang menjadi isi dari Surat Edaran tersebut tak lain berisikan seruan agar Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, diinstruksikan kepada Seluruh Aparatur Sipil Negara, baik yang menjadi calon ataupun tidak menjadi calon Kepala Daerah agar :

1. Menjaga Netralitas dalam pemilihan Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota.
2. Tidak Menggunakan asset Pemerintah dalam kampanye Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota seperti ruang rapat/aula, kendaraan dinas dan perlengkapan kantor lainnya.
3. Bagi Aparatur Sipil Negara yang tidak menaati ketentuan dan melakukan pelanggaran terhadap larangan dijatuhi hukuman disiplin sedang hingga berat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.