

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan proses implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya. Peneliti menggunakan teori Grindle yang menjelaskan bahwa isi dan konteks program harus menggambarkan kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, status pembuat kebijakan, pelaksana program, dan sumberdaya yang tersedia, kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

Adapun teori utama dan pendukung yang diangkat untuk melakukan analisis penelitian tersebut adalah implementasi kebijakan publik dan peraturan daerah. Selain itu, dalam tinjauan pustaka juga dimuat mengenai penelitian-penelitian terdahulu untuk menambah orisinalitas penelitian dan sebagai referensi dalam mencapai tujuan penelitian secara baik.

A. Landasan Teori dan Kerangka Pemikiran

1. Implementasi Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas, karena mencakup berbagai bidang. Tidak mengherankan jika situasi seperti ini menyebabkan para ahli yang berasal dari beragam disiplin ilmu itu membicarakan dan menganalisis isu kebijakan tertentu dengan mengungkap definisi berbeda-beda sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Aktivitas formulasi kebijakan merupakan tahap awal dari proses pembuatan kebijakan publik untuk menghasilkan alternatif solusi yang mengarah kepada pemecahan masalah publik dalam agenda kebijakan. Adapun tahapan dalam formulasi kebijakan terdiri dari: pengkajian masalah kebijakan, penentuan tujuan, pengembangan alternatif, pembuatan model, penentuan kriteria penilaian, penilaian alternatif, dan perumusan rekomendasi. Setelah itu, proses pengesahan suatu keputusan menjadi sebuah undang-undang ataupun hukum tertulis lainnya, adapun bentuk-bentuk legitimasi kebijakan publik dapat berupa: undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu), peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, peraturan menteri/gubernur/bupati/walikota, keputusan presiden/menteri/gubernur/bupati/walikota, peraturan pimpinan/organisasi/badan publik.¹³

Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun dan didefenisikan, serta bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.¹⁴ Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Lester dan Stewart menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi kriteria berikut:

- a. Bila suatu isu telah melampaui suatu proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama dibiarkan;

¹³Deddy Mulyadi, "Studi kebijakan Publik dan pelayanan publik: Konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik" (Bandung: ALFABETA 2016).

¹⁴Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan* (Jakarta: Kencana, 2011) hal. 1.

- b. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut memiliki sifat partikularis, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar;
- c. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*;
- d. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat;
- e. Isu tersebut sedang menjadi tren atau sedang diminati oleh banyak orang.

Studi kebijakan publik merupakan suatu yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Di negara modern dan demokratis, peran dan fungsi kebijakan publik dapat diibaratkan sebuah kapal yang diciptakan untuk menjawab persoalan. Semua itu dimaksudkan agar kapal mampu melaksanakan misi yang diembannya secara efektif dan efisien sesuai dengan besaran persoalan yang dihadapi.¹⁵ Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas

¹⁵Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif* (Bandung: Hakim Publishing, 2013) hal 13-14.

pemerintah Negara dan pembangunan. Berlangsung dalam satu kebijakan tertentu.¹⁶

Riant Nugroho (2005) mengatakan kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi.¹⁷ Tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu antara lain:

- a. Kebijakan publik tertinggi adalah kebijakan publik yang mendasari dan menjadi falsafah dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Pancasila dan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan produk pendiri bangsa Indonesia yang dapat di revisi hanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia;
- b. Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. Model ini bukan menisyratkan ketidakmampuan legislatif, namun menyiratkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Contoh kebijakan publik yang dibuat bersama adalah Undang-undang dan Peraturan Daerah; dan

¹⁶ Deddy Mulyadi, "Studi kebijakan Publik dan pelayanan publik: Konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik" (Bandung: ALFABETA 2016) hal. 37.

¹⁷ Riant Nugroho, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (Jakarta: PT Gramedia 2004) hal. 54-58.

- c. Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena produk dari legislatif berisikan peraturan yang sangat luas, sehingga dibutuhkan peraturan pelaksana yang dibuat sebagai turunan dari produk peraturan legislatif. Contoh kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif adalah Peraturan Pemerintah, Keputusan/Peraturan Presiden, Keputusan/Peraturan Menteri, Keputusan/Peraturan Gubernur/Walikota/Bupati.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan aktivitas yang bersifat intelektual lainnya.

Bentuk analisa kebijakan menurut William N. Dunn: (1). Analisa Kebijakan Prosepektif yang identik dengan produksi atau transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencirikan cara beroperasi pada ekonom, analisis sistem, dan peneliti operasi; (2). Analisa Kebijakan Petrospektif identik dengan penciptaan dan transformasi informasi. Dengan tipe kegiatan kelompok yang berorientasi pada disiplin, masalah, dan aplikasi; dan (3). Analisa Kebijakan terintegrasi identik dengan mengkombinasikan gaya operasi para peneliti yang menaruh perhatian pada

penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.¹⁸ Berikut adalah gambaran yang menunjukkan proses kebijakan publik yang dikemukakan Wiliam N. Dunn.¹⁹

TABEL 2.1.Proses Kebijakan Publik.

Fase	Karakteristik	Ilustrasi
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan cosposornya menyiapkan rancangan undang-undang, mengirimkan ke komisi kesehatan dan kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui, atau rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti S.A.T dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus Roe. V. Wade

¹⁸ Faried Ali, dkk. Studi Analisis Kebijakan; Konsep, Teori, dan Aplikasi Sampel Kebijakan Pemerintah. Bandung: PT. Refika Aditama, 2005. Hal 47.

¹⁹ William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, (Yogyakarta: GadjahMada UniversityPress, 2003), Hal. 24-25.

	diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.	tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.	Bagian keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksa dan akutansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akutansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial, seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan korupsi.

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Bahkan menurut Huntington (1968: 1) perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu

untuk melaksanakan pemerintahan. Proses pelaksanaannya berlangsung setelah jumlah tahapan seperti tahapan proses undang-undang yang kemudian *output* dalam bentuk pelaksanaan kebijakan hingga kebijakan korektif bersangkutan.

Menurut Mazmanian & Sabatier (1983:1), pelaksanaan dari kebijakan dasar hukum juga berbentuk perintah keputusan atau keputusan pengadilan. Menurut Grindle (1980:7), implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu dan tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap disalurkan untuk mencapai sasaran.²⁰

Implementasi 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 kebijakan publik tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya.

²⁰ Deddy Mulyadi, "Studi kebijakan Publik dan pelayanan publik: Konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik" (Bandung: ALFABETA 2016) hal. 47.

Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:²¹

- a. Tahapan Interpretasi. Merupakan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan (undang-undang atau perda) yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa merupakan peraturan presiden maupun kepala daerah. Sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun kepala dinas terkait;
- b. Tahapan Pengorganisasian. Penentuan pelaksana kebijakan yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (pusat atau daerah), sektor swasta, LSM atau komponen masyarakat;
- c. Tahapan Implikasi. Perwujudan dari masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah:

²¹*Ibid*, hal 12-15

- 1) Isi atau *content* Kebijakan. Kebijakan yang baik setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumber daya manusia dan finansial yang baik;
- 2) Implementor dan Kelompok Target. Pelaksana kebijakan (*implementor*) harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen, dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan. Sedangkan kelompok target (*target group*) yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen; dan
- 3) Lingkungan. Keadaan sosial ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Ekonomi masyarakat yang maju, kondisi politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik konstituen dan penguasa, budaya keseharian masyarakat yang mendukung, itu akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Proses implementasi kebijakan itu bergerak dalam 4 lapisan lingkungan institusional:

- a. Konstitusional, terkait dengan peraturan perundang – undangan yang merupakan keputusan politik;
- b. Kolektif, proses implementasi kebijakan merupakan keputusan bersama dari berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat;
- c. Operasional, proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk melalui kebijakan, diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan kearah yang dikehendaki;
- d. Distribusi, pada proses terakhir ini diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan atau dapat menimbulkan perubahan yang merupakan hasil dari suatu kebijakan.²²

Berbagai pendekatan model dalam implementasi kebijakan publik dapat dipahami melalui beberapa model klasik (Parsons 2006). Antara lain:

- a. Implementasi Sistem Rasional (*Top Down*). Model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau:“segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”. Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah

²² *Ibid*, hal. 24-28.

menjadikan orang melakukan apa-apa yang telah diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sabatier (1983) berpendapat bahwa implementasi ini adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Ahli kebijakan yang memfokuskan model implementasi kebijakan ini adalah Van Meter dan Van Horn (1975), Grindle (1980), Mazmanian dan Sabatier (1983), dll; dan

- b. Implementasi Kebijakan *Bottom Up*. Model implementasi ini muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus, yang menekankan kepada fakta bahwa implementasi di lapangan masih memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Adam Smith (1973) memandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Ahli

kebijakan yang memfokuskan model implementasi kebijakan ini adalah Lipsky (1971), Wetherly (1977), Adam Smith (1973).

Tahap implementasi secara umum merupakan bagaimana suatu kebijakan yang dikeluarkan menjadi suatu jawaban dari masalah yang dialami oleh masyarakat, kemudian diterapkan agar maksimal dan dapat menjawab permasalahan tersebut. Namun tahap implementasi bukanlah merupakan bagian yang mudah, pembuat kebijakan perlu melihat dan menyusun strategi yang agar kebijakan yang dibuat benar-benar bisa berjalan dengan baik. Menurut Zainal Abidin (2012:155-157) terdapat pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, antara lain:

- a. Pendekatan Struktural. Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan:
 - 1) *Planning of change*. Perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi; dan
 - 2) *Planning for change*. Perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar.
- b. Pendekatan prosedural/majerial. Pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan (*planning, programming, budgeting, supervision*, atau *programming, evaluation, review tehniq*ue);

- c. Pendekatan kewajiban/behavior. Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan; dan
- d. Pendekatan politik. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

Hal ini tentunya berdasarkan atas apa yang kita lihat, banyak diantara kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah yang ternyata bisa dikatakan gagal dalam mengimplementasi. Sehingga kebijakan yang dikeluarkan tersebut kedepannya hanyalah seperti hiasan saja bagi selama masa kepemimpinannya dengan catatan pernah dibuat suatu peraturan.

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi kebijakan. Menurut model Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan.²³

Isi Kebijakan tersebut mencakup:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan;
- c. Derajat perubahan yang diinginkan;
- d. Kedudukan pembuat kebijakan;
- e. Siapa pelaksana program; dan

²³*Ibid*, hal. 66-67

- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa; dan
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Jika dicermati model Grindle dapat dipahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan. Model implementasi kebijakan publik Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Dalam teori ini dinyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan/keberhasilan implementasi kebijakan publik. Yakni:

- a. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), indikatornya:
 - 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
 - 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
 - 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; dan
 - 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
- b. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya :
 - 1) Kejelasan isi kebijakan;

- 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
 - 3) Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut;
 - 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antara berbagai institusi pelaksana;
 - 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana; dan
 - 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
- c. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), indikatornya:
- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
 - 2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
 - 3) Sikap kelompok dari pemilih; dan
 - 4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.²⁴

Model George C. Edward III (1980), mengemukakan beberapa 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Yaitu:

- a. Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan;

²⁴ *Ibid*, hal. 70

- b. Sumberdaya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten. Tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya maka tidak berjalan efektif;
- c. Disposisi, watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis; dan
- d. Struktur Birokrasi, bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.²⁵

Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa ada 6 (enam) variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas;
- d. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik; dan
- e. Disposisi implementor. Mencakup tiga hal penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, kognisi (pemahaman terhadap kebijakan), intensitas disposisi implementor.²⁶

Model *Hogwood dan Gunn* (1978) menyatakan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

²⁵ Deddy Mulyadi, "Studi kebijakan Publik dan pelayanan publik: Konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik" (Bandung: ALFABETA 2016) hal. 68

²⁶ Ibid, hal. 72

- a. Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar;
- b. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu;
- c. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada;
- d. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal;
- e. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi;
- f. Apakah hubungan saling kebergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan
- j. Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut Smith (2001), implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a. *Idealized policy*. Pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target groups* untuk melaksanakannya;

- b. *Target groups*. Bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan;
- c. *Implementing organization*. Badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; dan
- d. *Environmental factors*. Unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Model Goggin, Bowman, dan Lester mengembangkan apa yang disebut sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan” Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mendepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, *dependent*, serta meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.²⁷

Model Elmore, dkk. Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh

²⁷ *Ibid*, hal 76

masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan.²⁸

Model G.Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. Teori ini berpendapat bahwa terdapat empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumber daya organisasi untuk implementor program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.²⁹ Model David L. Wimer dan Aidan R. Vining. Mengemukakan terdapat tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program yaitu: (1). Logika Kebijakan; (2). Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; dan (3). Kemampuan implementor kebijakan.³⁰ Budi Winarno mengemukakan pelaksana implementasi kebijakan publik terdiri atas empat bagian para pelaksana implementasi kebijakan publik, diantaranya:³¹

- a. Birokrasi. Badan-badan (Birokrasi) ini mempunyai keleluasaan yang besar dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang berada dalam yuridiksinya karena mereka seringkali bekerja berdasarkan mandat perundang-undangan yang luas dan ambigu. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas isu yang dibahas, atau karena kurangnya waktu, perhatian, dan informasi;

²⁸ *Ibid*, hal 77

²⁹ Subarsono, Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hal. 101

³⁰ *Ibid*, hal 103

³¹ Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik (Yogyakarta: Media Press, 2005) hal. 221-224

- b. Lembaga Legislatif. Politik mempunyai kaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus ditangani oleh cabang-cabang “politik” dari pemerintah, artinya cabang eksekutif dan cabang legislatif;
- c. Lembaga Peradilan. Konteks untuk mempengaruhi tata kelola/administrasi melalui interpretasi nyata terhadap perundang-undangan dan peraturan-peraturan administratif dan regulasi, dan pengkajian ulang terhadap keputusan-keputusan administratif dalam kasus-kasus yang dibawa ke pengadilan;
- d. Kelompok Penekan. Berdasarkan diskresi yang berlaku dalam banyak badan administrasi, sebuah kelompok yang berhasil mempengaruhi tindakan pengaruh badan administrasi mungkin mempunyai efek secara substansial pada arah dan dampak dari kebijakan-kebijakan publik; dan
- e. Organisasi Masyarakat. Organisasi masyarakat seringkali terlibat dalam implementasi program-program publik. Disamping implementor yang telah disebutkan dan dijelaskan sebelumnya. Para pengurus partai politik dan badan-badan staf eksekutif juga terlibat, khususnya untuk kantor manajemen dan anggaran belanja. Dengan demikian, analisis kebijakan harus mencakup siapapun yang mempunyai dampak pada implementasi kebijakan.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi birokrat dalam rangka memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementator, misalnya kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi, kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga di karenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.³²

2. Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh pemerintah daerah, yaitu peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang besar dalam hal peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu

³² Subarsono, Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) hal. 89

daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.³³

Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan DPRD. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan harus mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.³⁴ Dalam rangka menetapkan peraturan daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, peraturan daerah harus memenuhi syarat-syarat, baik materil maupun formal. Syarat materil antara lain:

- a. Sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- c. Sesuai dengan aspirasi dan materi-materi yang berkembang dalam masyarakat;
- d. Tidak bertentangan dengan peraturan lainnya yang sederejat;
dan
- e. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

³³ Rozali Abdullah, "pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2005) hal. 131.

³⁴ Utang Rosidin, "otonomi daerah dan desentralisasi" (Bandung: Cv Pustaka Setia 2010) hal.121-122.

Adapun persyaratan formal, antara lain:

- a. Dibuat oleh pejabat yang berwenang;
- b. Meliputi tata cara yang sudah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- c. Bentuk dan jenis harus sesuai dengan pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah.³⁵

Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus di daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁶ Adapun muatan materi peraturan daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang diperoleh untuk melaksanakan otonomi daerah yang berisikan kewenangan wajib dan kewenangan pilihan;
- b. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan; dan
- c. Untuk menampung dan menekspresikan kondisi khusus di daerah.³⁷

Muatan materi peranturan daerah harus mengandung asas-asas berikut:

- a. Asas pengayoman;
- b. Asas kemanusiaan;

³⁵ Biro hukum provinsi Jawa Barat, "Teknik Prnyusunan Produk Hukum", 2000, hal. 8-9.

³⁶ UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang - undangan.

³⁷ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, "dinamika hukum dan ilmu perundang – undangan di Indonesia" (Bandung: PT ALUMNI 2008) hal.105.

- c. Asas kebangsaan;
- d. Asas kekeluargaan;
- e. Asas kenusantaraan;
- f. Asas bhineka tunggal ika;
- g. Asas keadilan;
- h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Asas ketertiban dan kepastian hokum;
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; dan
- k. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Dari beberapa asas tersebut, dapat disimpulkan bahwa perda yang baik memuat ketentuan:

- a. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak;
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM); dan
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

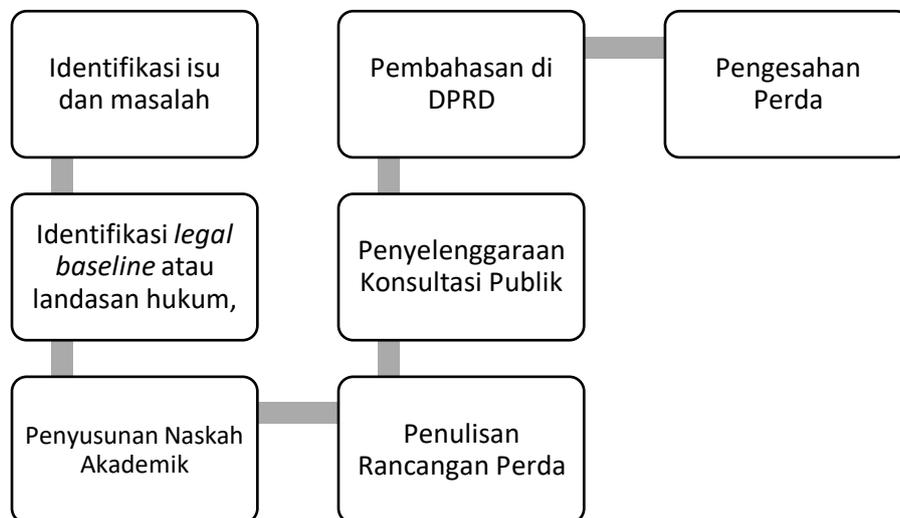
Sementara itu, tujuan utama ditetapkannya Perda adalah mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat daerah secara menyeluruh.³⁸ Proses pembentukan peraturan daerah dimulai melalui rancangan peraturan daerah (raperda) dapat berasal (usul inisiatif) dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dapat pula berasal dari (prakarsa) gubernur atau bupati/walikota. Dengan kata lain, sebagai produk dua otoritas pemerintahan daerah, pengajuan raperda dapat dilakukan berdasarkan prakarsa gubernur atau

³⁸ Rozali Abdullah, "pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2005) hal. 133.

bupati/walikota, atau sebaliknya dapat dilakukan oleh DPRD melalui pengajuan usul inisiatif.

Dari manapun usul inisiatif atau prakarsa pengajuan raperda itu berasal, tetap memerlukan pembahasan dan persetujuan bersama DPRD dengan gubernur atau bupati/walikota dan diundangkan oleh sekretaris daerah dalam lembaran daerah agar Perda tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legal binding*). Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda), yang dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.³⁹

GAMBAR 2.1. Tahapan Penyusunan Perda⁴⁰



³⁹ Utang Rosidin, “otonomi daerah dan desentralisasi” (Bandung: Cv.Pustaka Setia 2010) hal.130-131.

⁴⁰ Lokal Governance Support Program (LGSP) “Legal Drafting: Penyusunan Peraturan Daerah” (Jakarta: USAID2007) hal.16

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu hal yang penting dalam penelitian. Bertujuan sebagai komparasi dan referensi bahkan sebagai bentuk pemetaan posisi penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. adalah Penelitian terdahulu yang pertama dari H. Suismanto, dengan judul *Perda Syariah dan Problematikanya (Kasus di Tasikmalaya). Aplikasi*, Jurnal Aplikasi ilmu Hukum-ilmu Agama, Vol. VIII 1 Juni 2017:30-42.

Kedua adalah penelitian dari Mega, dengan judul *Relasi Politik Pemerintah Dengan Jemaat Gereja Paroki Hati Kudus Yesus Dalam Dinamika Peraturan Daerah Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya*.

Ketiga adalah penelitian dari Randi Hamdani dengan judul *Kebijakan Publik dan Perda Syari'ah (Studi Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya)*.

TABEL 2.2. Matriks Analisis Penelitian Terdahulu

Judul	Persamaan	Perbedaan
1. Perda Syariah dan Problematikanya (Kasus di Tasikmalaya). Aplikasi, Jurnal Aplikasi ilmu Hukum-ilmu Agama, Vol. VIII, 1 Juni 2017:30-42	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penelitian menggunakan metode kualitatif. ▪ Lokasi penelitian di Tasikmalaya. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meneliti tentang Permasalahan implementasi Perda Nomor 12 Tahun 2009.
2. Relasi Politik Pemerintah Dengan Jemaat Gereja Paroki Hati Kudus Yesus Dalam	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menggunakan metode penelitian kualitatif. ▪ Lokasi penelitian di Tasikmalaya. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebih terfokus hanya pada proses pembentukan Perda Nomor 7 Tahun 2014.

<p>Dinamika Peraturan Daerah Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menjelaskan pola relasi antara Pemerintah dan Jemaat Gereja Paroki Hatikudus sebagai Kelompok Sosial dan Kelompok Minoritas (<i>target group</i>).
<p>3. Kebijakan Publik dan Perda Syari'ah (Studi Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meneliti dinamika Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2014. ▪ Menggunakan metode penelitian kualitatif. ▪ Lokasi penelitian di Tasikmalaya. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Membahas lebih kepada pelaksanaan norma-norma. Tidak pada isi dan garis besar Perda Nomor 7 Tahun 2014. ▪ Penelitian pada tahun 2016.