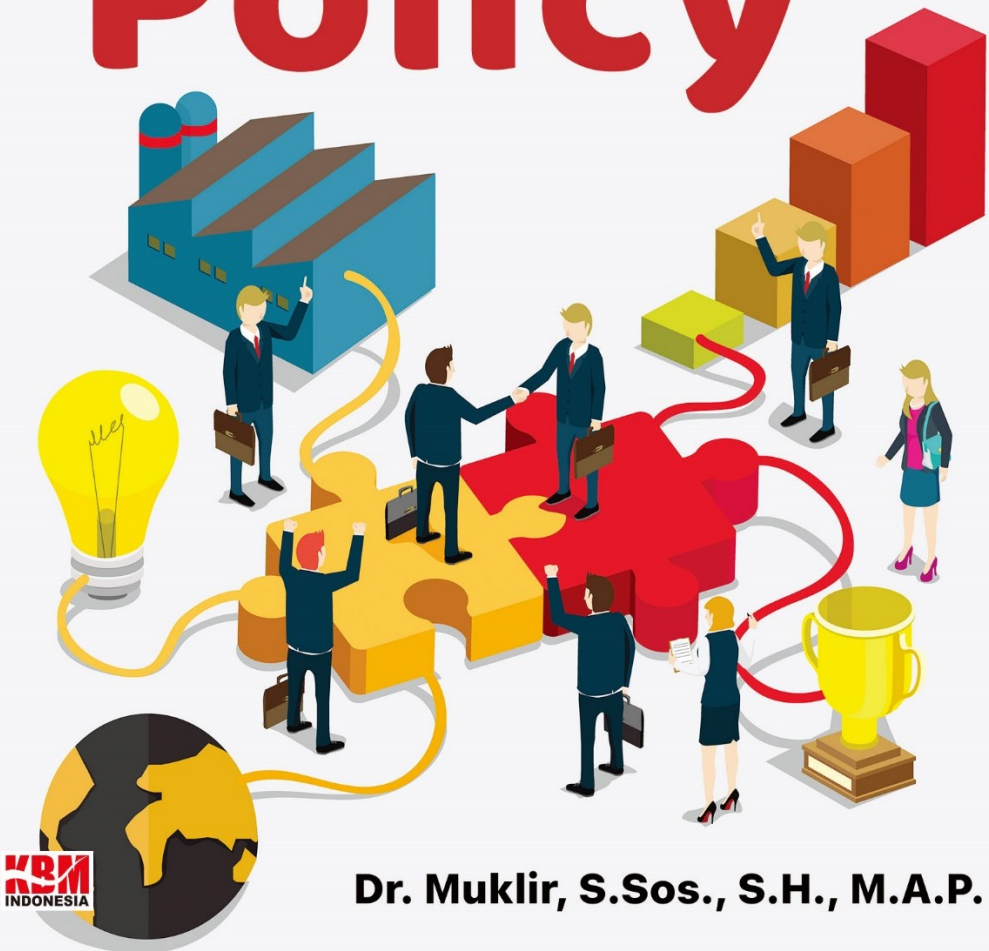


# Collaborative Governance Public Policy



Dr. Muklir, S.Sos., S.H., M.A.P.

# **Collaborative Governance PUBLIC POLICY**



**PENERBIT KBM INDONESIA** Adalah penerbit dengan misi memudahkan proses penerbitan buku-buku penulis di tanah air Indonesia. Serta menjadi media sharing proses penerbitan buku.

# **COLLABORATIVE GOVERNANCE PUBLIC POLICY**

*Copyright @2026 By Dr. Muklir, S.Sos., S.H., M.A.P.*

*All right reserved*

## **Penulis**

Dr. Muklir, S.Sos., S.H., M.A.P.

## **Desain Sampul**

Aswan Kreatif

## **Tata Letak**

Sofitahm

## **Editor**

Deddy Satria M, S.Sos., M.Si.

Background isi buku di ambil dari <https://www.freepik.com/>

## **Official**

Depok, Sleman-Jogjakarta (Kantor)

**Penerbit Karya Bakti Makmur (KBM) Indonesia**

**Anggota IKAPI/No. IKAPI 279/JTI/2021**

081357517526 (Tlpn/WA)

## **Website**

<https://penerbitkbm.com>

[www.penerbitbukumurah.com](http://www.penerbitbukumurah.com)

## **Email**

[naskah@penerbitkbm.com](mailto:naskah@penerbitkbm.com)

## **Distributor**

<https://penerbitkbm.com/toko-buku/>

## **Youtube**

Penerbit KBM Sastrabook

## **Instagram**

[@penerbit.kbmindonesia](https://www.instagram.com/penerbit.kbmindonesia)

[@penerbitbukujogja](https://www.instagram.com/penerbitbukujogja)

**ISBN: 978-634-278-281-1**

Cetakan ke-1, April 2026

15,5 x 23 cm, iv + 116 halaman

Isi buku diluar tanggungjawab penerbit

Hak cipta merek KBM Indonesia sudah terdaftar di DJKI-Kemenkumham

dan isi buku dilindungi undang-undang.

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau

memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini

tanpa seizin penerbit karena beresiko sengketa hukum

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**  
**Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



# KATA PENGANTAR

**S**egala puji bagi Allah SWT atas rahmat dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul “*Collaborative Governance* **PUBLIC POLICY**” Buku ini ditulis sebagai kontribusi dalam menganalisis efektivitas kebijakan pemerintah daerah dalam penglibatan masyarakat terhadap implementasi kebijakan publik.

Buku ini tidak terlepas dari dukungan serta bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada semua pihak yang telah berkontribusi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penulis berharap buku ini dapat bermanfaat bagi akademisi, praktisi, pemerintah serta pihak-pihak terkait dalam rangka peningkatan *Collaborative Governance* **PUBLIC POLICY**.

Penulis juga menyadari bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan, sehingga masukan dan kritik yang membangun sangat diharapkan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi referensi yang berguna serta memberikan kontribusi nyata dalam upaya penurunan stunting.

Lhokseumawe, 14 Maret 2026

Penulis

**Dr. Muklir, S.Sos., S.H., M.A.P.**



# DAFTAR ISI

|                      |     |
|----------------------|-----|
| KATA PENGANTAR ..... | i   |
| DAFTAR ISI .....     | iii |

## BAB 1

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| KEBIJAKAN PUBLIK .....                                             | 1  |
| A. Kebijakan .....                                                 | 1  |
| B. Kebijakan Publik .....                                          | 3  |
| C. Tahap-Tahap Kebijakan Publik .....                              | 4  |
| D. Ciri-ciri Kebijakan Publik .....                                | 6  |
| E. Jenis-Jenis Kebijakan Publik .....                              | 7  |
| F. Implementasi .....                                              | 9  |
| G. Implementasi Kebijakan .....                                    | 11 |
| H. Model Implementasi Kebijakan .....                              | 14 |
| I. Proses Implementasi Kebijakan .....                             | 17 |
| J. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi<br>Kebijakan ..... | 19 |

## BAB 2

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| EFEKTIVITAS .....                                     | 27 |
| A. Konsep Efektivitas .....                           | 27 |
| B. Indikator Efektivitas .....                        | 28 |
| C. Model Efektivitas .....                            | 31 |
| D. Efektivitas Kerja .....                            | 33 |
| E. Efektivitas Program .....                          | 34 |
| F. Faktor yang mempengaruhi Efektivitas Program ..... | 35 |

## BAB 3

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| AKUNTABILITAS PUBLIK .....    | 39 |
| A. Akuntabilitas Publik ..... | 39 |

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| B. Tipe-tipe Akuntabilitas Publik -----  | 45 |
| C. Jenis-jenis Akuntabilitas Publik----- | 47 |
| D. Dimensi Akuntabilitas Publik-----     | 50 |

## BAB 4

|                                                          |           |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PELAYANAN PUBLIK -----</b>                            | <b>57</b> |
| A. Pelayanan -----                                       | 57        |
| B. Standar Pelayanan Publik -----                        | 62        |
| C. Asas-asas Pelayanan Publik -----                      | 63        |
| D. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Publik----- | 66        |
| E. Manajemen Pelayanan Publik-----                       | 67        |
| F. Fungsi-fungsi Manajemen -----                         | 70        |
| G. Prosedur Pelayanan Publik -----                       | 74        |
| H. Standarisasi Biaya Pelayanan -----                    | 76        |
| I. Kualitas Pelayanan-----                               | 79        |
| J. Pelayanan Birokrasi -----                             | 81        |

## BAB 5

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>RESPONSIVILITAS -----</b>    | <b>83</b> |
| A. Responsivitas-----           | 83        |
| B. Jenis Responsivitas-----     | 84        |
| C. Indikator Responsivitas----- | 88        |
| D. Prinsip Responsivitas -----  | 91        |

## BAB 6

|                                                 |           |
|-------------------------------------------------|-----------|
| <b>KINERJA -----</b>                            | <b>95</b> |
| A. Pengertian Kinerja -----                     | 95        |
| B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja----- | 96        |
| C. Metode Penilaian Kinerja-----                | 98        |
| D. Syarat Penilaian Kinerja -----               | 100       |

## BAB 7

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| <b>BIROKRASI -----</b>     | <b>103</b> |
| A. Birokrasi-----          | 103        |
| B. Definisi Birokrasi----- | 105        |

|                                               |            |
|-----------------------------------------------|------------|
| C. Struktur Birokrasi -----                   | 106        |
| D. Prinsip Birokrasi-----                     | 108        |
| E. Kelemahan dan Permasalahan Birokrasi ----- | 110        |
| <br><b>DAFTAR PUSTAKA -----</b>               | <b>111</b> |
| <b>PROFIL PENULIS -----</b>                   | <b>115</b> |



# BAB I

## KEBIJAKAN PUBLIK

### A. KEBIJAKAN

**K**ebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Pengertian kebijakan menurut Ealau dan Pewitt dalam Adianus (2015: 6) adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan menurut Timtus dalam Adianus (2015: 6) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu.

Kebijakan menurut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan dalam Islamy (2009: 15-16) adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. James E. Anderson dalam Islamy (2009:16) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Amara Raksasatya dalam Islamy (2009: 16) mengemukakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga (3) elemen yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi.

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn (2000: 51-52) menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari Bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani, kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam Bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara.

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono (2009: 18) menyatakan bahwa kebijakan merupakan 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.

Ia juga mengatakan bahwa di dalam kebijakan terdapat tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones dalam Abidin (2004: 25) mendefinisikan kebijakan sebagai sebuah perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum.

Menurut Abidin (2004: 30) kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan:

1. Kebijakan umum

Kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.

2. Kebijakan pelaksanaan

Kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.

3. Kebijakan teknis

Kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan

## **B. KEBIJAKAN PUBLIK**

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi mengenai administrasi publik. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Menurut Subarsono (2010: 10), secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan *stakeholders* lain yang menyangkut tentang publik yang proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi.

Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi diarah negara dengan aktor- aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan. (Michael Howlett dan Ramesh, 2001: 3)

Laswell dan Kaplan dalam Nugroho (2008: 53) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Sedangkan James Anderson dalam Islamy (2001: 19) mengemukakan kebijakan publik sebagai kebijakan- kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Sementara itu, William N Dunn dalam Pasolong (2010: 39), mengatakan kebijakan publik sebagai rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perekonomian dan lain-lain. Kemudian, secara lebih singkat, Thomas R. Dye dalam Santosa (2008: 27) merumuskan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak.

Berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli, dapat dirumuskan bahwa:

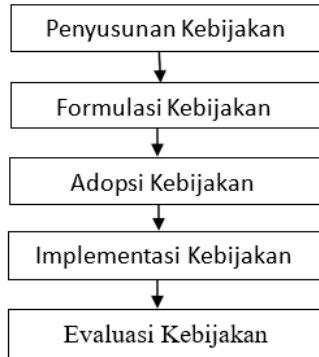
- Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara atau administrator publik;
- Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang per-orang atau golongan; dan
- Dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

## **C. TAHAP-TAHAP KEBIJAKAN PUBLIK**

Pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses yang harus dikaji.

Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi ke dalam beberapa tahapan. Tahap-tahap kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut (Winarno, 2012: 35):

**Gambar 1.1**  
**Tahap-Tahap Kebijakan Publik**



**Sumber: William Dunn sebagaimana  
dikutip Budi Winarno (2012: 32-34)**

Berdasarkan gambar tersebut diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Tahap Penyusunan Kebijakan  
Para pejabat yang dipilih akan menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya permasalahan-permasalahan ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam rumusan agenda kebijakan. Tetapi pada akhirnya, hanya beberapa masalah yang masuk ke dalam agenda kebijakan.
- Tahap Formulasi Kebijakan  
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi kemudian didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Di dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan

yang diambil untuk memecahkan masalah.

- Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur, lembaga atau keputusan peradilan.

- Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah disepakati sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*Implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

- Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

## **D. CIRI-CIRI KEBIJAKAN PUBLIK**

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah- masalah di mana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

## **E. JENIS-JENIS KEBIJAKAN PUBLIK**

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

- Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural  
Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

- Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif  
Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- Kebijakan material versus kebijakan simbolik  
Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*)  
Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

William N. Dunn (2003: 21) membedakan jenis-jenis kebijakan publik menjadi lima bagian, yaitu:

- Masalah kebijakan (*policy public*) adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- Alternatif kebijakan (*policy alternatives*) yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan

kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

- Tindakan kebijakan (*policy actions*) adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- Hasil kebijakan (*policy outcomes*) adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.
- Hasil guna kebijakan adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi jenis kebijakan publik menjadi: 1) kebijakan substantif (misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri); 2) kebijakan kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde lama, kebijakan orde baru).

## **F. IMPLEMENTASI**

Implementasi merupakan pelaksanaan dalam sebuah kebijakan yang didalamnya terdapat tindakan-tindakan dan proses kegiatan. Implementasi merupakan sisi penting dalam sebuah

proses kebijakan yang tingkat keberhasilan suatu program dapat dilihat dari implementasinya. Implementasi juga bisa dikatakan sebagai sebuah tindakan dalam proses pembuktian dari sebuah kebijakan. Kebijakan merupakan turunan berupa program-program yang kemudian menjadi proyek dan akhirnya berwujud pada kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat.

Webster yang dikutip oleh Solichin (2008: 64) mengemukakan pengertian implementasi secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Dari definisi tersebut maka implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan pelaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah presiden atau dekrit presiden).

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Solihin (2008: 65), mengatakan bahwa: Implementasi adalah memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan 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.

Van Meter dan Van Horn yang dikutip Winarno (2012: 102) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok, pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan pelaksanaan sebelumnya.

Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, tidaklah salah jika dikatakan bahwa implementasi merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Konteks implementasi baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal itulah yang menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam proses pembuatan kebijakan, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya.

## **G. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan menghasilkan output dan outcomes seperti direncanakan. Untuk dapat mewujudkan output dan outcomes yang ditetapkan, maka kebijakan perlu untuk diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagai mana dipertegas oleh Udjodi dalam Wahab (2008), yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Nugroho dalam Sanusi (2014: 4) implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai cara agar sebuah kebijakan dapat

mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar tentang penjabaran keputusan-keputusan pemerintah ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan menyangkut juga tentang masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Mengenai hal ini Wahab dalam Wisakti (2008: 31) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980: 7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus dimana kebijakan ditetapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Person (2006: 461) dan Wibawa, dkk, (1994:15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012: 146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai

perubahan yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Brian W Hogwood dan Lewis A Gun dalam Wahab (2008: 71-78) implementasi kebijakan mesti memenuhi syarat-syarat berikut, yaitu: (a). Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya; (b). Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai; (c). Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; (d). Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal; (e). Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya; (f). Hubungan saling ketergantungan kecil; (g). Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (h). Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; (i). Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. (j). Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Implementasi kebijakan berkaitan dengan proses dimana setelah masalah publik masuk dalam agenda kebijakan maka berbagai opsi dirancang untuk mengatasinya. Selanjutnya pemerintah membuat beberapa pilihan kebijakan dan menerapkan kebijakan tersebut. Beberapa dari cara untuk mengimplementasikan adalah dengan proses *top-down* yaitu proses yang menekankan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara efektif dari pembuat kebijakan kesasaran. Cara yang kedua menggunakan pendekatan *bottom-up* yaitu implementasi kebijakan berdasarkan perspektif sasaran kebijakan.

Studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah

tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekali pun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

## **H. MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Menurut Nugroho (2014: 167) pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan public yaitu implementasi kebijakan publik yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottom*) dan dari bawah ke atas (*bottom-top*), serta pemilihan implementasi kebijakan publik yang berpola paksa (*command-and-control*) dan pola pasar (*economic incentive*).

Agustino (2008: 140) pendekatan model “*top down*”, merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya, sedangkan pendekatan model “*bottom up*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat.

Adapun penelitian implementasi kebijakan dana desa ini menggunakan model kebijakan yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle. Menurut Grindle dalam Subarsono (2006: 93), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variable besar, yakni isi

kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi dari kebijakan ini mencakup:

- Kepentingan kelompok sasaran  
Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan. Kepentingan tersebut berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan. Indikator ini memiliki argumen bahwa dalam pelaksanaan sebuah kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana pengaruh yang dibawa oleh kepentingan-kepentingan tersebut terhadap implementasinya.
- Tipe manfaat  
Dalam konten kebijakan, manfaat kebijakan berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa di dalam sebuah kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang memuat dan menghasilkan dampak positif oleh pengimplementasian kebijakanyang akan dilaksanakan.
- Derajat perubahan yang diinginkan  
Derajat perubahan yang ingin dicapai menunjukkan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui adanya sebuah implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.
- Letak pengambilan keputusan.  
Apakah letak sebuah program sudah tepat atau belum. Pengambilan sebuah keputusan di dalam sebuah kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, oleh karena itu pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- Pelaksanaan program  
Maksudnya apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci. Dalam melaksanakan suatu

kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang memiliki kompetensi dan *capable* demi keberhasilan suatu kebijakan.

- Sumber daya yang dilibatkan

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung dengan sumberdaya yang memadai dengan tujuan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan meliputi:

- Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melancarkan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

- Karakteristik lembaga dan penguasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga memiliki pengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini dijelaskan bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (responsifitas) kelompok sasaran.

Kepatuhan dan respon dari para pelaksana juga dirasa menjadi sebuah aspek penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmanakah kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Konten dari implementasi sendiri berisi tentang kepentingan yang terpengaruh, tipe manfaat, perubahan yang diinginkan, program implementasi, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara untuk konteks implementasi ialah

mengenai kekuatan, strategi dan aktor yang terlibat, karakteristik rezim dan institusi serta daya kepatuhan dalam pelaksanaan implementasi.

Berdasarkan pada teori implementasi Merilee S. Grindle diatas menjadi dasar pemikiran yang akan digunakan dalam penelitian ini. Peneliti akan melihat bagaimana kebijakan program yang ada akan dalam penerapannya pada kegiatan layanan referensi sehari-hari, bagaimana keberadaan kebijakan program tersebut dan manfaat yang didapatkan oleh pengguna. Dari beberapa aspek tersebut, peneliti menggunakan aspek derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan tingkat kepatuhan dan daya tanggap.

## **I. PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. (Wahab, 2004: 65).

Proses implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang bersifat teoritis. Pressman dan Widavsky (Jones, 1984: 65), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan itu sendiri.

Dalam mencapai suatu tujuan, maka dalam proses implementasi kebijakan diperlukan sumber daya manusia dan proses administratif. Implementasi kebijakan merupakan tindakan-

tindakan yang dilakukan baik oleh individu- individu maupun para pejabat pemerintah atau swasta, yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah dituangkan dalam bentuk keputusan-keputusan.

Ripley (1986) yang dikutip oleh Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012: 71) menyatakan bahwa proses implementasi kebijakan yaitu bagaimana setelah melalui serangkaian proses yang panjang suatu kebijakan kemudian mampu mewujudkan tujuan atau sasaran yang dicapai. Pendapat ini melihat bahwa suatu keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementor saja, namun hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi kebijakan dijalani perlu dilihat secara detil dengan mengikuti proses implementasi itu dilalui.

Implementasi kebijakan mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan- tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- Tahapan pengesahan peraturan perundangan;
- Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana;
- Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan;
- Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak;

- Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana;
- Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

- Penyiapan sumber daya, unit dan metode;
- Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan;
- Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi.

## **J. FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:

- Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin

berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

- Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

- Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

- Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Winarno, 2002: 126-151).

Menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

- Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- Sumber-sumber Kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang

mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

- Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

- Karakteristik badan-badan pelaksana. Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
- Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- Kecenderungan para pelaksana intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002: 110).

Implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan. Gow dan Morss dalam Pasolong (2010: 59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain: (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) kelemahan institusi; (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) kekurangan dalam bantuan teknis; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu (*timing*); (7) sistem informasi yang kurang mendukung; (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan.

Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Dalam Pasolong (2010: 59), hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan

fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Sedangkan hambatan dari luar atau sering disebut sebagai faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung atau pun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

Menurut Bambang Sunggono (1994: 149-153), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- Isi kebijakan
  - Implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana- sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.
  - Karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan.
  - Kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.
  - Penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya misalnya yang menyangkut waktu, biaya atau dana dan manusia.
- Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

- Dukungan  
Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
- Pembagian potensi  
Gagalnya implementasi kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah- masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Sementara menurut Darwin dalam Sunggono (1999: 164) menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menjadi penghambat implementasi kebijakan, yaitu:

1. Kepentingan

Proses implementasi suatu kebijakan publik seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*), sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*). Implikasinya, masalah yang muncul kemudian berasal dari orang- orang yang merasa dirugikan. Upaya untuk menghalang-halangi, tindakan *complain* bahkan benturan fisik bisa saja terjadi. Singkatnya, semakin besar konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi kebijakan publik, maka semakin sulit pula proses implementasi nantinya, demikian pula sebaliknya.

2. Azas manfaat

Pada konteks pemerintahan yang efektif, pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan, walaupun tidak bisa

dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan diri pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui LSM dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam ruang lingkup masyarakat, artinya kebijakan sebagai upaya intervensi pemerintah harus bermanfaat bagi masyarakat baik langsung atau tidak langsung, dimana manfaat itu bagi pemerintah sendiri akan berdampak sangat positif. Jika dilihat dari aspek bermanfaat atau tidak, maka semakin bermanfaat implementasi kebijakan publik, dengan sendirinya dalam proses implementasi nantinya akan lebih mudah, mudah dalam arti untuk waktu yang tidak begitu lama implementasi, sebaliknya bila tidak bermanfaat, maka akan sulit dalam proses implementasi lebih lanjut.

### 3. Budaya

Aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat, maksudnya sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu. Ketika suatu kebijakan baru diimplementasikan, terjadi perubahan baik dalam finansial, cara atau lain sebagainya. Perubahan tersebut akan menimbulkan resistensi dari kelompok sasaran. Lebih banyak implementasi kebijakan yang menuntut perubahan perilaku, baik sedikit atau banyak, artinya pengambil kebijakan seharusnya memilih alternatif kebijakan yang paling kecil menimbulkan pengaruh pada perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat.

### 4. Aparat pelaksana

Aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan. Komitmen untuk berperilaku sesuai tujuan kebijakan penting dimiliki oleh aparat pelaksana. Dalam hal ini

diperlukan pengembangan aturan yang jelas dan sistem monitoring dan kontrol yang efektif dan transparan yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya perilaku aparat yang berlawanan dengan tujuan publik tersebut. Selain itu, masyarakat perlu diberdayakan agar lebih kritis dalam menyikapi perilaku aparat. Perlu juga dipraktikkan, pilihan program sebagai upaya mengimplementasikan kebijakan *in-built* mekanisme yang menjamin transparansi dan pengawasan, hal ini penting untuk mengarahkan perilaku aparat. Selain itu, kualitas aparat dalam melaksanakan proses implementasi pun menjadi kendala yang sering dijumpai, terutama menyangkut implementasi kebijakan yang menumbuhkan keterampilan khusus.

#### 5. Anggaran

Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung, maka implementasi program tersebut nantinya akan menemui kesulitan.



# DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Chris., & Alison Gash. 2007. *Public Administration Research and Theory Collaborative Governance in Theory and Practice*. California: Oxford University Press.
- Ansell, Chris., & Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543–71.
- Astuti, Retno Sunu., Hardi Warsono. 2020. "Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik". Semarang: Program Studi Doktor Administrasi Publik.
- Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bintoro Tjokroamidjojo (2001: 45) *Pengantar Administrasi pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Blau (dalam Pasolong, 2019) – *Birokrasi sebagai sistem efisiensi dalam administrasi publik*.
- Brian W and Lewis A Gunn. 1988. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford.
- Bryson, John M., Barbara C Crosby., & Melissa Middleton Stone. 2015. "Designing and Implementing." *Public Administration Review* 75: 647–63.
- Budi Winarno. 2014. *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Budi Winarno. 2012. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Dunn, William N. 2000.:51-52 *Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

- Dwiyanto, Agus. 2006. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance (Kumpulan Tulisan dalam buku Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik)*. Yogyakarta: Gama press
- Dwiyanto (2006:56), *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media
- Dwiyanto (2012:62), *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media
- Grindle, Marilee S. (ed.). 1980. *Politics and Apology Implementaion in The Third World*. Prenticetown University Press. New Jersey.
- Hogwood, Brian W and Lewis A Gunn. 1988. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford.
- Ihyaul Ulum (2010:40)
- Inpres Nomor 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Kumalasari, P., & Efendi, S. (2022). Pengaruh Kompensasi, Lingkungan Kerja Dan Kepemimpinan Terhadap Kinerja Karyawan Melalui Kepuasan Kerja Sebagai Variabel Intervening Pada Dinas Pemadam Kebakaran Kota Depok. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan*, 4(7), 2719–2732.
- Lasswell, H.D. and Kaplan, A. 1970. *Power and Society*. Yale University Press. New Haven
- Lubis, M. (2009). *Pengantar Teori Organisasi: Suatu Pengantar Makro*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi.
- M Irfan Islamy. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mahmudi, 2013:9 *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Mahmudi, 2002, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.

- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta.
- Marele S. Grindle, 1980. *Politic and Policy Implementation in the Third Word*. Princeton University Press.
- Margerum, R. D., & Robinson, C. J. (Eds.). (2016). *The challenges of collaboration in environmental governance: Barriers and responses*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Michael Howlett dan Ramesh. 2001. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Toronto: Oxford University Press.
- Moenir, H.A.S., 2000, *Manajemen Layanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara
- Novia, A., Septianda, A., Septiana, S., Fauziah, F. A., Fauziah, J., Firnando, R.,
- Nugroho, D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo. Jakarta.)
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Nuriyanto dalam Wardhana (2022:45)
- PermenPAN-RB No.17/2017 dan standar waktu penyesuaian Pressman dan Widavsky (Jones, 1984: 65),
- Purwanti. (2022). *Efektivitas Perubahan Kebijakan*. Sumatra Barat: Cv Azka Pustaka.
- Rodiyah, I., Sukmana, H., Mursyidah, L. (2021). *Pengantar ilmu administrasi publik*. Sidoardjo: Umsida Press.
- Ruslan, Rosady, 1997. *Etika Kehumasan: Knsepsi dan Aplikasi: Jakarta Rajawali Press*.
- Siagian, S. (2001). *Pembangunan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Solichin Abdul Wahab. 2008. *Analisa Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- strateginya. Bumi Aksara.
- Subarsono. 2010. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Sutopo, dan Suryanto, Adi, 2003, *Pelayanan Prima*, Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan III, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia
- Meter, Donald and Carl Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", dalam *Administration and Society* No.67, 1975. Sage Publications. London.
- Wahab, 2004: 65). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Weber, Max. 1946. *Essays in sociology*, Translated and with an Introduction By H.H Gert and C.Wright Mills, Oxford University Press : New York.
- William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- William Dunn. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- William N. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta (Winarno, 2002: 126-151).
- Winarno, Budi. 2008. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo (Yandianto, 2001:344)
- Yilmaz, Sedat., & Beris, Y. 2008. *Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda*, dalam "Finding the Money", Edited by Gabor

# PROFIL PENULIS



**Dr. Muklir, S.Sos, SH., M.AP.**, lahir 06 Februrari 1970 di Desa Matang Sijuek Kecamatan Baktiya Barat Kabupaten Aceh Utara. Penulis merupakan tenaga pengajar (dosen) Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Malikussaleh. Penulis menyelesaikan pendidikan sarjana Ilmu

Administrasi Publik tahun 1997 dan Sarjana Ilmu Hukum tahun 2001, Magister Ilmu Administrasi Publik Tahun 2004 Universitas Brawijaya Malang. Menjelang 2 tahun penulis menyelesaikan pendidikan Doktorat Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya pada tahun 2006.

Pengalaman bidang akademik pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara tahun 2001, menduduki jabatan Sekretaris Senat Universitas tahun 2007, Ketua Tim Ahli Rektor tahun 2008 serta Ketua Tenaga Ahli DPRK Aceh Utara tahun 2010.

Sejarah panjang keterlibatannya di dunia kepemiluan dimulai tahun 2008 sebagai Ketua Tim Seleksi Anggota Independen Pemilihan (KIP) Kabupaten Aceh Utara, Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten Aceh Utara untuk pemilihan kepala daerah tahun 2009 dan Pemilihan kepala daerah tahun 2012, Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Aceh periode 2013 – 2018, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia sebagai tim pemeriksa daerah (TPD) periode 2018 - 2023 dari unsur masyarakat, yang bertugas untuk menyalahkan pelaku pelanggaran kode etik

penyelenggara Pemilu di Provinsi Aceh, Tim Ahli Panwaslih tahun 2024.

Disela-sela kesibukannya sebagai tenaga pengajar, beliau juga tetap aktif dalam menulis karya ilmiah, puluhan karya tulis dalam bentuk buku dan jurnal, baik jurnal internasional maupun jurnal nasional terakreditasi.

# Collaborative Governance Public Policy

Kerjasama antar aktor dalam sebuah kebijakan publik diharapkan dapat tercapai suatu kepuasan pelayanan publik yang didambakan oleh masyarakat. Buku ini menggambarkan fenomena bagaimana cara mengkomunikasikan sebuah kebijakan publik yang bisa menampung kepentingan masyarakat luas serta membangun tata kelola yang bisa memuaskan masyarakat umum. *Collaborative governance* adalah suatu capaian untuk mencari cara yang baik, proses yang transparan dari sebuah produk kebijakan publik.

Dinamika informasi dan interaksi serta komunikasi antar aktor menyebabkan peluang peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing masing aktor menjadi lebih mudah tercapai. Kondisi awal dalam sebuah kolaborasi membutuhkan kesabaran dan keyakinan dalam mengimplentasikan kerja sama untuk menjalankan sebuah kebijakan publik agar kebijakan tersebut bisa dinikmati oleh masyarakat. Sebuah kolaborasi para aktor memiliki kepentingan dan visi yang berbeda yang menyebabkan terjadinya perdebatan antar aktor, hal ini dapat menghambat proses kolaborasi itu sendiri.

Buku ini terdiri dari 8 bagian. Pada bagian pertama menyajikan teori dan konsep kebijakan publik, bagian kedua memaparkan konsep efektivitas, bagian ketiga terkait *collaborative governance*, bagian keempat akuntabilitas publik, dan bagian kelima tentang pelayanan publik, bagian keenam tentang resposibilitas, bagian ketujuh menggambarkan kinerja dan bagian terakhir birokrasi.



PENERBIT KBM INDONESIA  
Anggota IKAPI  
0813 5751 7526 / 0353 3234 874  
Kantor : Maguwoharjo, Depok, Sleman-Yogyakarta  
@penerbitbukujogja  
@penerbit.kbm

