

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini membahas tentang Implementasi reformasi birokrasi tentang Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No 18 Tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kantor Kelurahan Kantor Kelurahan Teladan Barat Jl Sisingamaraja Gg. Masjid No 19 Teladan Barat kecamatan Medan Kota, Kota Medan, Sumatera Utara 20212.

Untuk menciptakan birokrasi yang baik maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Pandayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Repulik Indonesia No 18 Tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 yang bertujuan untuk Road Map sebagaimana dimaksud berlaku sebagai panduan dalam melaksanakan penyusunan dan evaluasi pelaksanaan program, kebijakan, dan kegiatan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020–2024. Percepatan perubahan pada Kementerian PANRB dan adapun hasil Program yang dijalankan sebagai

berikut :

- a. Sistem Informasi Tata Cara Penetapan Organisasi
- b. Sistem Informasi Pengadaan CPNS
- c. Sistem Informasi Pelaksanaan PMPRB (Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi) online
- d. Sistem Informasi Penanganan Pengaduan Secara Elektronik (EComplaint Handling System).
- e. Sistem Layanan Terpadu Kementerian PANRB berbasis elektronik/online (e-SALAM)
- f. E-Office (SMART-PANRB)
- g. Layanan Aspirasi dan pengaduan Online Rakyat (LAPOR!)

Program prioritas ini kemudian ditopang dengan empat kegiatan prioritas, yaitu:

1. Penguatan implementasi manajemen ASN
2. Penataan kelembagaan dan proses bisnis
3. Reformasi sistem akuntabilitas kinerja
4. Transformasi pelayanan publik.

Kementerian PANRB melaksanakan Pengelolaan Pemerintahan yang Bersih, Efektif, dan Terpercaya, dengan uraian sebagai berikut:

1. Menciptakan kelembagaan dan tata kelola birokrasi yang ramping,

lincah, terintegrasi dan berbasis elektronik–digital bureaucracy;

2. Membangun SDM aparatur yang adaptif, profesional, kompetitif dan berwawasan global
3. Mengembangkan sistem manajemen kinerja instansi pemerintah yang transparan dan akuntabel
4. Menciptakan sistem pengawasan yang profesional, independen dan berintegritas
5. Mewujudkan pelayanan publik yang bersih, akuntabel dan melayani;
6. Meningkatkan kualitas pengelolaan reformasi birokrasi

Demi kelancaran reformasi birokrasi, disetiap daerah. Terutama di Kota Medan, disusunlah pembentukan dan susunan perangkat Daerah Kota Medan yang terdapat dalam Peraturan Walikota Medan nomor 1 tahun 2022 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi serta Tata Kerja Kecamatan tipe B Di

Lingkungan Pemerintah Kota Medan. Pemerintah memiliki potensi-potensi kelembagaan dalam memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Ada dua komponen tersebut dalam menentukan sasaran, strategi dan tujuan merupakan modal utama untuk keberhasilan Implementasi reformasi birokrasi. Berdasarkan penjelasan di atas, maka muncul pertanyaan bagaimana Implementasi

reformasi birokrasi di daerah apakah sudah berjalan sesuai program nasional dan sesuai yang diharapkan. Dalam hal ini yang menjadi daerah penelitian penulis adalah di Kantor Kelurahan Teladan Barat, Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara. Sebab melihat kondisi yang ada di Kantor Kelurahan Teladan Barat Kota Medan sangat berperan penting dalam pengelolaan berbagai pelayanan administrasi pengurusan surat pengantar berbagai keperluan masyarakat, sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerja Kelurahan selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat di wilayah Kota Medan sebagai wujud terlaksananya reformasi birokrasi public yang baik. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menjadikan sebagai karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Implementasi Reformasi Birokrasi Tentang Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No 18 Tahun 2021 Tentang Roadmap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 Di Kantor Kelurahan Kantor Kelurahan Teladan Barat.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di kemukan di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah

- A. bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No 18 Tahun 2021 Studi pada Kelurahan Teladan Barat Medan.
- B. Bagaimana E- Government Diterapkan Pada Kelurahan Teladan Barat Medan

C. Pembatasan Masalah

Adapun pembatasan penelitian ini tentang Implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi No 18 Tahun 2021 Pada Kelurahan Teladan Barat Medan.

D. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian haruslah mempunyai arah dan tujuan yang jelas,

tanpa adanya tujuan yang jelas maka penelitian yang dilakukan tidak akan mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan. Maka penelitian ini untuk mengetahui:

1. Implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi No 18 Tahun 2021 pada kelurahan teladan barat medan.
2. Bagaimana E-Government Diterapkan pada kelurahan teladan barat medan.

E. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti lain atau menjadi referensi pihak-pihak yang sedang meneliti tentang kasus yang sama dimasa yang akan datang serta dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan Administrasi Negara khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan.

2. Secara Praktis

- a. Adapun manfaat bagi peneliti yaitu penelitian ini memberi pengetahuan lebih bagi peneliti tentang Implementasi dari kebijakan Implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 18 Tahun 2021

studi pada Kelurahan Teladan Barat.

- b. Penelitian ini dapat sangat bermanfaat menjadi bahan evaluasi dalam pengimplementasian peraturan adaptasi kebiasaan baru tentang implementasi dari kebijakan Implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 18 Tahun 2021 khususnya untuk Kelurahan Teladan Barat.
- c. Adapun manfaat bagi kampus yaitu umumnya untuk menambah referensi bagi mahasiswa/mahasiswi FISIP dalam pembuatan tugas akhir serta dapat juga menjadi bahan penelitian lanjutan bagi mahasiswa Fakultas FISIP UISU khususnya.

F. Kerangka Teori

¹Kerangka teoritis adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan sebagai landasan berfikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendiskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji permasalahan.

Tentang hal ini Jujun S. Soerya Sumantri mengatakan: Pada hakekatnya memecahkan masalah adalah dengan menggunakan pengetahuan ilmiah sebagai dasar argumen dalam mengkaji persoalan agar kita mendapatkan jawaban yang dapat diandalkan. Dalam hal ini kita mempergunakan teori-teori

¹ Jujun S. Soeryasumantri. Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer, Jakarta: Sinar Harapan, 1978, h. 316

ilmiah sebagai alat bantu kita dalam memecahkan permasalahan.

1. Reformasi Birokrasi

Secara etimologis birokrasi berasal dari bahasa Perancis yang terdiri dua jenis suku kata, yaitu bureau dan cracy. Secara teoritis birokrasi diartikan dengan aparatur negara dan secara praktis dapat dikatakan sebagai badan pemerintah atau yang sering disebut dengan public sector atau public administration yang mana penghasilannya berasal dari uang negara atau rakyat, untuk menjalankan roda pemerintahan dan melayani publik. Birokrasi lahir dari proses sosial yang panjang dan menyangkut kontekstual sosial pada suatu masyarakat. Salah satu tokoh birokrasi yaitu Max Webber mendefinisikan birokrasi merupakan tipe organisasi yang digunakan dalam membantu pemerintahan modern dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai aparatur pemerintahan.

2. Implementasi

Tahapan penting dari suatu kebijakan publik adalah implementasi. Implementasi selalu dianggap merupakan pelaksanaan dari apa saja yang telah diputuskan oleh suatu instansi pemerintah (pengambilan keputusan). Dengan begitu implementasi merupakan tahapan suatu kebijakan yang diharapkan dapat dilaksanakan secara maksimal dan mencapai tujuan kebijakan itu dibuat.

²Usman (2002:70), Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

³Harsono (2002:67), mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.

⁴Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2001) dalam (Wahab 2001:65) mengemukakan pendapatnya mengenai Pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

⁵Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2012: 149), menyatakan implementasi adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-

² Usman, Nurdin.

2002. Konteks implementasi Berbasis Kurikulum. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta. hal 7

³ Harsono, Hanifah, 2002. Implementasi Kebijakan dan Politik. Grafindo Jaya: Jakarta. Harsono 2002:67

⁴ Wahab 2001:65 Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara 2001

⁵ Winarno, Budi. 2012. Kebijakan Publik Teori, Proses, Dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS

individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dimana berarti bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai hasil.

⁶Dunn (2003: 132) mengistilahkan implementasi dengan lebih khusus dengan menyebutnya implementasi kebijakan (policy implementation) adalah pelaksanaan, pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan implementasi Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Depdiknas, 2002;75) Diartikan sebagai pelaksanaan atau di terapkannya suatu kurikulum yang telah dirancang dan didesain untuk kemudian dijalankan sepenuhnya.

Dari beberapa pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah sebagian proses evaluasi yang telah di rencanakan dengan matang pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem.

⁶ N Dunn, William.1999, analisis kebijakan public.yogyakarta: Gadjah Mada University Press
Dunn 2003: 132

3. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

⁷Edi Suharto (2008 : 7), kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

⁸Tahir (2014:21) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

⁹Menurut Friedrich (2007:20) memandang bahwa kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan

⁷ Dr. Uddin B.sore, S.sos, S.H, M.Si dan sobirin, S.S, M.si : kebijakan public :Cet.I Makassar CV. Sah Media 2007

⁸ Tahir,Arifin. 2014. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.Afabeta. Bandung.

⁹ Friedrich, Carl 2007 : Kebijakan Publik. Bandung: Mandar Maju.

peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. ⁴Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak.

Bisa disimpulkan bahwa kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman berisikan aturan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dengan maksud mencapai suatu tujuan bersama.

¹⁰Menurut Franklin & Ripley dalam Aulia (2019) implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang terjadi setelah ditetapkannya undang-undang yang dapat memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan dan jenis keluaran yang nyata. Terdapat tiga cara untuk mengukur suksesnya implementasi kebijakan, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan
2. Kelancaran rutinitas dalam pelaksanaan tidak ada masalah
3. Dampak/manfaat yang diharapkan.

Dalam proses implementasi kebijakan maka perlu adanya pendekatan masalah terkait faktor yang mendukung serta menghambat sebagai syarat proses keberhasilan kebijakan melalui komunikasi, sumber daya, disposisi atau

¹⁰ Aulia Nursi Kusumaningtyas Implementasi Penggunaan Aplikasi Sistem Evaluasi Reformasi Birokrasi (Serabi) Kabupaten Pemalang Tahun 2019

sikap pelaksana dan struktur birokrasi yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Edward III ada empat faktor yang mempengaruhi, yaitu :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi dengan komunikasi, yang akan membuat pelaksana kebijakan konsisten dalam pelaksanaannya. Terdapat indikator dalam keberhasilan komunikasi implementasi yaitu penyampaian komunikasi yang baik, adanya komunikasi yang jelas dan tidak membingungkan dan konsistensi yang diberikan tidak berubah-ubah.

Menurut Edward III , komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi Struktur Birokrasi Komunikasi Sumber daya Disposisi Implementasi Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi menurut Edward III (trans mission), kejelasan (clarity) dan konsistensi (consistency).

- a. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (implementors) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Dimensi kejelasan (clarity) menghendaki agar kebijakan yang

ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

- c. Dimensi konsistensi (consistency) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Sumber daya

Sumber daya pendukung seperti, kesiapan sumber daya manusia baik kesiapan secara keahlian dan kemampuan serta kesiapan dalam sumberdaya berupa fasilitas ataupun sarana dan prasarana.

- a. Sumber daya manusia

Merupakan salah satu variable yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Edward III menambahkan "no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the

resources to do an effective job, implementing will not effective”

b. Sumber Daya Anggaran

Sumberdaya Anggaran Edward III menyatakan dalam kesimpulan studinya *“budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public”*. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

c. Sumber daya Peralatan

Edward III bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III menyatakan *Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed*

d. Sumber Daya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III menyatakan bahwa kewenangan (authority) yang cukup untuk

membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Oleh karena itu, Edward III , menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

3. Disposisi

Merupakan komitmen oleh para pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan secara efektif dan berkelanjutan.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah

ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- b. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Kesesuaian antara struktur organisasi yang menjadi pelaksana suatu implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini yang perlu dijaga adalah agar setiap implementasi tidak terjadi perpecahan dalam birokrasi, hal ini akan menghambat pelaksanaan kebijakan publik.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (public affair).

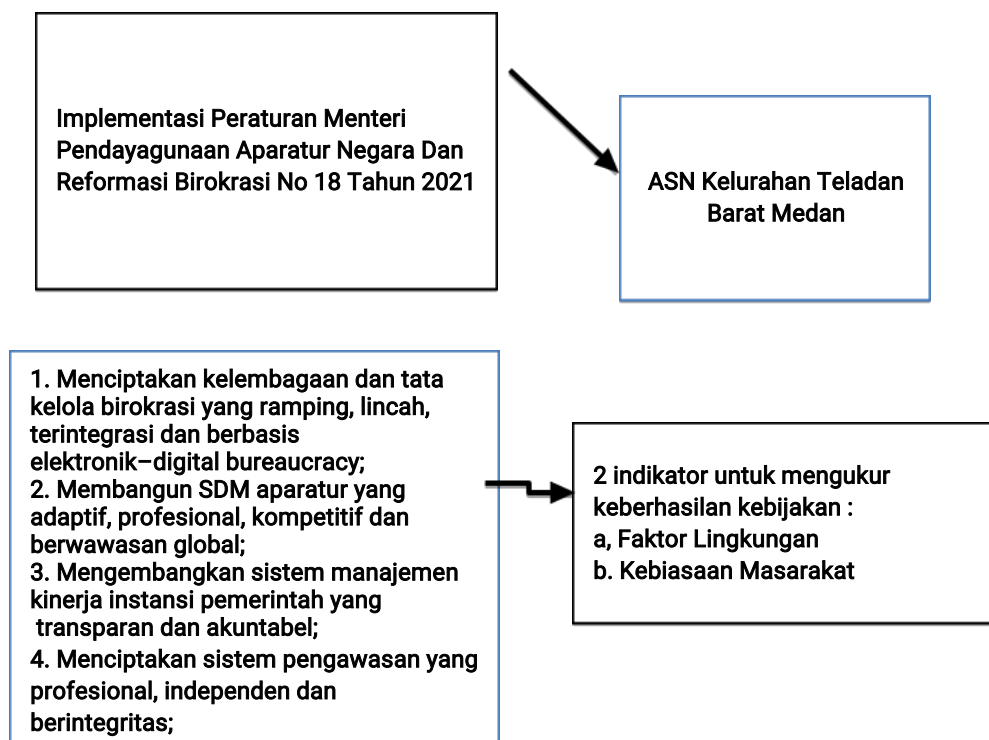
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
4. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
5. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

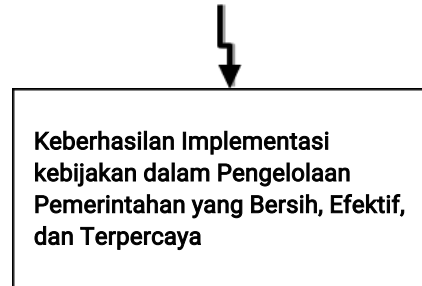
G. Kerangka Konsep dan Definisi Operasional

Konsep merupakan abstraksi yang terbentuk oleh generalisasi dari hal-hal khusus. Oleh karena konsep merupakan abstraksi maka konsep tidak dapat langsung diamati atau diukur. Konsep hanya dapat diamati atau diukur melalui konstruk atau yang lebih dikenal dengan nama variabel, jadi variabel adalah simbol atau lambang yang menunjukkan nilai atau bilangan dari konsep.

Menurut Oktavia (2015:19), kerangka konsep merupakan gambaran dan arahan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti. Kerangka pikir merupakan model konseptual akan teori yang saling berhubungan satu

sama lain terhadap berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Dalam memperoleh indikator keberhasilan kebijakan pemerintah, teori struktur milik William H. Sewel (1992) Penelitian ini dilihat dari kebijakan yang dilakukan pemerintah kolonial terhadap struktur kehidupan masyarakat karena akan menjadi penentu bagi keberhasilan kebijakan itu sendiri, teori Sewell menyebutkan dua unsur yaitu faktor lingkungan dan kebiasaan masyarakat (budaya).





Gambar 1.1 Skema/Kerangka Pemikiran

H. Metodologi Penelitian

1. Metode penelitian

¹¹Dalam penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian ini dipilih dengan penyajian datanya sesuai dengan data yang diteliti yang bertujuan mengungkap masalah secara sistematis dan faktual tentang fenomena yang terjadi dilapangan

¹¹ Sugiyono. 2018. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.

berdasarkan hasil observasi dan wawancara mendalam yang peneliti lakukan terhadap apa yang ditemukan dilapangan dan dihubungkan dengan implementasi kebijakan sesuai dengan permasalahan yang diteliti dengan sumber pengambilan data menggunakan teknik purposive sampling. Penelitian ini akan mendeskripsikan keberhasilan Implementasi Implementasi Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara no.18 tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kelurahan Teladan Barat kota Medan.

2. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Kelurahan Teladan Barat Jl Sisingamaraja Gg. Masjid No 19 Teladan Barat kecamatan Medan Kota Kota Medan, Sumatera Utara 20212.

3. Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif posisi sumber data yang berupa manusia (narasumber) sangat penting peranannya sebagai individu yang memiliki informasinya. Peneliti dan narasumber di sini memiliki posisi yang sama, oleh karena itu narasumber bukan sekedar memberikan tanggapan pada yang diminta peneliti, tetapi ia dapat lebih memilih arah dan selera dalam menyajikan informasi yang ia miliki. Karena posisi inilah sumber data yang berupa manusia di dalam penelitian kualitatif disebut sebagai informan. Informan dalam penelitian adalah orang atau pelaku yang benar-benar

tahu dan menguasai masalah, serta terlibat langsung dengan masalah penelitian. Informan dalam penelitian ini adalah:

- a. Lurah Kecamatan Teladan Barat Juni Hardian S.SOS
- b. Sekertaris Lurah Teladan Barat Suwaibah Dan para pelaksana Sonya Sani Prima Girsang AMD dan Dewi Asmara
- c. Dan Para Kepala Seksi yaitu kepala seksi Trantrib Erli Risik Saragih SE
- d. kepala Seksi Pembangunan Rina Natalina Siahaan Spd
- e. Kepala tata Pemerintahan Tony Rizaldy SE

A. Teknik Penentuan Informan

Pemilihan informan sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah berdasarkan pada asas subyek yang menguasai permasalahan, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi lengkap dan akurat. Informan yang bertindak sebagai sumber data dan informasi harus memenuhi syarat, yang akan menjadi informan narasumber (key informan). Penelitian kualitatif tidak dipersoalkan jumlah informan, tetapi bisa tergantung dari tepat tidaknya pemilihan informan kunci, dan kompleksitas dari keragaman fenomena sosial yang diteliti. Dalam penelitian kualitatif teknik sampling yang sering digunakan adalah purposive sampling. Purposive sampling adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap tahu tentang apa yang kita harapkan atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga

akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek atau situasi yang diteliti. Pemilihan sampel secara purposive pada penelitian ini akan berpedoman pada syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:

- a. Pengambilan sampel harus didasarkan atas ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu, yang merupakan ciri-ciri pokok populasi.
- b. Subjek yang diambil sebagai sampel benar-benar merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi (key subjects).
- c. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan cermat di dalam studi pendahuluan.

Seperti yang telah disebutkan bahwa pemilihan informan pertama merupakan hal yang sangat utama sehingga harus dilakukan secara cermat, karena penelitian ini mengkaji *implementasi peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi republik indonesia nomor 18 tahun 2021, studi pada kelurahan teladan barat medan*"

maka peneliti memutuskan informan pertama atau informan kunci yang paling sesuai dan tepat ialah Lurah di Kelurahan Teladan Barat yaitu Juni Hardian S.SOS. Dari informan kunci ini selanjutnya diminta untuk memberikan rekomendasi untuk memilih informan-informan berikutnya, dengan catatan informan-informan tersebut merasakan dan menilai kondisi di lapangan sehingga terjadi sinkronisasi dan validasi data yang didapatkan dari informan pertama.

4. Teknik pengumpulan data

Dalam penelitian ini adapun teknik pengumpulan data agar data yang diperoleh lebih lengkap dan relevan dengan penelitian, yaitu menggunakan teknik triangulasi data.

A. Teknik pengumpulan data Primer

Teknik pengumpulan data primer adalah teknik pengambilan data utama yang diperoleh dari lapangan atau lokasi penelitian teknik pengumpulan data primer dikumpulkan dengan cara sebagai berikut:

1. Teknik observasi

Pengumpulan data dengan Observasi partisipasi melibatkan interaksi peneliti ke dalam aktivitas sehari-hari suatu kelompok orang sehingga peneliti dapat mempelajari aspek yang tampak maupun tersembunyi dari rutinitas kehidupan dan kebudayaan suatu organisasi dalam Implementasi Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara no.18 tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kelurahan Teladan Barat kota Medan. Observasi karena segala hal yang dapat diobservasi akan menghasilkan data dari objek yang diteliti di tempat penelitian.

2. Wawancara (interview)

Wawancara adalah proses menggali informasi langsung dari narasumbernya yang bersifat wawancara terbuka dan mendalam dimana informan diwawancarai dengan Tanya jawab untuk mendapat informasi yang aktual dan presisi mengenai Implementasi Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara no.18 tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kelurahan Teladan Barat kota Medan.

B. Teknik Pengumpulan data Sekunder

Teknik pengumpulan data sekunder adalah teknik pengumpulan data cadangan yang diperoleh dari data studi kepustakaan, studi dokumentasi dan studi lapangan. Teknik pengumpulan data sekunder dapat dilakukan sebagai berikut, yakni:

1. Studi kepustakaan

Yaitu teknik pengumpulan data dimana didalam penelitian ini peneliti berusaha untuk menggali beberapa informasi dari ilmu pengetahuan dengan cara mempelajari beberapa kasus serta menelaah literatur yang serupa untuk dikaji melalui jurnal, internet dan sumber lain seperti media massa untuk dijadikan sebagai landasan teori penelitian

2. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara

pengambilan data berupa gambar, laporan-laporan, atau dokumen penerapan mengenai Implementasi Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara no.18 tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kelurahan Teladan Barat kota Medan, untuk dijadikan sebagai bahan pendukung data yang akurat dan bukan berdasarkan terkaan atau perkiraan.

3. Studi lapangan

Yaitu studi yang dimana peneliti langsung turun kelokasi untuk pengambilan data atau informasi mengenai fenomena yang terjadi dilapangan yang berlandaskan dari topik permasalahan mengenai Implementasi Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara no.18 tahun 2021 Tentang RoadMap Reformasi Birokrasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024 di Kelurahan Teladan Barat kota Medan.

C. Teknik Analisa data

Teknik analisis data adalah proses inspeksi, pembersihan dan pemodelan data dengan tujuan menemukan informasi yang berguna, menginformasikan kesimpulan dan mendukung pengambilan keputusan. Analisis data memiliki banyak sisi dan pendekatan, mencakup beragam teknik dengan berbagai nama, dan digunakan dalam berbagai bidang bisnis, ilmu

pengetahuan, dan ilmu sosial. Saat ini analisis data berperan dalam membuat keputusan lebih ilmiah dan membantu bisnis beroperasi lebih efektif. Secara umum, analisis data dalam penelitian kualitatif bergerak secara induktif, yaitu dari data/fakta menuju ketinggian abstraksi yang lebih tinggi, termasuk juga melakukan sintesis dan mengembangkan teori (bila diperlukan, dan datanya menunjang). Adapun tahap – tahap analisis data dalam penelitian ini, yaitu:

a. Reduksi data

Reduksi data merupakan tahap dimana peneliti melakukan Reduksi data dengan cara penyederhanaan, penggolongan, dan merangkum hal-hal penting dari catatan lapangan agar memberikan gambaran yang jelas tentang permasalahan yang diteliti serta tahap reduksi ini peneliti dilakukan untuk pemilihan relevan atau tidaknya data dengan tujuan akhir data.

b. Verifikasi data

Verifikasi dimaksudkan agar penilaian tentang kesesuaian data dengan maksud yang terkandung dalam konsep dasar analisis tersebut lebih tepat dan obyektif. Salah satu cara dapat dilakukan adalah dengan Peer debriefing untuk menghasilkan poin penting dalam penelitian.

c. Kesimpulan

Tahap ini bertujuan untuk mencari makna data yang dikumpulkan dengan mencari hubungan, persamaan, atau perbedaan untuk ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang ada maka penelitian ini juga menggunakan triangulasi data yang menjadi sumber data dalam

membahas/mengolah data penelitian. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan memungkinkan mengalami perubahan apabila tidak ditemukan bukti yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid, maka kesimpulan yang dihasilkan merupakan kesimpulan yang kredibel.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini terdiri dari V BAB, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada BAB ini berisikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metodologi penelitian serta sistematika dalam penulisan

BAB II : URAIAN TEORITIS

Pada BAB ini berisikan Teori yang berupa pengertian yang diambil dari beberapa buku, penelitian mengenai judul ini dan beberapa literature review yang berhubungan dengan penelitian ini.

BAB III : DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

Pada BAB ini berisikan tentang uraian dan penjelasan tentang lokasi dari penelitian dari fungsi dan tugas pokok pada objek yang diteliti.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada BAB ini berisikan uraian tentang hasil dari penelitian dan pembahasan

mengenai masalah yang diteliti

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada BAB ini adalah berisikan kesimpulan yang telah didapat dari deksripsi permasalahan pada analisis data, kemudian dilanjutkan dengan saran yang sesuai berdasarkan kesimpulan dan analisis data yang diperoleh.

BAB II

URAIAN TEORITIS

A. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan memiliki banyak makna. Hogwood dan Gunn, seperti dikutip ¹²Parsons (2005:15) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yaitu sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai output, sebagai hasil (outcome), sebagai teori atau model, dan sebagai sebuah proses. Makna modern dari gagasan kebijakan dalam bahasa Inggris adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

¹² Nur, A. C., & Guntur, M. (2019). Analisis Kebijakan Publik. *Makassar: Publisher UNM.*

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

¹³Tahir (2014:21) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

¹⁴Nurcholis (2007:263) memberikan definisi kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal : (a) Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksanaan kebijakan. (b) Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

¹³ Saraswati, L. N. (2017). Implementasi Kebijakan Program Indonesia Pintar (PIP) pada Jenjang Sekolah Dasar di Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda. *EJournal Administrasi Negara*, 5(4), 6737-6750.

¹⁴ Nurcholis dan Hanif, Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), 263.

¹⁵Menurut Friedrich (2007:20) memandang bahwa kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Apakah kebijakan publik itu? Berdasarkan beberapa pendefinisian oleh para ahli, dapat dirumuskan bahwa:

1. kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administratur negara atau administratur publik, dengan demikian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah,
2. kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang per orang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua domain lembaga administratur publik, dan
3. dikatakan atau disebut 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.

Apabila kebijakan publik ingin berhasil baik sesuai dengan tujuan dan efektif, maka penguatan manajemen pengawasan dalam lembaga

¹⁵ Frederikson, Carl. 2007. Kebijakan Publik. Bandung: Mandar Maju.

pengawasan serta peningkatan kompetensi dan integritas yang memadai. Harus dilakukan secara konsisten dan berkelanjutan. Keberhasilan implementasi kebijakan publik diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.

¹⁶Secara umum, kebijakan publik selalu menunjukkan karakteristik atau ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah. Anderson (dalam Abidin 2006:41) mengemukakan lima ciri umum dari kebijakan publik.

1. Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior. Setiap kebijakan memiliki tujuan. Pembuatan kebijakan tidak boleh sekadar asal atau karena kebetulan ada kesempatan untuk membuatnya. Bila tidak ada tujuan yang ingin dikejar, tidak perlu dibuat kebijakan.
2. Public policy consists of courses of action, rather than separate, discrete decision or actions, performed by government officials. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Kebijakan juga berkaitan dengan berbagai kebijakan yang bersentuhan dengan persoalan masyarakat, berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
3. Policy is what government do, not what they say will do or what they intend to do. Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah,

¹⁶ Abidin, Said Zainal, 2006 : Kebijakan Publik, Suara Bebas Jakarta

bukan apa yang dikatakan akan dilakukan atau apa yang mereka ingin lakukan.

4. Public policy may be either negatif or positive. Kebijakan dapat berwujud negatif atau bersifat pelarangan atau berupa pengarahan untuk melaksanakannya.

5. Public policy is based on law and is authoritative. Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

B. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Tahapan penting dari suatu kebijakan publik adalah implementasi. Implementasi selalu dianggap merupakan pelaksanaan dari apa saja yang telah diputuskan oleh suatu instansi pemerintah (pengambilan keputusan). Dengan begitu implementasi merupakan tahapan suatu kebijakan yang diharapkan dapat dilaksanakan secara maksimal dan mencapai tujuan kebijakan itu dibuat.

¹⁷Harsono (2002:67), mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.

¹⁸Sedangkan menurut H. Tachjan (2006:25), Implementasi adalah sebagai

¹⁷ Harsono, Hanifah, 2002. Implementasi Kebijakan dan Politik. Jakarta: Rineka Karsa.

¹⁸ Tachjan, H. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.

proses kegiatan administrasi yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan / disetujui Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan Implementasi Kebijakan evaluasi kebijakan mengandung logika yang top-down, yang berarti lebih rendah / alternatif menginterpretasikan.

¹⁹Menurut Usman (2002:70), Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar 14 aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

Implementasi kebijakan sebagaimana yang disampaikan oleh Edward dan Grindle menjadi kajian yang dapat dijadikan kerangka teori untuk melihat sejauh mana sebuah kebijakan itu dapat berjalan baik dan berhasil baik. Menurut Edward implementasi kebijakan cenderung akan berhasil dan efektif setidaknya di lihat dari empat faktor yakni dari komunikasinya, sumber dayanya, sikap (attitude) dan struktur birokrasinya sedangkan menurut Grindle keberhasilan sebuah implementasi kebijakan dipengaruhi dua variabel besar yaitu isi dari suatu kebijakan dan lingkungan dari implementasi kebijakan tersebut.

²⁰Situmorang juga menegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah satu dari sekian banyak tahap kebijakan publik, sekaligus menjadi variabel

Bandung.

¹⁹ Nurdin Usman, 2002 Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta Grasindo

²⁰ Situmorang Chazali. 2016. Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan).

terpenting yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan terkait penyelesaian isu-isu publik (Situmorang Chazali, 2016).

²¹Menurut Tachjan (2006:26) implementasi kebijakan publik yang mutlak meliputi:

1. adanya program yang akan dilaksanakan, yakni dapat menggambarkan atau mencerminkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi dan sasaran yang ditempuh oleh setiap unit administrasi dalam memecahkan masalah-masalah yang berkembang dan tujuan-tujuan serta sasaran-sasaran yang ingin dicapai;
2. adanya target yang akan dicapai, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan peningkatan;
3. adanya pengawasan terhadap kebijakan yang diterbitkan, unsur pelaksana, baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pelaksanaan.

Implementasi kebijakan publik begitu penting dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan hukum. Jadi penulis mengambil kesimpulan implementasi kebijakan publik merupakan tahapan untuk menjalankan suatu perundangan, peraturan dari suatu program pemerintah guna mengintervensi masyarakat dalam melakukan segala

²¹ Tachjan, H. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad. Bandung.

sesuatu didalam tatanan hidup bermasyarakat agar tidak terjadi kesimpangan-kesimpangan yang terjadi dimasyarakat.

Pendekatan implementasi kebijakan publik Dalam studi implementasi terdapat dua pendekatan yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, yaitu pendekatan top-down dan pendekatan bottom-up (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012).

²²Dalam pendekatan top-down, studi implementasi menggunakan logika berpikir dari atas, selanjutnya melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini juga sering disebut dengan “policy centered”, karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuan atau tidak (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012). Dalam bahasa Barrett, tujuan utama pendekatan top-down adalah mengidentifikasi sebab-sebab permasalahan implementasi kebijakan atau kegagalan untuk mencapai tujuan kebijakan. Pendekatan top-down biasanya dipakai untuk tujuan berikut :

1. Memilih kebijakan yang akan dikaji
2. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen

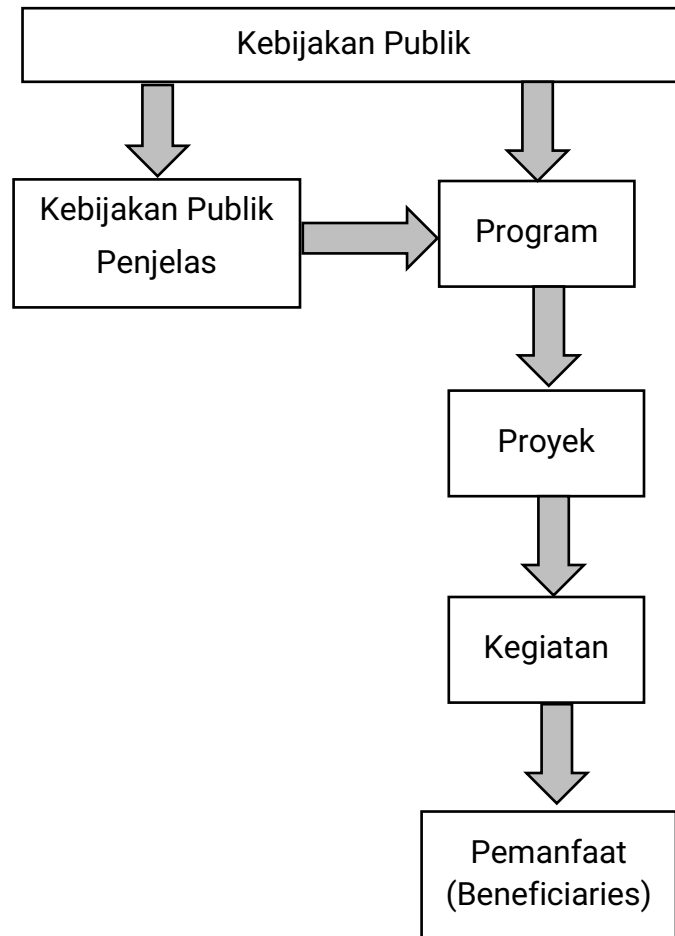
²² Purwo Santoso. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Research Centre for Politics and Government Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM. Halaman 139.

kebijakan

3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan
4. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik
5. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan memiliki manfaat bagi kelompok sasaran
6. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti 2012).

²³Tahapan implementasi kebijakan publik Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho 2009). Ada dua pilihan langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Pertama, adalah langsung mengimplementasikan dalam bentuk program. Kedua, melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Gambar berikut dapat menjelaskan langkah atau sekuensi implementasi kebijakan public

²³ Nugroho, Riant. 2009. Public Policy. Jakarta : PT Elek Media Komputindo



Gambar 19. Sekuensi Implementasi Kebijakan

Dari gambar di atas, misi dipahami sebagai *raison d'etre* atau alasan mengapa suatu organisasi hadir. Misi menentukan ke arah mana suatu organisasi akan dibawa atau menentukan suatu visi dari individu yang memimpin organisasi tersebut. Misi melekat pada suatu organisasi dan tidak akan berubah selama organisasi tersebut masih ada, sedangkan visi melekat

pada individu yang memimpin organisasi. Visi dirumuskan oleh pemimpin, dengan alasan bahwa pemimpin dipilih karena memiliki visi terpilih atau terbaik yang akan membawa organisasi mencapai kemajuan. Setiap pemimpin harus memiliki visi ke arah mana organisasi akan dibawa.

Visi terkait dengan periode suatu kepemimpinan, bisa jangka pendek maupun jangka panjang. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan, sedangkan misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Penjabaran dari visi adalah strategi. Berbeda dengan visi dan misi, strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Strategi merupakan arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan.

Strategi dijabarkan dalam bentuk kebijakan, baik bersifat publik maupun nonpublik. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan keputusan politik terhadap pilihan atas suatu strategi. Kebijakan publik selanjutnya dijabarkan dalam program-program. Program-program tersebut selanjutnya dirinci secara detil dalam proyek-proyek dan diimplementasikan dalam bentuk produk-produk baik dalam bentuk pelayanan maupun barang. Produk disebut juga dengan kegiatan, yang tujuannya adalah memberi pelayanan kepada pemangku kepentingan.

C. Reformasi Birokrasi

²⁴(Setiyono, Budi. 2012) Reformasi Birokrasi Secara etimologis birokrasi berasal dari bahasa Perancis yang terdiri dua jenis suku kata, yaitu bureau dan cracy. Secara teoritis birokrasi diartikan dengan aparatur negara dan secara praktis dapat dikatakan sebagai badan pemerintah atau yang sering disebut dengan public sector atau public administration yang mana penghasilannya berasal dari uang negara atau rakyat, untuk menjalankan roda pemerintahan dan melayani publik. Birokrasi lahir dari proses sosial yang panjang dan menyangkut kontekstual sosial pada suatu masyarakat. Salah satu tokoh birokrasi yaitu Max Webber mendefinisikan birokrasi merupakan tipe organisasi yang digunakan dalam membantu pemerintahan modern dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai aparatur pemerintahan.

²⁵(Nengsih, 2019) Reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah dalam mewujudkan good governance. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah agar lebih efektif dan efisien. Salah satu wujud dari penerapan reformasi birokrasi ini adalah dengan dilaksanakannya pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka atau lebih dikenal dengan lelang jabatan.

konsep birokrasi sudah ada sejak zaman kuno, digunakan sejak abad 18

²⁴ Setiyono, Budi. (2016). Birokrasi dalam perspektif politik dan administrasi. Bandung: Nuansa Cendekia

²⁵ Tri Yurningsih, Kajian Birokrasi, (Departemen Administrasi Publik FISIP UNDIP Semarang, 2019)

di Eropa Barat, yang tidak hanya menunjuk pada meja tulis, tetapi ditunjukkan kepada seorang pegawai (office), yaitu satu tempat kerja, dimana pegawai bekerja. Term birokrasi dikenal luas sebelum revolusi Prancis tahun 1789. Aslinya di Prancis, bureau adalah baize, yang berarti penutup meja atau cover desk, dalam Bahasa Yunani dikenal dengan suffix kratia atau kratos yang berarti kekuasaan (power) atau aturan (rule). Birokrasi merupakan konsep yang berasal dari ilmu politik yang menunjuk pada cara pelaksanaan administrasi dan penguatan aturan-aturan hukum yang diorganisir secara sosial. Ada empat konsep sentral dari pengertian birokrasi.

1. Divisi yang didefinisikan dengan baik mengenai pekerjaan administrasi diantara person dan pegawai.
2. Suatu sistem personal dengan pola yang tetap yang berkaitan dengan rekrutmen dan penjenjangan karier yang stabil.
3. Sebuah hierarki antara pegawai, otoritas, dan status didistribusikan secara beda antar pelaku.
4. Jaringan formal dan informal yang menghubungkan actor organisasi dengan satu yang lain melalui alur informasi dan pola koperasi.

²⁶Menurut Farel Heady (1966), birokrasi adalah struktur tertentu yang memiliki karakteristik tertentu yaitu hierarki, diferensiasi, dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang berdampak pada perbedaan tugas dan wewenang diantara anggota

²⁶ Muhammad Sawir (2020), Birokrasi Pelayanan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi.

organisasi. Diferensiasi kemudian dimaksudkan sebagai perbedaan tugas anggota organisasi dalam mencapai tujuan tertentu. Sedangkan kualifikasi atau kompetensi adalah seorang birokrat harus memiliki kualifikasi atau kompetensi yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Selanjutnya, Hegel dalam pandangannya mengartikan birokrasi sebagai intitusi yang menduduki posisi organik yang netral di dalam struktur sosial yang memiliki fungsi penghubung antara Negara yang memanasifestasikan kepentingan umum, dan masyarakat sipil yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat. Hegel melihat bahwa birokrasi memiliki peran yang strategis dalam menyatukan persepsi antara pemerintah dan masyarakat sehingga tidak terjadi kekacauan. Kemudian, Berbeda dengan pendapat ahli lainnya, Karl Marx secara tegas mengatakan bahwa birokrasi adalah sebuah organisasi yang memiliki sifat parasit dan eksploitatif, birokrasi adalah alat bagi penguasa untuk mengeksploitasi kelas yang dikuasai, birokrasi menurutnya memiliki fungsi sebagai alat untuk mempertahankan status quo yang merupakan kepentingan kaum kapital, birokrasi dibentuk dengan tujuan pemenuhan kesejahteraan kaum penguasa.

D. Hakikat Birokrasi

Birokrat tidak identik dengan birokrasi. Birokrat adalah anggota satu birokrasi yang terdiri atas administrasi organisasi dan dari berbagai

bentuk, walaupun istilah birokrat mengandung arti sebagai seseorang dalam satu institusi pemerintah atau perusahaan. Pekerjaan birokrat merupakan pekerjaan meja (desk job) meski birokrat modern ditemukan di lapangan. Max Weber mendefinisikan seorang birokrat sebagai berikut²⁷:

1. Secara personal bebas dan ditunjuk untuk posisi tertentu.
2. Dia mempraktikkan otoritas yang didelegasikan kepadanya dalam kaitannya dengan aturan-aturan, dan loyalitasnya yang ditentukan atas nama kepercayaan untuk tugas pekerjaannya.
3. Penunjukan atau pengangkatan dan penempatan pekerjaan berdasarkan kualifikasi teknisnya.
4. Pekerjaan administratifnya merupakan full time.
5. Pekerjaannya dihargai dengan gaji yang regular dan prospek pencapaian karir satu waktu tertentu.
6. Dia harus melatih pendapatnya dan keahliannya, tetapi tugasnya adalah menempatkan semua ini pada pelayanan kepada otoritas yang lebih tinggi.

²⁷ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), h. 35

7. Kontrol birokrasi adalah penggunaan aturan, regulasi, dan otoritas formal untuk menuntun perilaku.

Birokrasi sejak awal merupakan lembaga yang ditempatkan di atas masyarakat. Birokrasi selalu melayani kepentingan birokrasi, karena sifatnya struktur dalam organisasi, terutama dalam sistem birokrasi pemerintahan. Birokrasi menurut setiawan, adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas Negara dalam berbagai unit organisasi pemerintahan di bawah kementerian dan lembaga non- kementerian, baik di tingkat pusat maupun di daerah, seperti di tingkat provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan, bahkan pada tingkat desa/kelurahan²⁸.

Sehingga birokrasi dapat diartikan sebagai lembaga yang melaksanakan pemerintahan, birokrasi memiliki sifat delegasi wewenang, pembagian kerja, mekanisme administrasi, dan termasuk juga pelaksanaan tugas dan pengawasannya. Birokrasi dapat dikatakan pula sebagai suatu tatanan yang memiliki otoritas dalam mengatur dan melaksanakan tugas pemerintahan. Ciri dari birokrasi adalah adanya kelompok penguasa dan metode pemerintahan²⁹. S. Ramachander menjelaskan bahwa apa yang menjadi pusat perhatian dari Max Weber ialah persoalan mengenai apakah yang

²⁸ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, h. 36

²⁹ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*.

membuat orang-orang mematuhi perintah dan mau melakukan apa yang diperintahkan kepadanya, hal tersebut menjadi penting jika dalam suatu tatanan masyarakat terjadi proses perubahan sosial yang terjadi secara kolektif. Melihat fenomena tersebut Weber memisahkan antara kekuasaan (power) dan kewenangan (authority), dia menjelaskan bahwa kekuasaan merupakan kemampuan untuk memobilisasi sekelompok orang dengan kekuatan, sedangkan wewenang diartikan sebagai perintah yang oleh sekelompok orang dipatuhi berdasarkan kemauannya sendiri. Sehingga dengan membedakan dua hal tersebut, dapat menjelaskan apa faktor yang menyebabkan sekelompok orang dapat mematuhi perintah yang diberikan kepadanya³⁰. Weber menjelaskan tiga tipe otoritas yang berbeda, ketiga otoritas tersebut yaitu pertama ialah otoritas karismatik, yaitu suatu kepatuhan yang dibenarkan karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian atau semua karakteristik yang dikenal, dapat diartikan bahwa seorang pemimpin yang memiliki karisma semenjak lahir atau pembawaan yang melekat pada dirinya sebagai sebuah kelebihan yang tidak bisa diturunkan kepada orang lain adalah alat untuk menggerakkan orang-orang yang dipimpinnya. Tipe otoritas yang kedua adalah otoritas tradisional. Dalam otoritas yang sedemikian ini, semua perintah mungkin dipatuhi karena adanya rasa hormat terhadap pola-pola tatanan lama yang telah mapan.

³⁰ | Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, h. 37.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tipe otoritas ini mungkin tidaklah asing, kita dapat melihat tipe otoritas ini saat prosesi pernikahan yang mengikuti adat istiadat yang sudah berlaku sejak lama. Selanjutnya, tipe otoritas yang ketiga adalah tipe otoritas legal, dimana manusia mungkin percaya bahwa seseorang yang memberikan tatanan adalah berbuat sesuai dengan tugas-tugasnya sebagaimana yang di dalam suatu kitab undang-undang dan peraturan. Tipe otoritas ketiga ini memiliki ciri rasional yang dibuktikan dengan semakin besarnya staf birokratis³¹. Lebih lanjut Max Weber mengemukakan mengenai legitimasi, Weber menjelaskan bahwa legitimasi adalah dasar dari mayoritas sistem otoritas. Kemudian menurutnya terdapat lima legitimasi yang berkaitan erat dengan otoritas, berikut adalah lima legitimasi tersebut³²:

1. Peraturan yang sah, maka dapat menuntut kepatuhan dari para anggota organisasi.
2. Hukum merupakan suatu sistem aturan abstrak yang ditetapkan pada kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan organisasi dengan batasan hukum yang jelas.
3. Manusia yang menjalankan otoritas, juga memiliki tatanan impersonal.

³¹ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*.

³² Ali Abdul Wakhid, "Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal TAPIS Vol.7 No.13*, (Juli-Desember 2011), h. 130.

4. Hanya anggota yang taat yang benar-benar mematuhi hukum.
5. Kepatuhan seharusnya tidak kepada tatanan impersonal yang menjaminkannya untuk menduduki jabatan.

E. Tipe Ideal Birokrasi Max Weber

Dalam pandangannya, Weber melihat bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling baik sebagai alat penerapan kewenangan yang legal, jika wewenang legal membutuhkan suatu pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan preferensi manusia, maka birokrasi bisa dianggap sebagai suatu organisasi posisi/jabatan, dan bukan organisasi manusia. Sehingga dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi hierarkis yang didalamnya terdapat jabatan dan pembagian tugas kerja yang jelas. Max Weber menciptakan model tipe ideal birokrasi yang menjelaskan bahwa suatu birokrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti, dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional.

Ada empat tipe birokrasi ideal yang diungkapkan oleh Weber, berikut ini adalah keempat tipe tersebut³³:

- a. *A hirarchical structure involving delegation of authority from the top the bottom of an organization*
- b. *A series of officials positions officer, each having prescribed duties*

³³ | Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), h. 38

and responsibilitie

c. Formal rules, regulation and standards governing operations of the organization and behavior of its members

d. Tehnically qualified personal employed on a career basis, with promotion based on qualification and performance

Menurut Weber tipe ideal birokrasi rasional dapat diimplementasikan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut yaitu pertama, individu pejabat merupakan individu yang bebas akan tetapi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pejabat tidak diperbolehkan menggunakan jabatannya untuk memenuhi keperluan pribadi atau keluarganya. Kedua, jabatan-jabatan tersebut disusun secara hierarki dari atas ke bawah dan kesamping, dengan konsekuensi terdapat perbedaan jabatan, ada atasan dan bawahan, ada pula yang memiliki wewenang lebih besar dan ada pula yang memiliki wewenang lebih kecil. Ketiga, tugas dan fungsi masing-masing jabatan yang terbentuk pada hierarki tersebut memiliki tupoksi kerja yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Keempat, setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Dimana kontrak tersebut menjadi acuan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kelima setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, seleksi dilakukan dengan ujian yang kompetitif. Keenam, setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya, setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya

sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam kondisi tertentu. Ketujuh, terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif. Kedelapan, setiap pejabat sama sekali tidak diperbolehkan menjalankan jabatan dan sumber daya instansinya untuk kepentingan personal. Kesembilan, setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin³⁴. Selanjutnya, Weber mengilustrasikan birokrasi sebagai suatu institusi yang tidak berdiri sendiri, tetapi selalu terkait dengan legitimasi dan otoritas, seperti yang sebelumnya sudah penulis jelaskan. Dengan konsep “ideal type of organization”, ia menuliskan birokrasi sebagai badan administrasi pejabat yang diangkat. Weber menjelaskan beberapa ciri dari birokrasi, ciri-ciri tersebut diantara lain adalah sebagai berikut³⁵:

1. Adanya pembagian kerja, hubungan kewenangan dan tanggung jawab yang didefinisikan secara jelas
2. Kantor diorganisasikan secara hierarki atau adanya rangkaian komando
3. Pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan

³⁴ Ali Abdul Wakhid, “Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia”, *Jurnal TAPIS Vol.7 No.13*, (Juli-Desember 2011), h. 128.

³⁵ 4I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2016), h. 38.

dengan pendidikan dan ujian

4. Peraturan dan pengaturan mengarah pada pelaksanaan pekerjaan
5. Hubungan antara manajer dengan karyawan berbentuk impersonal
6. Pegawai yang berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat

Dengan melihat karakteristik birokrasi yang telah disebutkan diatas birokrasi dapat berfungsi secara efektif dan efisien dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Model birokrasi Weber tersebut mengasumsikan bahwa birokrasi menjalankan fungsi administratif dari kebijakan publik yang dihasilkan oleh proses politik yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan, bukan birokrat karier. Dengan dipisahkannya antara administrasi dengan proses politik tersebut, diharapkan terciptanya birokrasi yang netral dalam proses politik, sehingga seorang birokrat dapat secara penuh mengabdikan kepada rakyat dan bukan menjadi abdi untuk kelompok politik tertentu. Menurut Weber tipe yang diungkapkannya tidak melihat objektivitas dari esensi birokrasi, dan juga tidak menghasilkan suatu penjelasan yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan, tipe ideal yang digambarkan oleh Weber merupakan konstruksi yang diharapkan dapat menjawab masalah pada suatu kondisi tertentu. Tipe ideal tersebut berfungsi untuk membandingkan birokrasi antara organisasi satu dengan lainnya³⁶. Bentuk

³⁶ I Nyoman Sumaryadi, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, h. 39

ideal birokrasi menurut Weber dalam realitanya tidak mudah untuk diimplementasikan. Hal ini paling tidak disebabkan oleh beberapa factor, yaitu³⁷:

1. Manusia birokrasi tidak selalu ada (exist) hanya untuk organisasi
2. Birokrasi sendiri tidak peka terhadap perubahan sosial
3. Birokrasi dirancang untuk semua orang sehingga menjadi lebih sulit
4. Dalam kehidupan sehari-hari manusia birokrasi berbeda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian, dan sebagainya, sehingga mereka dalam kinerja dan fungsinya tidak dapat ditukar atau diganti antara satu dengan yang lainnya

Karakter birokrasi semacam ini disebut sebagai *organizational slack* yakni organisasi birokrasi yang bersifat *patrimonial*, maksudnya birokrasi yang dibentuk oleh sejarah dan realita perpolitikan yang berjalan dalam langgam otoritarian, sangat aktif dalam mengambil peran inisiatif dan dianggap sangat mengerti dalam penyusunan kebijakan publik dengan orientasi vertikal melalui jaringan korporatis yang menggantung keatas³⁸.

³⁷ Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, (Jakarta: Belantika, 2004), h. 64.

³⁸ Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*.