BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh institusi atau pejabat pemerintah. Artinya di sini pusat dari adanya suatu kebijakan adalah mengenai dan terpusat pada tatanan pemerintah. Segala bentuk kebijakan merupakan keputusan kolektif dari Pemerintah

2.2 Pengertian Kebijakan Publik

Berdasarkan penelitian yang saya lakukan mengacu pada Peraturan Daerah (Perda) Surabaya Nomor 17 Tahun 2003, maka dari itu tergolong ke dalam Kebijakan Publik.

Pengertian mengenai Kebijakan atau "*policy*" berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah.

Jika menurut pakar kebijakan, yaitu Heinz Eulau dan Kenneth Prewith, kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi reward dan sanctions.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika dilihat dari pandangan secara sentralistik atau terpusat, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan action-oriented untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut.[1]

Pada dasarnya, kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut. Menurut, Thomas R. Dye mendifinisikan kebijakan negara sebagai "*is whatever governmenet choose to do or not to do"*.

Kemudian menurut Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan Negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Bisa diartikan kebijakan itu bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saya, namun itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.[2]

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuan tersebut. Dapat ditarik kesimpulan bahwa pada konteks pengertian, kebijakan dapat meliputi unsur 4W+1H pertanyaan, yaitu: what, why, who, where, dan how.

---

[1] Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 20.
[2] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy,* (New Jersey: Prentice Hall, 1995).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Semua dari unsur pertanyaan itu berkaitan tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, kemudian strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping artian pada unsur pertanyaan tentang pengertian kebijakan tersebut, pada dewasa ini kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.

Kemudian, kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Tetapi kebijakan publik juga bisa menjadi kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.[3]

Implikasi terhadap pengertian dari artian bahwa kebijakan publik, yakni:

1) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
2) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
3) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
4) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

[3] James E. Anderson, *Public Policy Making,* (New York NJ: Holt Reinhartnwinston, 1979), 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5) Kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa.

Menurut Easton (1969), mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat, atau bisa dikatakan pemerintah berperan sebagai aktor.[4]

Peran sebagai aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan lembaga inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Apabila terjadi pada suatu perubahan kebijakan publik, perubahan tersebut dilakukan lebih bersifat tambal sulam atau dilakukan yang hanya terjadi ketidakcocokan persepsi antara kebijakan dengan masyarakat, dibandingkan dari pada bersifat revolusioner atau perubahan secara besar pada kebijakan itu sendiri. Dalam bentuknya yang realistis kebijakan publik sering kali hanya disempurnakan dan jarang dilakukan pergantian.[5]

[4] Muhlis Madani, *Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 36.
[5] Miftah thoha, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2010), 130.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.3 Kebijakan Sebagai Analisis

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisa kebijakan yang baik dan sesuai dengan pengharapan masyarakat, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula untuk si pembuat kebijakan dan untuk masyarakat, karena kebijakan itu sendiri pada akhirnya bermuara pada kondisi kehidupan masyarakat di daerah kebijakan itu dibuat.

Analisa kebijakan publik menurut Winarno, ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni[6]:

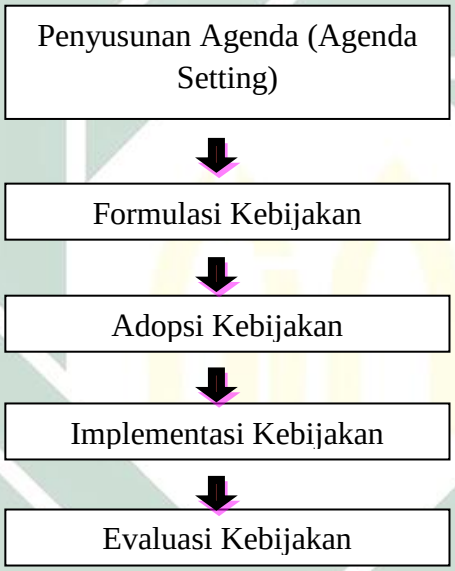
1) Fokus utama dari kebijakan publik adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
2) Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
3) Analisis kebijakan publik dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

[6] Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, dan Proses,* (Yogyakarta: Medpress, 2007), 31.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.4. Proses atau Tahapan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses pembuatan kebijakan publik, dibagi dalam beberapa tahapan yang dikelompokkan untuk memudahkan dalam menganalisis suatu kebijakan publik. Tahapan-tahapan tersebut terhadap kebijakan publik dapat dikelompokkan oleh menurut Willian Dunn, sebagai berikut[7]:



Gambar 1 Alur Proses Kebijakan Publik

Tahap awal dalam membuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Selanjutnya masalah-masalah yang diidentifikasi dan dicari jalan keluarnya yang disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, pilihan yang mungkin terbaik dipilih harus

[7] Willian Dunn, *Analisis Kebijakan Publik,* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif ataupun dari pihak yudikatif untuk memperkuat status fungsi kebijakan itu sendiri.

Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan. Kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah ditingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

2.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi dalam sebuah kebijakan publik merupakan proses kegiatan adminstratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui.

Kegiatan melakukan hal implementasi ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak menjadi alternatif yang bersifat konkrit.

Fungsi implementasi dari sebuah kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu outcome.[8]

Dalam kamus Webster, pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana istilah "*to implement berarti to provide means for*

[8] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997). Hlm 52

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

carrying out": to give practical effect to , yang jika diartikan yaitu menyajikan alat bantu untuk melaksanakan: menimbulkan dampak/berakibat sesuatu.[9]

Dari pernyataan istilah diatas, pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* atau untuk dilaksanakan, kemudian *to provide the means for carrying out* atau menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu. Jika digabungkan arti dari istilah pernyataan tersebut, berarti pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Biasanya dalam bentuk perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Menurut Charles O. Jones, memiliki arti implementasi kebijakan publik sebagai kebijakan yang digunakan dalam praktek sehari-hari. Namun digunakan untuk mengantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.[10] Istilah implementasi ini sering dikaitkan dengan tujuan atau "*goals"*, program, keputusan atau *"decisions"*, standart, proposal, dan grand design. Charles Jones menganalisis masalah implementasi kebijakan dengan cara yang skematis, dengan mendasarkan pada konsep aktivitas-aktivitas fungsional. Mengemuka beberapa dimensi dari pelaksanaan pemerintah mengenai program-program yang disahkan, kemudian menentukan implementasinya. Juga membahas aktor-aktor yang

[9] Ibid. Hlm 64.
[10] Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik,* (Jakarta: Rajawali Press, 1991). Hlm 5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terlibat dengan memfokuskan pada birokrasi sebagai lembaga pelaksana primer.

Menurut O. Jones, ada tiga aktivitas utama yang penting dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1) Organisasi, merupakan pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit metode untuk menjadikan program berjalan meliputi restrukturisasi sumber daya, pembentukan unit, dan metode untuk pelaksanaan program.
2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan yaitu merancang program kedalam rencana dan tindakan yang dapat diterima dan dilaksanakan.
3) Penerapan, kebutuhan rutin dari pelayanan pembayaran atau lainnya, yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program berupa dukungan pendanaan dan lain-lain sesuai tujuan program.

Dari beberapa aktivitas implementasi tersebut, dapat berhubungan dengan aktivitas secara fungsional yang dari sudut organisasi dapat dilihat dari aktor atau bahan-bahan yang berperan dalam implementasi kebijakan atau program dengan memfokuskan pada birokrasi.

Jika dilihat dari sudut interpretasi dapat dilihat bahwa proses interpretasi banyak dilakukan oleh badan-badan eksekutif birokrat, dan beberapa pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan suatu program tertentu.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika tadi menurut pakar Charles O Jones mengartikan implementasi kebijakan sebagai tersebut, tetapi sekarang menurut yang dikatakan oleh Merilee S. Grindle bahwa isi implementasi dari sebuah kebijakan terdiri dari kepentingan kelompok sasaran, tipe manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan sumber daya yang dilibatkan.[11] Sementara lingkungan implementasi mengandung unsur keleluasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

Kemudian Grindle menjelaskan indikator keberhasilan dalam implementasi adalah dengan melihat konsistensi dari pelaksana program dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan. Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai keputusan politik dari para pembuat kebijakan yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan.

Grindle mengungkapkan pada dasarnya implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel, yaitu: variabel konten dan variabel konteks. Artian variabel konten adalah apa yang ada dalam isi suatu kebijakan yang berpengaruh terhadap implemtasi. Sedangkan artian variabel konteks adalah meliputi lingkungan dari kebijakan politik dan administrasi dengan kebijakan politik tersebut.

Keberhasilan terhadap implementasi dari sebuah kebijakan, menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni variabel isi kebijakan dan variabel lingkungan implementasi.

---

[11] Merilee S. Grindle, *Politics and Apolicy Implementation in The Third World,* (New Jersey: Princetown University Press, 1980).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Variabel isi kebijakan mencakup, yakni:

1) Sejauhmana kepentingan kelompok sasaran (target group) termuat dalam isi kebijakan.
2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
4) Apakah letak sebuah program sudah tepat.
5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci.
6) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan, variabel lingkungan kebijakan mencakup, yakni:

1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2) Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa.
3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Kemudian, kebijakan yang menyangkut kepentingan banyak orang yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut kepentingan sedikit. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran, dsb) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Jika sebelumnya dijelaskan implementasi kebijakan publik menurut pakar Jones dan Grindle, sekarang penulis membahas implementasi kebijakan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi dari sebuah kebijakan publik, yaitu sebagai berikut[12] :

1) Standar dan sasaran kebijakan.

   Dengan kata lain, standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat teralisir.

2) Sumber daya.

   Dengan kata lain, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (Human resources) maupun sumberdaya non manusia (non-human resources).

3) Hubungan antar organisasi.

   Dengan kata lain, terdapat dalam banyak program implementasi sebuah program dukungan dan koordinasi dangan instansi lain.

4) Karakteristik pelaksana.

   Dengan kata lain, yang dimaksud pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Kemudian semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.

   Dengan kata lain, variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

6) Disposisi Implementator,

[12] Donald Van Meter dan Carl Van Horn, *The Policy Implementation Process,* (London: Stage, 1975), Hlm 462-478.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan kata lain, variabel ini mencakup respon implementator tiga hal penting, yaitu: 1. Respon implementator terhadap kebijakan, dan 2. Intensitas disposisi implementator, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Dari beberapa variabel menurut Van Meter dan Van Horn, dikemukakan berdasarkan kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dengan kata lain, bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil, apabila perubahan yang dikendaki relatif sedikit.

Sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan, relatif tinggi. Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan.

Disamping itu standart dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelas respon para pelasana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut.

Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standart dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas pengutan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan para pelaksana dengan organisasi lain.

Kemudian hubungan antar sumber daya (sumber daya manusia dan sumber daya alam) dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu juga terkait dengan perihal kebijakan untuk publik dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan.

Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumberdaya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan.

Hal tersebut dikarenakan keuntungan yang diperolehnya lebih kecil dibandingkan dengan biaya operasionalnya. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik dalam batas wilayah tertentu dapat mempengaruhi karakter-karekter dan agen-agen pelaksana.

Juga terkait adanya disposisi atau respon terhadap kebijakan dari para pelaksana dan penyelenggara atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Kondisi lingkungan diats mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementator). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementator. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, apabila para implementator menerima tujuan standart, dan sasaran kebijakan tersebut.

Namun sebaliknya, jika suatu kebijakan tersebut tidak mendapatkan dukungan, kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka. Dari

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

uraian tersebut dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang ada pada beberapa respon dari pembuat kebijakan serta masyarakat yang akan mempengaruhi keberhasilan implementasi yang diterapkan di suatu daerah dalam hal-hal kehidupan masyarakat.

2.6 Pemberdayaan

Pengertian dari pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan pemerintah terhadap kelompok sasaran yang diidentikkan sebagai upaya memberdayakan (mengembangkan kelompok sasaran dari kedaan tidak/kurang berdaya menjadi mempunyai daya.[13]

Menurut pakar Jim Ife, pemberdayaan dinyatakan sebagai *"empowerment means providing people with the resources, opportunity, knowledge, and skill to increase their capacities to determine their own future, and to participate in and affect of their community"*.[14]

Dengan kata lain, pemberdayaan diartikan sebagai persiapan sumber daya yang ditujukan kepada masyarakat berupa sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keahlian untuk meningkatkan kapasitas diri dari masing-masing masyarakat yang nantinya menentukan masa depan mereka, serta adanya partisipasi dan kehidupan yang terpengaruh dalam kehidupan di dalam komunitas masyarakat itu.

---

[13] Isbandi Rukminto Adi. *Pemikiran-Pemikiran Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. (Lembaga Penerbit, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 2002), 161-162

[14] Jim Ife. *Community Development: Creating Community Alternatives : Vision, Analysis, and Practice*. (Longman, 1995), 182.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut pakar Kartasasmita, dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu[15]:

1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*).

   Dengan kata lain adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah.

   Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasikan, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*).

   Dengan kata lain, sisi pemberdayaan pada tipe ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya.

Dengan kata lain, dalam rangka pemberdayaan ini upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar.

[15]Ginandjar Kartasasmita. *Pembangunan Sosial dan Pemberdayaan: Kebijakan dan Penerapan.* (Jakarta: CIDESS, 1996), 139

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemberdayaan ini juga menyangkut mengenai pembangunan prasarana dan sarana, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang.

Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini.

Juga dalam hal pembaruan beberapa institusi sosial dan pengintegrasiannya ke dalam kegiatan pemberdayaan serta peranan masyarakat di dalamnya. Kemudian, peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi.

Menurut Friedmann, arti dari pemberdayaan itu sendiri dungkapkan sebagai berikut "*The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis an autonomy in the decesion*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

marking of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning".[16]

Dengan kata lain, harus adanya pendekatan dalam pemberdayaan, yang merupakan dasar perkembangan alternatif , menempatkan penekanan otonomi dalam menandai masyarakat yang terorganisir, kemudian adanya sifat kemandirian dalam lingkup lokal, kemudian berperan langsung atau partisipatif demokrasi, dan melakukan pembelajaran sosial dalam hal pengembangan atau pemberdayaan.

3) Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat.

Dengan kata lain, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah.

Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah, namun juga pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*).

[16] Ibid. 143

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.7 Pasar

Dalam pengertian "Pasar" ada beberapa definisi yang terkait, yaitu sebagai berikut:

Jika menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian pasar adalah penjual yang ingin menukarkan barang atau jasa dengan uang, dan pembeli yang ingin menukar uang dengan barang dan atau jasa.

Menurut Damsar, pasar memiliki arti sebagai salah satu lembaga paling penting dalam institusi ekonomi yang menggerakkan dinamika kehidupan ekonomi, berfungsinya pasar tidak terlepas dari aktivitas yang dilakukan oleh pembeli dan pedagang.[17]

Aspek yang terdapat di dalamnya adalah aspek ruang dan waktu serta tawar-menawar yang terjadi di pasar, yang mana dalam suatu cara tertentu untuk mencapai perolehan yang maksimum.

Dalam hal kapasitas, pasar berperan sebagai organisasi yang berperan memenuhi jenis kebutuhan manusia.[18] Peranan tersebut dapat diwujudkan sebagai wadah kegiatan dan tempat realisasi diri, kemudian sebagai tempat berkomunikasi antarmanusia. Karena di dalam hal ini, adanya komitmen moral yang terbentuk, tetapi juga komitmen teknis.

Di dalam kegiatan pasar, pasti terdapat beberapa aktor yang berperan di dalam pasar itu sendiri, diantaranya[19]:

---

[17] Damsar. *Sosiologi Ekonomi.* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 1997), 101.
[18] Ibid. 36.
[19] Ibid. 103.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Pembeli

Adalah mereka yang datang ke lokasi pasar dengan maksud untuk membeli suatu barang atau jasa, tetapi tidak mempunyai tujuan ke mana dia akan membeli.. Mereka yang datang ke lokasi pasar terkadang tanpa mempunyai tujuan untuk melakukan pembelian terhadap sesuatu barang atau jasa. Mereka adalah orang-orang yang menghabiskan waktu luangnya di lokasi pasar.

Tapi juga terkadang ada dari mereka yang datang ke lokasi pasar dengan maksud membeli sesuatu barang atau jasa dan punya arah tujuan yang pasti ke mana akan membeli.

Seseorang yang menjadi pembeli tetap dari seorang penjual tidak terjadi secara kebetulan, tetapi melalui proses interaksi sosial. Proses interaksi sosial tersebut biasa disebut tawar-menawar, yang terkait antara penjual dan pelanggan. Namun terkadang kegiatan tawar-menawar dapat dikatakan jarang terjadi, karena penjual telah menetapkan harga yang keuntungannya mendekati batas pada harga modal yang ia miliki dari barang yang ia dagangkan.

2) Pedagang

Adalah orang atau institusi yang memperjual belikan produk atau barang, kepada konsumen baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pedagang juga dapat diklasifikasikan dalam beberapa jenis fungsi, yaitu[20]:

[20] Ibid. 107.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Pedagang profesional.

   Pedagang jenis ini, menganggap bahwa aktivitas perdagangan merupakan sumber utama dan satu-satunya terhadap kehidupan perekonomian keluarga.

2. Pedagang semi profesional.

   Pedagang jenis ini, menganggap bahwa aktivitasnya untuk memperoleh uang, tetapi pendapatannya dari hasil berdagang merupakan sumber tambahan bagi ekonomi keluarga.

3. Pedagang substansi.

   Pedagang jenis ini, menganggap bahwa aktivitasnya menjual produk atau barangnya merupakan hasil dari aktivitas atau substansinya (kekayaan/harta) untuk memenuhi kehidupan perekonomian rumah tangga.

4. Pedagang semu.

   Pedagang jenis ini, menganggap bahwa aktivitas berdagangnya merupakan karena hobi atau untuk memperoleh uang atau keuntungan, atau mungkin bisa saja ia sebaliknya memperoleh kerugian dalam aktivitas berdagangnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3) Interaksi Sosial

Pengertian dari interaksi sosial ialah suatu hubungan-hubungan sosial yang dinamis yang menyangkut hubungan antar individu, kemudian antar kelompok, maupun antara individu dengan kelompok.[21]

Suatu interaksi sosial tidak akan terjadi apabila tidak memenuhi dua syarat adanya kontak sosial dan komunikasi, dan dalam proses komunikasi tersebut pasti terjadi berbagai artian makna dan perilaku dari masing-masing masyarakat sosial. Dan pada akhirnya, bentuk-bentuk interaksi sosial tersebut terdiri dari berbagai macam, yaitu:

1. Kerja sama

   Adalah suatu usaha atau perilaku bersama antara perorangan atau kelompok manusia untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang menyangkut kebersamaan.

2. Akomodasi

   Adalah suatu cara yang berguna untuk menyelesaikan pertentangan tanpa menghancurkan pihak lawan, sehingga lawan tidak kehilangan pribadinya.

3. Persaingan

   Jenis interaksi sosial yang ini, merupakan suatu proses sosial yang dimana individu atau kelompok-kelompok manusia yang sedang melakukan persaingan agar mencari keuntungan melalui cara atau bidang-bidang kehidupan yang pada akhirnya bisa menjadi pusat perhatian terhadap khalayak umum dengan cara menarik perhatian khalayak umum.

[21] Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2006), 62

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Pertentangan

Jika tadi di atas telah dijelaskan makna persaingan, sekarang menjelaskan tentang makna pertentangan yang dalam pengartiannya hampir sama dengan persaingan. Namun perbedaannya disini, pertentangan diartikan pada individu atau kelompok yang berusaha untuk mencapai tujuannya dengan cara yang menantang pihak lawan dengan ancaman ataupun kekerasan yang berdampak pada akhirnya bisa timbulnya konflik.

4) Modal sosial

Pengertian dari modal sosial menurut Robert D. Putnam, pengertian dari modal sosial adalah interaksi sosial yang merupakan bagian dari kehidupan sosial seperti jaringan, norma, dan kepercayaan. Modal sosial berfungsi mendorong partisipan untuk bertindak bersama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.[22]

Kemudian menurut Bourdie, modal sosial diartikan sebagai sumber daya yang aktual terhadap berkumpulnya seorang individu atau kelompok, karena memiliki jaringan atau ikatan yang sudah bertahan lama, bisa dikatakan hubungan timbal balik dari perkenalan dan pengakuan.[23]

Jika penjelasan tentang modal sosial di atas menurut Putnam dan Bourdie, berikut pengartian modal sosial menurut Fukuyama. Modal sosial diartikan sebagai serangkaian nilai-nilai atau norma-norma informal yang dimiliki bersama

[22] Evelyn Field. *Strategies for Surviving Bullying at Work*. (Jeays Street Bowen Hills: Australian Academic Press, 2011). Hlm 51
[23] Ibid. Hlm 23

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

di antara para anggota-anggota suatu kelompok, yang nantinya bisa terjadi terjalinnya kerja sama di antara mereka yang menjalin suatu kerja sama tersebut.[24]

2.8 Ekonomi Kerakyatan

Pengertian dari teori ekonomi kerakyatan dapat dikemukakan oleh pakar Revrisond Baswir, yang mengartikan ekonomi kerakyatan adalah suatu situasi perekonomian di mana berbagai kegiatan ekonomi diselenggarakan dengan melibatkan partisipasi semua anggota masyarakat, kemudian hasil-hasilnya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat, serta penyelenggaraan kegiatan-kegiatan ekonomi itu pun berada di bawah pengendalian atau pengawasan anggota-anggota masyarakat.[25]

Mengenai ekonomi kerakyatan telah dijabarkan dalam penjelasan di dalam UUD 1945 Pasal 33 yang berbunyi sebagai berikut: "Dalam pasal 33 tercantum dasar ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat, kemudian kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran seorang saja.[26]

Jika dikaitkan dengan pernyataan pasal di atas, maka di dalam ekonomi kerakyatan atau bisa dikatakan demokrasi ekonomi, bukan sekedar dilaksanakan oleh pihak produksi atau produsen oleh semua masyarakat ataupun juga didistribusikan dari hasil-hasil pihak produksi atau produsen. Melainkan, pada dasarnya dalam perekonomian rakyat

[24] Francis Fukuyama. *Our Posthuman Future*. (New York: St. Martin's Press, 2002). Hlm 22
[25] Revrisond Baswir. *Agenda Ekonomi Kerakyatan*. (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 1997), hlm 4
[26] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang berdasarkan kerakyatan adalah dilakukannya kegiatan produksi dan distribusi tersebut di bawah pengawasan dari pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat.

Dengan kata lain, pihak-pihak yang menentukan terwujudnya perekonomian kerakyatan yang demokratis adalah tumbuhnya kemampuan rakyat untuk mengendalikan atau mengawasi jalannya perekonomian.

2.9 Ekonomi Pembangunan

Jika dikaitkan dengan konflik yang terjadi pada pedagang kaki lima Dukuh Menanggal, maka teori ekonomi pembangunan akan sangat berkaitan. Karena teori ini menjelaskan masalah-masalah mengenai kehidupan ekonomi serta kehidupan sosial dari suatu kehidupan pelaku kegiatan ekonomi, semisal pedagang.

Menurut pakar Michael Todaro, mengatakan bahwa ekonomi pembangunan adalah bentuk suatu usaha untuk mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, ketimpangan dalam distribusi pendapatan dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh.[27]

Lebih sederhananya, pernyataan dari Todaro bahwa kondisi yang dialami oleh semisal pedagang karena secara sadar berhubungan dengan kemiskinan atau kekurangan sumber daya terhadap saran kehidupannya. Keadaan yang dialami seperti itu tidak dapat dibiarkan, karena pedagang yang memiliki aktivitas guna memenuhi kebutuhan keluarganya harus

[27] Michael P. Todaro. *Ekonomi Untuk Negara Berkembang:Suatu Pengantar Tentang Prinsip-prinsip, Masalah dan Kebijakan Pembangunan*. (Jakarta:Bumi Aksara, 1995), 140

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diberi fasilitas yang memadai, karena bila ada kebijakan yang mengatur mengenai sarana-sarana teknis perdagangan, akan secara otomatis kemiskinan dan sumber daya yang kurang tersebut, seperti contohnya telah ada Perda Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penanganan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Maka dari itu melihat dari kondisi tersebut, pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses yang melibatkan perubahan-perubahan dalam struktur, kemudian sikap dan faktor kelembagaan, lalu percepatan pertumbuhan ekonomi, kemudian pengurangan ketidakadilan dan penghapusan kemiskinan.[28] Dikarenakan pembangunan itu harus dilakukan pada tingkat atau level secara menyeluruh pada lapisan masyarakat terutama pedagang, sehingga suatu sistem sosial telah diselaraskan dengan kebutuhan-kebutuhan dan keinginan dasar masing-masing pribadi ataupun kelompok yang beraneka ragam.

Dan pada akhirnya dengan adanya pembangunan dalam sektor ekonomi, akan otomatis menggerakkan dan menjauhkan kondisi hidup yang dianggap kurang memuaskan, dan mengarahkan pada kehidupan ke situasi atau kondisi hidup yang secara material dan spiritual dianggap lebih baik.[29]

[28] Ibid, Michael Todaro... 142
[29] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut pakar Profesor Goulet, terdapat 3 (tiga) komponen dasar atau nilai yang harus muncul dalam memahami pembangunan itu sendiri, yaitu sebagai berikut[30]:

1. Kebutuhan pangan yang berkelanjutan (life sustenance).

   Maksudnya adalah bahwa setiap orang memiliki kebutuhan dasar tertentu yang harus dipenuhi untuk dapat melangsungkan kehidupannya dan kebutuhan yang meliputi makanan, tempat tinggal, kesehatan, dan perlindungan keamanan. Dikarenakan, fungsi dasar dari kegiatan ekonomi yaitu memberikan sarana-sarana untuk mengatasi ketidakberdayaan yang timbul.

2. Harga diri (self-esteem)

   Maksud dari harga diri itu sendiri adalah suatu bentuk perasaan terhadap nilai atau martabat dan hormat kepada diri pribadi, sehingga nantinya tidak bisa dimanfaatkan oleh pihak-pihak lain sebagai alat untuk mencapai tujuannya tersebut.

3. Kemerdekaan (freedom)

   Nilai yang seperti ini memiliki arti secara fundamental, yaitu perasaan yang tidak merasakan adanya kondisi terasing karena akibat kondisi-kondisi kehidupan yang serba materialistis dan terbebas dari perbudakan sosial pihak lain, seperti halnya kebodohan, kemiskinan, dan pengaruh dogma orang lain.

[30] ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jika sebelumnya pemaparan mengenai ekonomi pembangunan menurut Todaro, berikut adalah pemamparan mengenai strategi ekonomi pembangunan menurut pakar Mudrajad Kuncoro.

Menurut Mudrajad Kuncoro, ada beberapa strategi dalam pembangunan ekonomi, yaitu seperti berikut[31]:

1. Strategi pertumbuhan dengan distribusi.

   Strategi ini menganjurkan bahwa negara agar tidak hanya memusatkan perhatian pada petumbuhan ekonomi atau diistilahkan memperbesar kue pembangunan, namun juga mempertimbangkan bagaimana cara distribusi kue Pembangunan tersebut bisa dilaksanakan. Dengan kata lain strategi ini mengacu pada sumber daya manusia kemudian bisa diwujudkan dengan kombinasi strategi seperti peningkatan kesempatan kerja, investasi modal manusia, perhatian pada petani kecil, sektor informal dan pengusaha ekonomi lemah.

2. Strategi Kebutuhan Pokok

   Strategi ini mengacu pada yang sudah saya jelaskan sebelumnya, yaitu adanya 3 (tiga) komponen dasar atau nilai dalam memahami pembangunan itu sendiri. Diantaranya, kebutuhan

[31] Mudrajad Kuncoro. *Ekonomika Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*. (Yogyakarta:STIM YKPN, 2006), 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pangan yang berkelanjutan (self sustenance), harga diri (self-esteem), dan kemerdekaan (freedom).

3. Strategi Pembangunan Berkelanjutan (Ecodevelopment)

   Strategi ini mengacu pada masyarakat dan ekosistem di suatu daerah yang mengharuskan mereka berkembang bersama-sama menuju produktivitas dan pemenuhan kebutuhan yang lebih tinggi yang dilihat dari sisi ekologi (lingkungan) dan sosial.

4. Strategi Pembangunan Etnik (Ethnodevelopment)

   Strategi yang berjenis ini, mengacu pada yang berkaitan dengan awal mula terjadinya konflik sumber daya di suatu daerah, maka dari itu dimunculkan strategi ini. Konflik sumber daya tersebut misalnya, konflik atas penguasaan sumber daya alam, kemudian konflik yang berkaitan dengan proyek infrastruktur, lalu konflik akibat ketimpangan pembangunan, dan konflik mengenai mendistribusikan sumber daya.

2.10 Good Governance

Adalah bahwa penyelenggara pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengna prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2.11 Pengertian Good Governance

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah masalh publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi actor yang menentukan. Impikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Governance menuntut refedinisi peran Negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih bbesr pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.

Governance merupakan tata pemerintahan. *Good governance* adalah tata pemerintahan yang baik. Ada tiga komponen yang terlibat dalam *governance*, yaitu pemerintah, dunia usaha (swasta, *commercial society*) dan masyarakat pada umumnya (termasuk partai politik). Hubungan ketiganya harus dalam sejajar dan saling kontrol (*checks and balance*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi dari yang lain, maka akan terjadi dominasi kekuasaan atas komponen lainnya.[32]

Dapat dikatakan bahwa good governance adalah salah satu peyelenggara suatu pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejaln dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efesien, penghindaran salh

[32] MH Ismail, *Politisasi Birokrasi.* (Malang: Ash-Shiddiqy Press. 2009). Hlm. 63.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

alokasi dana investasi dan pencegahan koropsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta pencitaan *legal and political frame wrok* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selamaini brokrasi di daerah dianggaptidak kompoten. Dalam kondisi demikian, pemerintahan daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisis lain meraka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang koropsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

2.12 Ciri-ciri Good Governance

Dalam dokumen kebijakan united nation development programe (UNDP) lebih jauh menyebutkan cirri-ciri good governanace yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, tramsparasi dan bertanggung jawab , efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supermasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, social dan ekonomi bersarkan konsesus masyarakat.
4. Memperhatiakn kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyankut alokasi sumber daya pembangunan.

Penyelengaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan public yang sensitf terhadap suara-suara komonitas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Yang gambilan keputusan artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambil keputusan yang adil seluruh stakeholder.

2.13 Prinsip-prinsip Good Governance

Negara dengan birokrasi pemerintahan di tuntut untuk merubah pola pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sector swasta sebagai pengeelola sumber daya di luar Negara dan birokrsasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita good governanace pada akhirnya mensyarakatkan keterlibatan organisasi masyarakat sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

Namun cita good governance kini sudah menjadi bagaian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigm birokrasi dan pembangunan kedepan. Kerena perana implementasi dari prinsip good governance adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholder* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji lembaga adminitrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada Sembilan aspek fundamental dalam mewujudkan good governance, yaitu[33]:

1. Partisipasi (*participation)*

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak meraka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bias

[33] Joko Widodo, *"Good Governance:Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah"*, 2001, Surabaya:Insan Cendekia. Hlm 296.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengatainya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anank-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan Hukum (*rule of law)*

Dalm pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan konduktif apabila tidak ada sebuah hukum atau peratuaran yang ditegakkan dalam penyelengaraanya. Aturan aturan brikuit sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhinya. Aturan – aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melaaikan untuk menjaga keberlangsungan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Tranparansi (*transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekcokan antara satu pihak denaga pihak lain, sebab managemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik bidang kebijakan, baik di biadang keuangan ataupun bidang-bidang lainya untuk memajukan kualitas dalam bidang yang dikaji..

4. Responsive (*responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita good governance adalah responsive, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan – persoalan yang terjadi di lembaga pendididkan, atasan juga harus bias memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf – stafnya menyampaikan keinginan – keinginannya. Supervisor harus bias menganalisa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebutuhan – kebutuhan mereka, sehinggan bias membuat suatau kebijakan yang strategis guna kepentingan bersama.

5. Consensus (*consensus orientation*)

Aspek fundamental untuk cita good governance adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas – tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsesus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdsarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keeputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen – komponen yang ada dilembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan Keadilan (*equity*)

Asas kesetaraan dan keadial ini harus dijujung tinggi oleh supervisor dan para staf – staf didalam perlakuanya, di mana dalam suatu masalah yang plural baik segi etnik, agam dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau staf yang teraniyaya dan tidak memperoleh apa yang mejadi haknya.

7. Efektifitas dan Efisien

Efektifitas dan efesien disisni berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas di ukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efesien dapat diukur dengan rasionalisasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk memenuhi keebutuhan yang ada di lembaga. Dimana efektifitas dan efesien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertangung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan otoritas dari perintah untuk mengurus beberapa kepentingan yang ada dilembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap – sikap selam bertugas di lembaga.

9. Visi strategi (*strategic vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yag akan dating, karena perubahan –perubahan yang akan dating mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuta kebijakan-kebijakan. Disini diperlukan strategi yang jitu untuk menangani perubahan yang ada.

Meski secara sederhana pemahaman mengenai good governance dapat diyatakan sebagai tata pemerintahan yang baik, dalam implementasinya tidak mudah untuk mendefinisikan secara seragam. Hal ini dikarenakan good governance memiliki banyak makna yang bervariasi selain dari luasnya bahasan. Namun demikian, pada hakekatnya keberagaman makna tersebut memiliki kesamaan prinsip dan tujuan, yakni terselenggaranya pemerintahan yang seimbang diantara semua komponen pelaku. Semua pelaku harus saling tahu apa yang dilakuka oleh pelaku lainnya, ada ruang dialog agar para pelaku saling

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memahami perbedaan di antara mereka. Dengan proses seperti ini diharapkan tumbuh konsensus dan sinergi didalam masyarakat.[34]

[34] MH Ismail. "*Politisasi Birokrasi*".2009. Malang:Ash-Shiddiqy Press. Hlm. 63

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id