

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2. 1. Implementasi Kebijakan Publik**

##### **2.1. 1. Pengertian Implementasi**

Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa:

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

##### **2.1.2. Model Implementasi Kebijakan Grindle**

Menurut Merilee S. Grindle (1980) dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procces*. Menurut Grindle ada 2 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu :

1. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 hal, yakni:
  - a. dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :

- Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
- Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

2. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :

**- Isi Kebijakan (*Content of Policy*)**

Mencakup :

a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

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

b. *Type of benefits* (tipe manfaat)

Pada point ini *content of policy* (isi kebijakan) berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai.

*Content of policy* (isi kebijakan) yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.

d. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan)

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

e. *Program implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan. Ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.

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

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

## - Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

Mencakup :

*Power, interest, and strategy of actor involved*

(Kekuasaan,kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

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

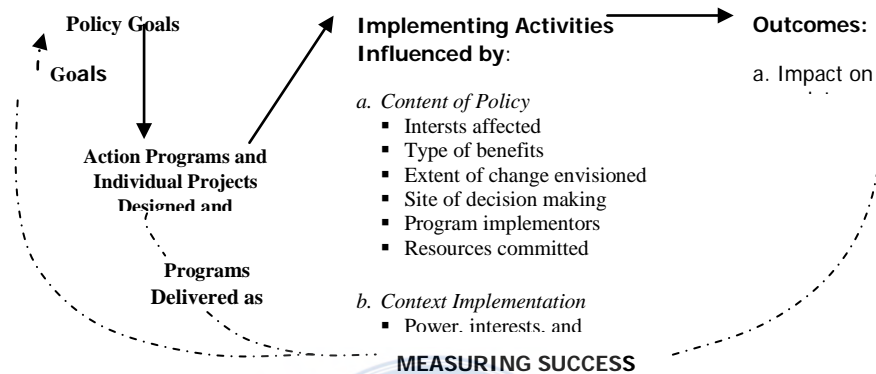
a. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)

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

b. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi

atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan.



**Gambar 2.1 Model Implementasi Kebijakan Grindle**

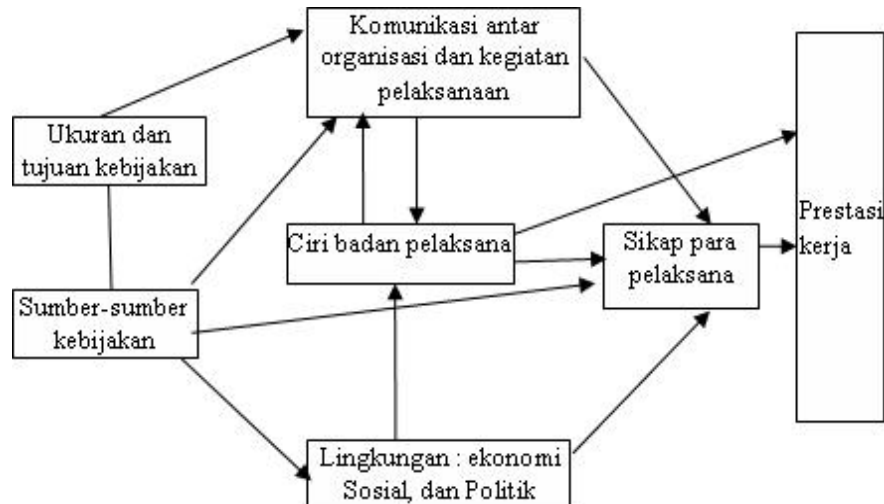
Penelitian ini menggunakan teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk mengetahui Implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 1 Tahun 2015 secara lebih mendalam.

### 2.1.3. Model Implementasi Van Metter dan Van Horn

Implementasi menurut Van Metter dan Van Horn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa: “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” (Van Metter dan Van Horn, 1975:447). Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai

tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Menurut Van Metter dan Van Horn ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan publik yakni:

1. Kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan.
2. Faktor faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non realisasi tujuan tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya bila perubahan besar ditetapkan dan konsensus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan. Disamping itu kebijakan perubahan besar/ konsensus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif daripada kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsensus rendah. Dengan demikian konsensus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan dari pada unsur perubahan. Dengan saran- saran atau hipotesis-hipotesis seperti ini akan mengalihkan perhatian kepada penyelidikan terhadap faktor faktor atau faktor-faktor yang tercakup dalam proses implementasi menjadi sesuatu hal yang penting untuk dikaji.



**Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn (1975)**

Ada 6 faktor menurut Van Metter dan Van Horn (1975) yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006).

2. Sumber Daya

Menurut Meter dan Horn (1975), keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi

diluar sumber daya manusia, sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik tersebut, demikian halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

### 3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia maka dapat dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan. Van Metter dan Van



Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
  - b. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses proses dalam badan badan pelaksana.
  - c. Sumber sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota anggota legislatif dan eksekutif).
  - d. Vitalitas suatu organisasi.
  - e. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu- individu diluar organisasi.
  - f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.
4. Sikap (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implemementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persolan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi antar Organisasi Pelaksana

Kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Metter dan Van Horn, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementors). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan external. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi sosial dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan badan pelaksana, kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri.

Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan-badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan juga akan berpengaruh pada kecenderungan para pelaksana. Jika masalah yang dapat diselesaikan oleh suatu program begitu berat dan para warga negara swasta serta kelompok kepentingan dimobilisir untuk mendukung suatu program maka besar kemungkinan para pelaksana menolak program tersebut. Lebih lanjut Van Metter dan Van Hon menyatakan bahwa kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya, faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program. Bila faktor lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi implementasi kebijakan maka hal ini juga berlaku untuk faktor lainnya. Implementasi suatu program merupakan suatu yang kompleks, dikarenakan banyaknya faktor yang saling berpengaruh dalam sebuah sistem yang tak lepas dari faktor lingkungan yang cenderung selalu berubah. Proses implementasi dalam kenyataannya dapat berhasil, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (*outcome*). Karena dalam proses tersebut terlibat berbagai unsur yang dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program. Jadi

untuk mengetahui keberhasilan program adalah dengan membandingkan antara hasil dengan pencapaian target program tersebut.

#### **2.1.4. Penelusuran terhadap peneliti sebelumnya**

Dalam melakukan penelitian tentang implementasi peraturan informasi publik, perlu dilakukan tinjauan pustaka untuk mengetahui penelitian sebelumnya yang memiliki tema serupa, baik tentang implementasi kebijakan maupun keterbukaan informasi publik. Studi pustaka ini sangat bermanfaat bukan hanya untuk mengeksplorasi teori-teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan tetapi dapat dilakukan perbandingan untuk mengetahui kelebihan sekaligus kelemahan dari penelitian-penelitian tersebut. Dengan demikian dapat dilihat perbedaan maupun kesamaan antara penelitian yang sedang dilakukan dengan penelitian-penelitian terdahulu. Berdasarkan penelusuran studi kepustakaan tentang penelitian-penelitian terdahulu, ditemukan tema yang serupa dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini. Penelitian tentang implementasi kebijakan cukup banyak dijumpai namun sedikit sekali yang mengkaji tentang implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik dengan model implementasi hasil dari sintesis model penelitian terdahulu.

Penelusuran pertama peneliti dapat dari hasil kajian Pratikno dan tim (2012) mengangkat judul “Kajian Implementasi Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Lokal: Pasca Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008.” Mereka menelaah pelaksanaan keterbukaan informasi publik di beberapa pemerintahan lokal di Indonesia yakni Aceh, Jakarta, Jawa Timur, dan Papua. Penelitian ini bertujuan untuk melihat dan membedah bagaimana pelaksanaan keterbukaan informasi publik dengan menggunakan teori implementasi kebijakan

Merilee S. Grindle (1980) yang memetakan implementasi kebijakan melalui dua dimensi penting yakni isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan berkaitan dengan pengaruh isi kebijakan yang sangat menentukan hal-hal apa yang harus diimplementasikan dan siapa yang melakukannya. Sedang konteks kebijakan berkaitan dengan kondisi sosial politik serta office politics dalam tubuh birokrasi yang menentukan bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Selanjutnya, melalui teori tersebut, penelitian ini memetakan tiga aspek pokok yang diteliti yakni capaian, kendala, dan juga peluang selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Kemudian, aspek diturunkan kembali menjadi beberapa variable (capaian: kelembagaan & substantif, kendala: eksternal & internal, peluang: eksternal & internal) hingga sampai pada indikator-indikator yang menjadi ukuran. Berdasarkan hal tersebut, penelitian itu berusaha memetakan masalah utama implementasi, apakah berkaitan dengan masalah dasar regulasi, desain kelembagaan penyelenggaraan, kapasitas aparat atau sumberdaya penyedia, ataukah sekedar teknis di lapangan. Adapun temuan dari penelitian ini adalah bahwa implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik di banyak daerah yang diteliti tidak sesuai dengan ketentuan yang digariskan oleh undang-undang tersebut. Baik dari segi jangka waktu implementasinya, pembentukan lembaga dan sistem pengelolaannya, penyedia dan penyediaan informasinya, dan hal-hal lain yang mendukung keefektifan keterbukaan informasi publik di masing-masing daerah. Bahkan di Provinsi Papua, proses implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik ini belum sama sekali dilakukan. Kelemahan penelitian ini adalah tidak rinci dan beragamnya pressure atau tekanan pihak luar yang mempengaruhi proses implementasi. Misal di DKI Jakarta, praktis hanya

membahas permintaan informasi tanpa membahas permintaan informasi dari pihak lainnya. Namun, secara keseluruhan, model ini dapat dikatakan cukup berhasil dalam membedah permasalahan implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Oleh karenanya, peneliti meyakini model penelitian tersebut masih cukup relevan untuk direplikasikan kembali pada penelitian ini.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Agusly Irawan Aritonang (2011). Dalam Penelitiannya, Aritonang mendeskripsikan bagaimana implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik di Yogyakarta. Penelitiannya tersebut menemukan sebuah temuan yang juga menegaskan hasil penelitian yang dilakukan oleh pratikno dan tim. Temuan tersebut berupa realita dimana pemerintah daerah masih juga enggan untuk serius dalam mengimplementasikan undang-undang keterbukaan informasi publik. Dishubkominfo Yogyakarta yang menjadi objek fokus dari penelitian ini, disimpulkan belum atau tidak secara maksimal menjalankan perannya sebagai bagian dari implementor UU KIP yakni cara strategi implementasi, peran pengorganisasi, peran pemimpin dan penggerak, dan peran pengendali. Meskipun secara konsep, teori yang digunakan oleh Aritonang berbeda dengan teori yang digunakan oleh Pratikno dan tim, namun temuan kedua penelitian tersebut memiliki kemiripan. Aritonang menggunakan teori implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975). Teori ini memiliki lima variabel penting yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan yakni: (1) standar dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Namun sayangnya, dalam

bab pembahasannya peneliti seperti kurang menguasai dan memahami betul teori implementasi ini. Hal tersebut terlihat dari bagaimana pembahasan yang dilakukan peneliti agak meninggalkan teori implementasi yang disinggung di awal penelitian. Hal ini menyebabkan ketidakfokusan antara teori yang digunakan dengan pembahasan yang dilakukan. Namun, penelitian Aritonang yang menggunakan model Metter dan Horn dimana variabel kondisi sosial, ekonomi dan politik menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan, maka temuan dari model ini turut melengkapi temuan Pratikno dan tim yang tidak secara khusus mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi dan politik. Dengan variabel tersebut, Aritonang menemukan adanya faktor sosial politik dalam proses implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik di Yogyakarta. Penelitian ini pada dasarnya memiliki kesamaan dengan beberapa penelitian tersebut. Kesamaan itu diantaranya terletak pada fokus berupa implementasi undang-undang keterbukaan informasi publik. Namun, penelitian ini menggunakan model analisa implementasi yang berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Model tersebut dibuat berdasarkan teori-teori implementasi kebijakan publik yang dimodifikasi sedemikian rupa dengan tujuan agar dapat menjawab pertanyaan penelitian secara komprehensif dan mampu mengisi kekurangan atau kelemahan yang terdapat pada penelitian terdahulu sebagaimana yang telah disinggung di atas.

Berdasarkan penjelasan dari teori para ahli dan peneliti sebelumnya maka peneliti menggunakan teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat

membantu peneliti untuk mengetahui Implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 1 Tahun 2015 secara lebih mendalam.

### **2.1.5. Konsep Kebijakan Publik**

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani “*polis*” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa latin menjadi “*politia*” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “*policie*” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Budi Winarno (2008:16) menyebutkan secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk pembicaraan-pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.



Frederickson dan Hart dalam Tangkilisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan, sedangkan kebijakan tentang informasi publik berdasarkan peraturan komisi pemilihan umum no.1 tahun 2015 adalah suatu kebijakan yang dibuat komisi pemilihan umum untuk membentuk pejabat penyedia informasi dan data sebagai salah satu bentuk transparansi. Baik itu transparan dalam tahapan, transparan dalam anggaran juga terkait daftar pemilih dan hasil rekapitulasi di Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis.

Faktor-faktor tersebut diantaranya:

- 1) Kondisi lingkungan  
Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.
- 2) Hubungan antar organisasi  
Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).

4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. (Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong pemerintahan daerah dalam program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Khususnya untuk membantu pembiayaannya, pemerintah pusat bisa memberi bantuan berbentuk subsidi yaitu transfer dana dari anggaran dan pembukuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Alokasi oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah mengandung tujuan yang berbeda-beda yang mempengaruhi bentuk dan lingkungannya. Pengertian subsidi dikemukakan oleh Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi). Yang dimaksud subsidi adalah semua bantuan financial pemerintah kepada individu, perusahaan, dan organisasi. Maksud dari subsidi adalah untuk memberikan bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas (Subarsono, 2005:109)

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran

ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

## **2.2. Keterbukaan Informasi Publik**

Keterbukaan atau transparansi menunjuk pada tindakan yang memungkinkan suatu persoalan menjadi jelas, mudah dipahami dan tidak disangsikan lagi kebenarannya. Keterbukaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berhubungan dengan informasi berita, pernyataan, dan kebijakan publik. Keterbukaan diartikan sebagai keadaan yang memungkinkan ketersediaan informasi yang dapat diberikan dan didapatkan oleh masyarakat luas. Sikap terbuka adalah sikap untuk bersedia memberitahukan dan sikap untuk bersedia menerima pengetahuan atau informasi dari pihak lain.

Keterbukaan penyelenggaraan negara diperlukan untuk meningkatkan kepercayaan, dukungan, dan partisipasi masyarakat. Rakyat merupakan pemegang kedaulatan, dan sudah sewajarnya mengetahui hal-hal yang akan diperuntukkan baginya. Masyarakat yang terbuka akan mudah menerima perubahan dan memungkinkan kemajuan. Mereka dapat belajar dari masyarakat lain, dan menerima hal-hal baru yang berguna bagi masyarakat. Sebaliknya suatu masyarakat yang tertutup akan sulit berkembang dan menyesuaikan diri dengan kemajuan.

Menurut Ignatius Haryanto, dalam pemerintahan yang terbuka berlangsung tata pemerintahan yang transparan, terbuka dalam seluruh proses pengelolaan kenegaraan, termasuk seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari

proses pengambilan keputusan, pelaksanaan serta evaluasinya (Haryanto, 2005: 14). Untuk menjamin transparansi, keterbukaan dan partisipasi masyarakat, tidak sedikit lembaga publik yang mulai memanfaatkan fasilitas jejaring sosial untuk berbagi informasi maupun berkomunikasi dengan masyarakat.

### **2.2.1. Prinsip Keterbukaan**

Prinsip keterbukaan menghendaki agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara terbuka atau transparan, yaitu bahwa berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus jelas, tidak dilakukan secara sembunyi-sembunyi dan rahasia, tetapi segala sesuatunya baik perencanaan dan pertanggungjawabannya dapat diketahui oleh publik.

Ada tiga alasan mengenai pentingnya keterbukaan dengan penjelasannya sebagai berikut: ([klikisma.com/2016/11/3](http://klikisma.com/2016/11/3))

1. Keterbukaan memungkinkan adanya akses bebas setiap warga negara terhadap berbagai sumber informasi. Hal ini dapat menjadikan warga negara memiliki pemahaman yang jernih mengenai berbagai hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pada gilirannya warga negara mampu berpartisipasi aktif dalam mempengaruhi agenda publik. Keterbukaan adalah prasyarat mutlak bagi adanya partisipasi yang konstruktif dan rasional.
2. Dasar penyelenggaraan pemerintahan di negara demokratis adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Keberadaan pemerintah di negara demokratis dipahami sebagai pihak yang dipilih oleh rakyat untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Berbagai aturan hukum di negara demokratis semaksimal mungkin diupayakan untuk keterbukaan dalam

penyelenggaraan pemerintahan untuk menjamin bahwa jalannya pemerintahan senantiasa berada di jalur yang benar, yakni untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

3. Kekuasaan pada dasarnya cenderung diselewengkan. Pada umumnya penyelewengan kekuasaan terjadi dan semakin merajalela apabila tidak ada keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, negara demokratis sangat menekankan pentingnya keterbukaan atau transparansi agar tidak terjadi penyelewengan kekuasaan dan tata pemerintahan yang tidak baik.

### **2.2.2. Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik**

Pengelolaan dan pelayanan informasi publik disebut dengan PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi). PPID berfungsi sebagai penyampai informasi yang dimiliki oleh badan publik sesuai dengan Peraturan KPU No.1 Tahun 2015 dalam keterbukaan informasi publik. Dengan keberadaan PPID maka masyarakat yang akan menyampaikan permohonan informasi lebih mudah dan tidak berbelit karena dilayani dalam satu tempat.

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi di badan publik.

Sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelola dan Pelayanan Informasi Publik dimana salah satu tugas Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) menyediakan akses informasi publik bagi pemohon informasi. Terkait dengan tugas tersebut, PPID menetapkan standar layanan informasi di lingkungan kementerian komunikasi dan informatika dalam rangka

penyelenggaraan pelayanan publik dengan menyediakan sarana, prasarana, fasilitas berupa desk layanan informasi, fasilitas pendukung seperti layanan akses internet gratis, petugas pelaksana layanan informasi, instrumen transaksi, produk pelayanan, serta menetapkan waktu layanan informasi.

Pengelolaan hasil transaksi penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pembuatan laporan harian pelaksanaan tugas pelayanan informasi publik. Petugas pelayanan informasi publik setiap hari membuat laporan hasil pelaksanaan tugas pelayanan informasi publik disampaikan kepada bidang pelayanan informasi. Bidang pelayanan informasi membuat laporan bulanan hasil pelaksanaan tugas pelayanan informasi publik untuk disampaikan kepada pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID). Selanjutnya PPID setiap bulan melaporkan kepada tim pertimbangan pelayanan informasi. Laporan tersebut memuat informasi mengenai permintaan informasi publik yang sudah dipenuhi, tindak lanjut dari permintaan yang belum dipenuhi, penolakan permintaan informasi publik disertai dengan alasan penolakannya dan waktu diperlukan dalam memenuhi setiap permintaan pemohon informasi sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Agus Dwiyanto (2006:80) transparansi didefinisikan sebagai penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi-informasi yang akurat dan memadai. Dari pengertian tersebut dijelaskan bahwa transparansi tidak hanya sekedar menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, namun harus disertai dengan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut.

Agus Dwiyanto mengungkapkan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Persyaratan, biaya, waktu dan prosedur yang ditempuh harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan, serta berusaha menjelaskan alasannya.
2. merujuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* yang lain. Aturan dan prosedur tersebut bersifat “*simple, straightforward and easy to apply*” (sederhana, langsung dan mudah diterapkan) untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi.
3. Merupakan kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Informasi tersebut bebas didapat dan siap tersedia (*freely dan readily available*).

Dengan melihat uraian di atas, prinsip transparansi pemerintahan paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator sebagai berikut:

- Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan.
- Adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- Adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

### **2. 3. Pelayanan Publik**

Menurut Sampara Lukman mengutip Philip Kotler (2000:8) mengemukakan pandangannya mengenai konsep pelayanan sebagai berikut:

Pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Hasil dari pelayanan ini dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik. Pandangan Kotler tersebut dapat dipahami bahwa pada hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Dalam keputusan menteri penetapan aparatur negara (KEPMENPAN) No. 63/KEPMEN/PAN/17/2003 dirumuskan bahwa:

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pada Pasal 4 yang berbunyi “ pelayanan publik harus dilaksanakan dengan prinsip atau asas-asas sebagai berikut:

- a. kepentingan umum, artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. kepastian hukum, artinya terjaminnya hak dan kewajiban dalam pelayanan publik;



- c. persamaan hak, artinya tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. keprofesionalan, artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugasnya;
- f. partisipatif, artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, artinya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. keterbukaan, artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- i. akuntabilitas, artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. ketepatan waktu, artinya setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan, dan;
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, artinya setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.”

## 2.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel yang akan diteliti. Suriasumantri 1986, dalam (Sugiyono, 2010) mengemukakan bahwa seorang peneliti harus menguasai teori-teori ilmiah sebagai dasar bagi argumentasi dalam menyusun kerangka pemikiran yang membuahkan hipotesis. Kerangka pemikiran ini merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi obyek permasalahan.

Pada dasarnya penguraian kerangka pemikiran dalam penulisan tesis ini didasarkan kepada Implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di lingkungan Komisi Pemilihan Umum Kota Binjai.

Dasar Hukum Pelayanan Publik:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
2. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik;

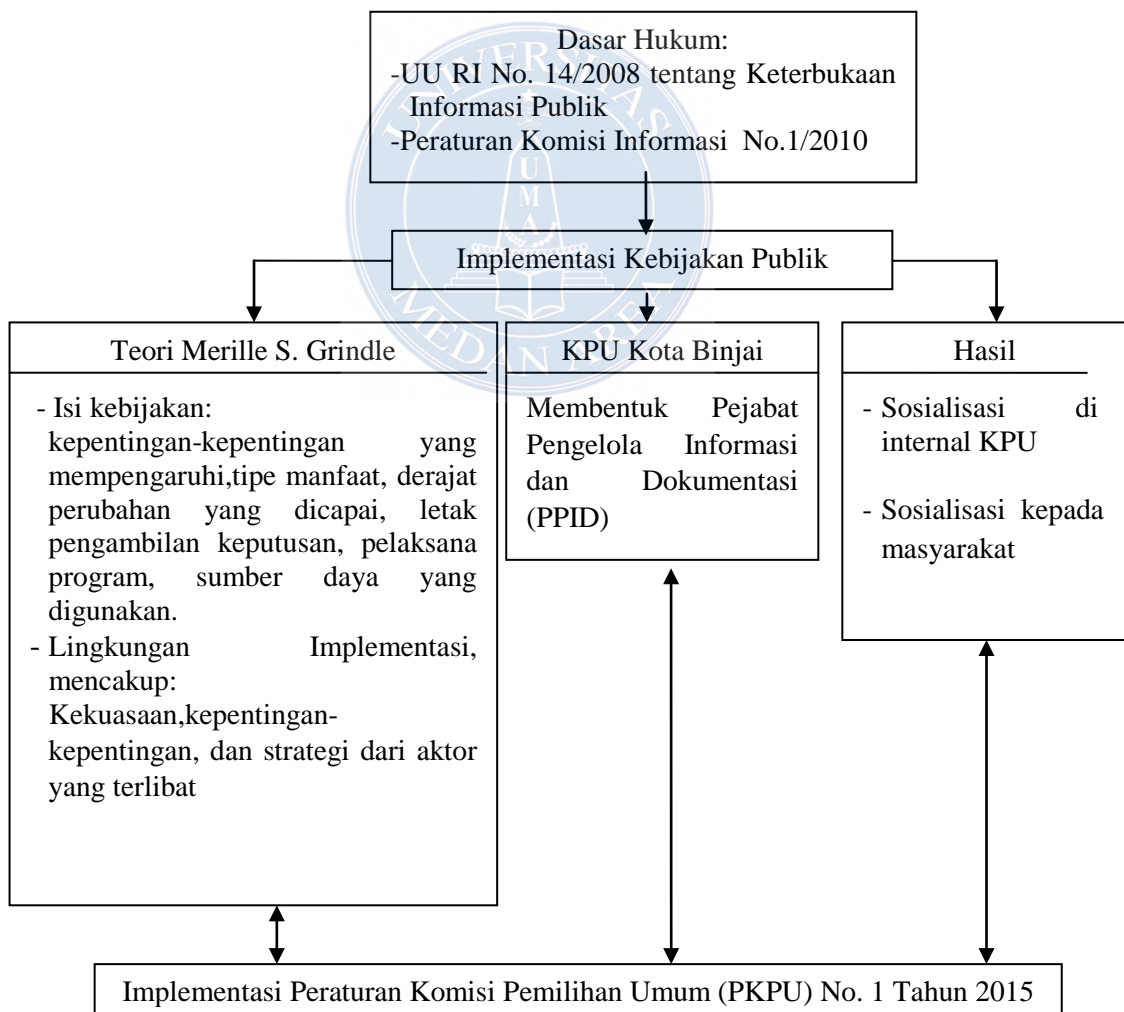
Impelementasi kebijakan publik menggunakan teori Merille S. Grindle dengan menggunakan 2 variabel, yaitu : Isi kebijakan: kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi,tipe masyarakat, derajat perubahan yang dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, sumber daya yang digunakan dan lingkungan implementasi, mencakup: kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat.

Implementasi kebijakan publik menggunakan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di lingkungan Komisi Pemilihan Umum. Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut menjelaskan tentang

perlu nya membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sebagai pusat pelayanan informasi publik dan dokumentasi Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Dengan adanya Implementasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 1 Tahun 2015 di lingkungan KPU Kota Binjai untuk keterbukaan informasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Binjai melakukan sosialisasi di internal KPU Kota Binjai dan sosialisasi kepada masyarakat Kota Binjai.

Berdasarkan kerangka teoritis dan pemikiran diatas, maka bagan teoritis dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.4. Kerangka Pemikiran