

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini disajikan serangkaian teori yang sekiranya relevan untuk dijadikan acuan dalam melakukan analisis terhadap permasalahan penelitian yang diajukan. Bab ini juga menyajikan metodologi yang dipakai dalam penelitian ini. Penggunaan metodologi penelitian secara tepat sangat bermanfaat untuk menemukan jawaban atas penelitian yang dilakukan ini.

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Kebijakan Publik

Istilah publik dan privat pertama kali telah dikenal oleh umat manusia sejak zaman Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Romawi mendefinisikan istilah publik dan privat dalam term *res publica* dan *res priva*. Gagasan publik dan privat masa Yunani Kuno bisa diekspresikan dalam istilah *Konion* (yang bisa diartikan dengan publik) dan *Idion* (yang bisa diartikan sebagai privat) (Parsons: 2006). W.F Baber berpendapat bahwa sektor publik mengandung sepuluh ciri penting yang membedakannya dengan sektor swasta, yaitu: *Pertama*, sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih medua (*ambiguous*); *Kedua*, sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya; *Ketiga*, sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam; *Keempat*, sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kepastian; *Kelima*, sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar; *Keenam*, sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik; *Ketujuh*, sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas; *Kedelapan*, sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran (*fairness*); *Kesembilan*, sektor publik harus beroperasi demi

kepentingan publik; *Kesepuluh*, sektor publik harus memperhatikan level dukungan publik minimal diatas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Sedangkan kata kebijakan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *policy*. Solichin Abdul Wahab (Wahab: 1991) menggunakan kata kebijaksanaan sebagai pengganti kata *policy*, misalnya ilmu-ilmu kebijaksanaan (*policy sciences*), studi-studi kebijaksanaan (*policy studies*), dan analisis kebijaksanaan (*policy analisis*). Apabila kita mendefinisikan mengenai kata kebijakan publik, maka banyak sekali para ahli yang memberikan definisi mengenai kebijakan publik. Salah satu yang sudah cukup familiar dan cukup mudah dipahami adalah definisi kebijakan publik yang diajukan oleh Thomas R. Dye (Dye: 1995). Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “... *whatever government chooses to do or not to do.*”

Sedangkan Heglo (Abidin: 2005) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “... *a course of action intended to accomplish some end.*”

Definisi lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Eulan dan Prewitt (Jones: 1997). Mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai “... *behavioural consistency and repetitiveness associated with efforts in and through government to resolve publik problems*”

Kemudian dari definisi di atas Jones menguraikan sendiri kaitan definisi tersebut dengan menelurkan beberapa komponen dalam kebijakan yaitu; niat (*intentions*), tujuan (*goals*), rencana (*proposals*), program, keputusan (*decisions*), dan dampak (*effects*).

William M. Dunn (1994) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang menyangkut tugas-tugas pemerintahan. Sedangkan dari kalangan pakar dalam negeri, JB. Kristiadi (Krisiadi: 1991) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keseluruhan proses dalam menentukan kebijakan dan harus direncanakan dengan arah yang jelas serta terkoordinir untuk mencapai tujuan secara optimal.

Dari definisi-definisi tersebut kita dapat membuat rumusan pemahaman tentang kebijakan publik (Dwidjowidjoto: 2006). *Pertama*, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara, atau administrator publik. Jadi, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang

tidak dikerjakan oleh pemerintah. *Kedua*, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administratif publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. *Ketiga*, dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya. Konsep ini disebut *externality* atau dalam kosakata bahasa Indonesia yaitu eksternalitas.

Kebijakan publik menurut Samodra Wibawa (Wibawa: 1994) mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tuntutan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakan. Efektifitas implementasi kebijakan ini sangat ditentukan oleh birokrasi pelaksanaannya dan perilaku ini dipengaruhi oleh lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan.

Kebijakan publik menitikberatkan pada apa yang dikatakan oleh Dewey (1927) dikatakan sebagai “publik dan problem-problemnnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah (Parsons: 2006). Lukman Hakim berpendapat bahwa kebijakan publik adalah produk pemerintah untuk mempengaruhi proses yang berlangsung dalam masyarakat. Selanjutnya dikemukakan untuk dapat melakukan intervensi secara akurat pemerintah perlu memenuhi tiga prasyarat yaitu:

- a. Memiliki informasi yang tepat sehingga dapat memberikan diagnosa permasalahan secara tepat.
- b. Pemerintah harus mempunyai otoritas yang memadai sehingga dapat memberikan terapi secara memadai.

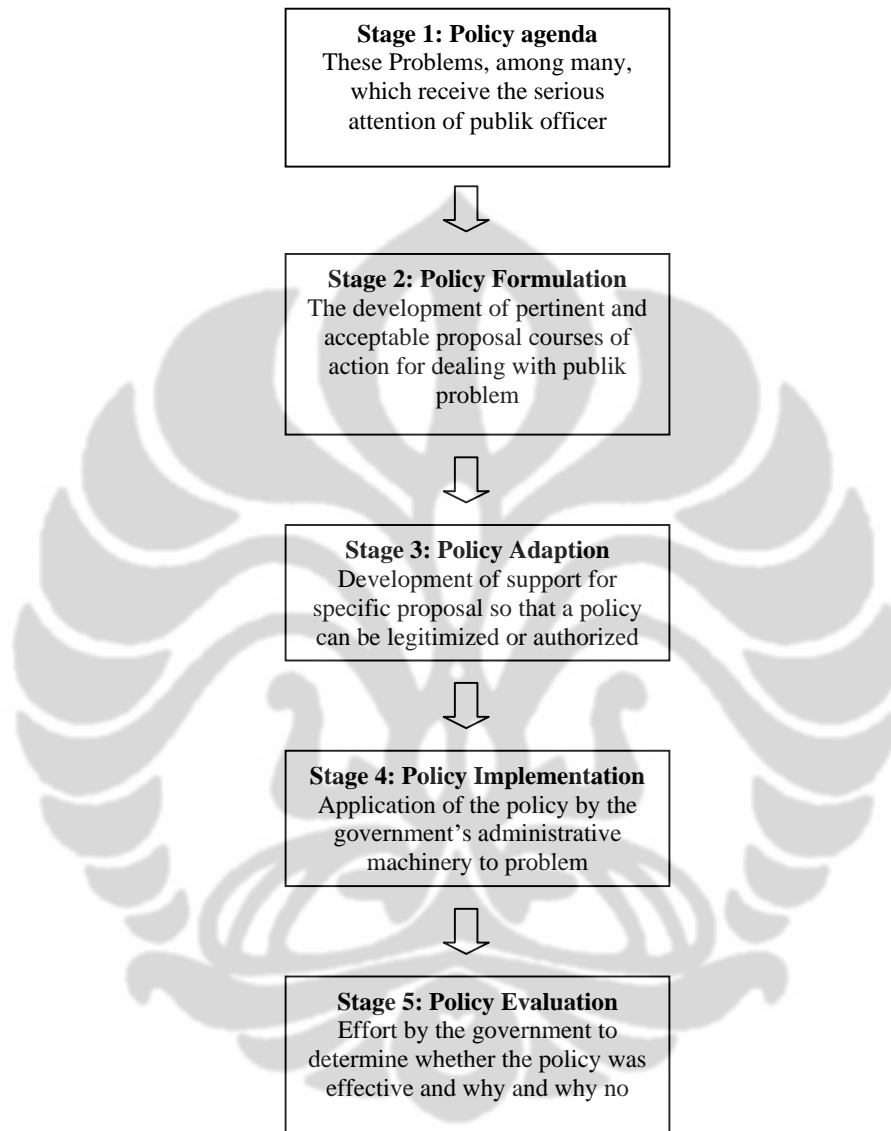
- c. Pemerintah harus mempunyai kemampuan untuk dapat mendeteksi akibat diluar dampak langsung yang ditimbulkan oleh implementasi kebijakan, sehingga dapat mengatasi setiap dampak yang ditimbulkan

Menurut Kingdom (Dendrant: 2006) ada beberapa tahapan dalam perumusan kebijakan publik (*policy process*). Tahapan tersebut adalah; pertama, *agenda setting*; kedua, *policy recognition*; ketiga, *policy generation*; keempat, *political action*; kelima, *policy formulation*; dan keenam, *policy implementation*. Sedangkan menurut William N. Dunn (Dunn: 2000), ada beberapa tahap penting yang harus dilakukan dalam tahapan merumuskan suatu kebijakan publik (*publik policy*), yaitu:

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
- e. Penilaian kebijakan (*policy assessment*)

Sedangkan James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III menggambarkan bahwa tahapan perumusan suatu kebijakan publik adalah sebagai berikut

Gambar 2.1
Model Perumusan Kebijakan Publik James Andersen, David W. Brady, dan
Charles Bullock III



Sumber: Riant Nugroho Dwidjowidjoto, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*

Dalam perumusan kebijakan publik, organisasi memiliki peran yang sangat penting. Menurut Sondang P. Siagian (Siagian: 1981) dalam proses perumusan kebijakan dihadapkan dengan keharusan untuk merumuskan tujuan kebijakan yang hendak dicapai dengan menetapkan berbagai tahapan sasaran yang ingin dituju, menetapkan berbagai kegiatan yang harus dilaksanakan untuk

mencapai sasaran, mengembangkan sistem dan mekanisme kerja yang tepat, mengalokasikan sumber dana, daya, peralatan dan tenaga, memonitor hasil yang telah dicapai, melakukan berbagai perubahan bila diperlukan serta menata hubungan kerja agar dapat bergerak dan terarah pada kesatuan tugas yang diharapkan. Didalam proses implementasi kebijakan publik tersebut, birokrasi pemerintah menginterpretasikan kebijakan menjadi program. Dengan demikian program dapat dipandang sebagai “kebijakan birokratis” karena dirumuskan oleh birokrasi dan oleh karena itu membawa kepentingan para birokrat yang ada. Selanjutnya agar program tersebut dapat lebih operasional, maka kemudian dirumuskan menjadi proyek, sehingga para pelaksana di lapangan dapat bertindak. Implementasi atau penerpan kebijakan bersifat sangat interaktif dengan kegiatan-kegiatan kebijakan yang mendahuluinya.

2.1.2. Implementasi Kebijakan

Secara bahasa/ etimologis, implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”. Wahab mendefinisikan implementasi sebagai sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan itu sendiri. Kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut R. Wijaya dan Susilo Supardo (2006:81), implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek. Sedangkan Bernardine R. Wijaya dan Susilo Supardo menyatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek. Menurut Hoogerwef, agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan menurut Hoogerwef (Hoogerwef: 1982) dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan. Daniel Mazmaman dan Paul Sahatier menyebutkan bahwa pada dasarnya pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang

ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Menurut Donald van Metter dan Carl Van Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik (Agustino: 2006), yaitu:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur dari tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan soiso-kultular yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (atau bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dikatakan berhasil.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia dalam hal ini adalah manusia. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumberdaya-sumberdaya tersebut nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang diperhitungkan juga, adalah sumberdaya financial dan sumberdaya waktu. Karena ketika sumberdaya manusia yang kom peten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka sangat sulit untuk merealisasikan kehendak yang dituju oleh kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dengan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini juga dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implemetasi kebijakan.

c. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian agen pelaksana meliputi organisasi formal dan oganisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini ssangat penting karena kinerja implemnetasi kebijakan publik akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Sebagai contoh, implentasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkahlaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek

itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Selain itu perlu diperhatikan pula cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga harus diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap/ kecendrungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang dilaksanakan implementor adalah kebijakan yang bersifat *top-down* yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang ingin diselesaikan warga.

e. Komunikasi, antar organisasi dan agen pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah diterapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Selain model pendekatan implementasi yang diajukan oleh Van Metter dan Van Horn tersebut, ada satu lagi model implmentasi kebijakan yang tidak jauh berbeda dengan model yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn diatas. Model implementasi ini diajukan oleh George Edward III yang disebut

dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurutnya ada empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Variabel-variabel tersebut adalah:

a. Komunikasi

Komunikasi menurut Edward III sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Kebijakan yang dikomunikasikan nantinya kepada masing-masing *stakeholder* harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

b. Sumberdaya

Suatu implementasi kebijakan tidak akan berhasil apabila tidak didukung oleh sumberdaya yang memadai. Menurut Edward III ada beberapa indikator sumberdaya yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan yaitu staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

c. Disposisi

implementasi kebijakan tidak akan berhasil secara baik apabila para pelaksana kebijakan tidak mengetahui dimana posisi mereka di dalam kebijakan tersebut dan wewenang apa yang mereka miliki. Menurut Edward III ada beberapa indikator dari variabel disposisi ini yaitu pengangkatan birokrat dan intensif.

d. Struktur Birokrasi

Apabila semua variabel diatas tersedia dan dapat terlaksana dengan baik untuk proses keberhasilan suatu implementasi kebijakan, namun semuanya itu akan menjadi sia-sia apabila dalam realisasinya masih terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang

tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

2.1.3. Barang Publik (*Publik Goods*)

Salah satu alasan yang memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk ikut serta dalam kegiatan perekonomian adalah terjadinya kegagalan pasar (*market failure*). Campur tangan pemerintah dalam perekonomian ini merupakan sebuah sintesa atas kegagalan sistem kapitalis yang menyebabkan terjadinya *great depression* di AS tahun 1929. Atas saran dari John Maynard Keynes, Presiden Roosevelt meluncurkan program perbaikan ekonomi yang dinamakan *New Deal*. Program *New Deal* berisikan serangkaian reformasi dalam sistem ekonomi AS dimana mulai diperkenalkan instrument kebijakan fiskal seperti pajak yang dipungut untuk membiayai pembangunan.

Salah satu bentuk kegagalan pasar (*market failure*) adalah ketidakmampuan pasar untuk menyediakan barang yang berdasarkan kepemilikannya dikategorikan sebagai barang publik (*public goods*). Birdsall (Haveman: 1970) mendefinisikan barang publik sebagai barang atau jasa yang secara *de facto* atau secara alamiah disediakan atau dalam pengadaannya diberikan subsidi oleh pemerintah. Hear Dorfman mendefinisikan barang publik sebagai barang atau jasa tertentu dimana ketika seseorang berkesempatan untuk dapat mengkonsumsinya atau memanfaatkannya maka tidak ada satu orangpun yang menghalangi orang tersebut untuk mengkonsumsinya. Barang publik atau ada juga yang menyebutnya sebagai barang kolektif (*collective goods*) merupakan barang atau jasa yang tidak dapat disediakan melalui mekanisme pasar dan juga tidak ada diskriminasi antara tiap golongan masyarakat dalam memanfaatkannya. Berbeda dengan barang privat (*private goods*) yang pemanfaatannya hanya bagi orang yang memiliki kemampuan untuk membayar, barang publik tidak dapat ditarik dari konsumsi apabila ada sebagian orang/ individu yang menolak untuk membayarnya.

Dari definisi barang publik diatas, maka barang publik memiliki karakteristik yang membedakannya dengan barang privat. *Pertama*, adanya *joint consumption* yang berarti dapat dikonsumsi secara bersama-sama tanpa mengurangi manfaat yang dirasakan oleh masyarakat yang mengkonsumsinya. Barang publik tidak bisa didapatkan secara perorangan yaitu barang-barang tersebut tidak dapat dibagi-bagi dalam satuan-satuan yang dapat dijual secara terpisah. Konsumsinya oleh satu orang tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia untuk orang lain. Inilah yang membuat swasta enggan untuk memproduksi barang publik karena tidak dapat dijual kepada perorangan, sedangkan bila barang-barang itu dihasilkan tidak ada seorangpun dapat dicegah untuk menikmatinya.

Kedua, karakteristik barang publik lainnya adalah sifatnya yang *non-exclusion* atau *non-rivalry*. Menurut Samuelson karakteristik *non-exclusion* yaitu barang publik dapat dibagikan dan tersedia untuk semua orang dan bagi orang yang mengkonsumsinya dapat mengeluarkan biaya atau tidak mengeluarkan biaya sama sekali. Berbeda dengan barang privat yang dibayar melalui sistem harga yang berlaku dipasar. Oleh karena itulah barang publik harus disediakan oleh pemerintah karena menurut Birdsall, barang publik secara *de facto* atau secara alamiah disediakan oleh pemerintah melalui subsidi dari pemerintah.

Ketiga, karakteristik barang publik lainnya adalah sifat barang publik menghasilkan output eksternalitas yang tinggi dimana swasta enggan untuk mengkompensasi biaya-biaya yang timbul akibat eksternalitas tersebut. Eksternalitas baik yang sifatnya positif maupun negatif timbul karena tindakan konsumsi (atau produksi) dari satu pihak ke pihak yang lain tanpa adanya kompensasi pembayaran. Eksternalitas mensyaratkan dua hal; (1) adanya dampak dari suatu tindakan; (2) tidak adanya kompensasi yang dibayarkan atau oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Eksternalitas cenderung menghasilkan para *free riders* yaitu pihak yang mengambil manfaat dari mengkonsumsi barang atau jasa tetapi tanpa mengeluarkan biaya dari tindakannya tersebut. Rachbini (Rachbini: 2002) menyatakan, *free raiders* merupakan dampak tidak langsung yang tidak disengaja dari suatu kebijakan publik yang diuntungkan tanpa harus membayar. Ditambahkannya pula, dalam suatu kelompok yang besar, para

pembonceng gratis (*free raiders*) ini jumlahnya cenderung akan semakin besar karena kontrol masing-masing anggota akan semakin berkurang. Sebagai contoh adalah jalan umum berhak untuk dilalui oleh setiap orang baik yang membayar atau tidak membayar pajak.

Dikarenakan sifat-sifat yang dimiliki oleh barang publik ini, barang-barang ini tidak dapat diproduksi oleh swasta dan bisa dikatakan bahwa pemerintahan pada mulanya berkembang oleh karena orang-orang menghendaki barang-barang tertentu hanya dapat disediakan melalui suatu organisasi yang mewakili masyarakat seluruhnya dan mempunyai kekuasaan untuk memaksa (Due: 1985). Perusahaan swasta tidak dapat menghasilkan barang-barang ini oleh karena tidak dapat dijual kepada perorangan, sedangkan bila barang-barang itu dihasilkan, tak ada satu orang pun dapat dicegah untuk menikmatinya.

Selain barang publik dan barang privat pada tingkatan tertentu terdapat jenis barang yang dikategorikan sebagai barang semi publik. Dikatakan barang semi publik karena disatu sisi barang semi publik memiliki karakteristik barang publik, namun disisi lain karakteristik barang privat juga melekat padanya. Dalam kondisi tertentu, barang semi publik dapat dikenai harga atau tarif. Alasan pengenaan tarif pada barang semi publik adalah; pertama, apabila barang semi publik ini gratis atau terlalu murah maka masyarakat yang mengkonsumsinya besar kemungkinan akan menjadi kurang bertanggung jawab dalam melakukan konsumsi; kedua, kapasitas produksi menjadi sulit untuk ditingkatkan karena perusahaan (pemerintah) tidak memperoleh penerimaan yang cukup (defisit); ketiga, karena perusahaan senantiasa defisit maka dana pemerintah akan terserap untuk menutupi defisit tersebut sehingga mengurangi alokasi anggaran pemerintah untuk program lain yang lebih dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, pada barang semi publik, penetapan tarif harus dilakukan secara cermat dengan tujuan agar sumber-sumber ekonomi dapat dimanfaatkan secara efisien, mencegah pemborosan penggunaan sumber (anggaran), dan meningkatkan kemampuan dalam melakukan ekspansi kapasitas pasokan.

Mengingat barang publik haruslah disediakan oleh pemerintah maka pendanaannya diambil dari pajak yang dipungut oleh pemerintah dari

masyarakat. Oleh karena itu, terjadi redefinisi peran pemerintah menjadi tiga macam (Mangkusubroto: 1995), yaitu:

1. Peran alokasi yaitu dalam pemerintah berperan dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi. Peranan ini mengharuskan pemerintah bertindak sebagai produsen barang publik dimana mekanisme pasar sulit untuk menyediakannya.
2. Peran distribusi yaitu mengalokasikan sumber-sumber daya yang dimiliki agar pemanfaatannya dilaksanakan secara efisien. Peran distribusi yang dilakoni oleh pemerintah ini untuk menciptakan keadilan di masyarakat. Wujud peran distribusi yang dilakukan oleh pemerintah adalah pemungutan pajak untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah (*government expenditure*) (Nurmantu: 2005). Contohnya seperti subsidi untuk masyarakat miskin.
3. Peran stabilisasi yang bertujuan untuk menciptakan harmoni dalam kehidupan di masyarakat khususnya dalam bidang ekonomi. Disini pemerintah berperan sebagai regulator yang menciptakan kebijakan yang mendukung iklim perekonomian.

Redefinisi peran pemerintah ini merupakan jawaban atas peran pemerintah yang minimal seperti yang dipraktekkan sebelum tahun 1929 buah pengaruh mahzab Klasik karya Adam Smith hingga terjadinya *great depression*. Smith sendiri maupun penganut mahzab klasik lainnya menyatakan peran pemerintah hanyalah terbatas pada pengaturan keadilan, memperkuat serta melindungi hak milik privat, penyediaan pendidikan bagi masyarakat, pertahanan dan keamanan Negara, serta penciptaan institusi yang menjamin tegaknya hak-hak masyarakat (demokrasi). Selain itu justifikasi peran Negara dalam ekonomi menurut John Stuart Mill didasarkan pada (Suparmoko: 1999); (1) campur tangan pemerintah membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan; (2) para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri; (3) pemerintah adalah inferior dalam masyarakat industri maupun perdagangan disbanding dengan kalau usaha-usaha itu dijalankan oleh swasta.

Dewasa ini, dikotomi antara mahzab klasik-Keynesian, pemerintah versus swasta menemukan bentuk komprominya. Ambruknya Uni Soviet dengan sistem komunisnya menimbulkan arus baru paradigma penyelenggaraan Negara antara lain meminimalkan peran pemerintah (Negara) melalui kebijakan deregulasi dan debirokratisasi (juga privatisasi) yang dipelopori oleh Reagan di AS dan Thatcher di Inggris. Selain itu, melalui kesepakatan Washington. Menguatnya pengaruh ajaran klasik dan neo-klasik dalam pengambilan kebijakan ekonomi juga menguatkan desakan agar monopoli penyediaan barang publik tidak hanya dimiliki oleh pemerintah tetapi dapat diserahkan kepada swasta. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa *the least government is the best government*. Oleh karena itu pemerintah hendaknya hanya bertindak sebagai regulator semata khususnya dalam kegiatan ekonomi (Sastradipoera: 2007). Bank Dunia sendiri dalam rilis Laporan Pembangunan Dunia tahun 1997 mengklasifikasikan fungsi Negara menjadi tiga macam (Fukuyama: 2005), yaitu: (1) Fungsi minimal seperti menyediakan kebutuhan publik seperti pertahanan, hukum, pendidikan, menjamin hak milik pribadi, dan sebagainya; (2) Fungsi menengah seperti mengatur monopoli, memperbaiki kualitas pendidikan, menyediakan asuransi sosial, dan sebagainya; (3) Fungsi Aktivistis seperti melakukan redistribusi kekayaan, membuat berbagai macam kebijakan di bidang ekonomi, dan sebagainya.

Selain itu, melalui kesepakatan Washington (Rahmat S. Labib: 2005) (*The Washington Consensus*) disepakati kalau Negara yang mengajukan pinjaman ke IMF atau Bank Dunia harus mengikuti persyaratan yang diajukan yang mencakup deregulasi, privatisasi perusahaan Negara (BUMN), dan pengurangan belanja pemerintah dari bidang-bidang yang secara politis sensitif seperti membiayai subsidi ke bidang lain seperti pembangunan infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan. Hingga saat ini resep yang bernama *Washington Consensus* ini masih ditawarkan kepada Negara-negara yang sedang terkena krisis dan mengundang IMF dan Bank Dunia untuk membantu menyelesaikan krisis yang dialami.

2.2. Kerangka Pemikiran

Konstitusi UUD 1945 memberikan legitimasi bagi pemerintah dalam memberikan subsidi bagi pelayanan dasar yaitu pasal 33 ayat (2) yang menyebutkan “cabang-cabang yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Kemudian pasal 34 ayat (2) yang menyebutkan “ Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Dalam menjalankan tugas tersebut pemerintah dapat menugaskan BUMN untuk melaksanakannya.

Pasca pemberlakuan UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, bentuk perusahaan BUMN yang sebelumnya terdiri atas 3 bentuk (Anoraga: 1992) yaitu Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan Persero, kini bentuk Perusahaan Jawatan yang lebih berorientasi pelayanan sosial ditiadakan. Namun, dalam pasal 66 UU BUMN pemerintah dapat mewajibkan sebuah BUMN untuk melaksanakan tugas khusus bagi kepentingan masyarakat. Penjelasan dari UU BUMN tersebut menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban menyediakan kompensasi bagi semua biaya yang ditimbulkan ditambah dengan margin jika penugasan tersebut tidak layak secara financial. Bentuk kompensasi inilah yang disebut subsidi Pelayanan Umum/ *Public Service Obligation* (PSO).

Penugasan kepada BUMN harus mempertimbangkan dua aspek penting. Pertama, aspek kepedulian (*going concern*) terhadap perusahaan. Artinya, walaupun BUMN dibebani misi pelayanan umum, namun tidak mengganggu perusahaan utamanya untuk melakukan ekspansi usaha. Kedua, tercapainya sasaran PSO dimana dapat dilakukan dengan melakukan monitoring terhadap pelaksanaan PSO yang meliputi prinsip; tepat waktu, sasaran, kualitas, dan kuantitas, serta harga dari PSO tersebut.

Konstruksi pemikiran yang dibangun dalam penelitian kali ini adalah penugasan PSO pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang dibebankan kepada BUMN sesuai dengan UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN. Namun, hal ini bertentangan dengan misi utama perusahaan yang bertujuan untuk mencari keuntungan (*profit oriented*). Perusahaan akan mencari cara agar kedua misi ini bisa berjalan secara beriringan.

Namun, dikarenakan fokus pada pencapaian keuntungan atau pelayanan umum merupakan dua hal yang saling bertolak belakang, akhirnya perusahaan harus memilih prioritas apakah mencari keuntungan atau pelayanan umum. Memilih salah satu berarti harus mengorbankan pilihan yang lain. PT.KA lebih memilih memaksimalkan pelayanan pada angkutan KA non ekonomi (kelas bisnis dan eksekutif) yang merupakan bisnis inti dari perusahaan. Hal ini yang menyebabkan pelayanan KA ekonomi ke masyarakat menjadi tidak optimal.

2.3. Metode Penelitian

2.3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang diambil oleh peneliti adalah pendekatan kualitatif. Ada beberapa alasan mengapa pendekatan kualitatif yang dipilih oleh peneliti. Mengutip Moleong (Moleong: 2006), pendekatan kualitatif jika memenuhi beberapa aspek diantaranya adalah untuk keperluan evaluasi, untuk meneliti suatu permasalahan secara mendalam, dan untuk memahami isu-isu yang dirasakan sensitif. Dari alasan-alasan tersebut diatas, terdapat alasan kuat mengapa peneliti mengambil pendekatan kualitatif. Penerapan pendekatan kualitatif dilakukan karena peneliti melihat ada beberapa kesesuaian antara alasan mengapa mengambil pendekatan secara kualitatif dengan fakta yang terjadi di lapangan.

2.3.2. Tipe Penelitian

Merujuk Earl Babbie (Babbie: 1983), penelitian ini berdasarkan tujuannya digolongkan kedalam penelitian deskripsi/ *description* karena penelitian ini dapat menggambarkan tentang pelaksanaan kebijakan pemberian subsidi pada KRL Ekonomi Jabotabek dan permasalahan yang terjadi seputar pelaksanaan kebijakan tersebut.

Whitney F.L dan Milholland (Nazir: 2003) mengungkapkan bahwa penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari suatu fenomena.

Berdasarkan penggunaan waktu, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian *cross-sectional* karena penelitian hanya mengambil data atau informasi dari objek penelitian pada satu waktu saja. Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah penelitian murni.

2.3.3. Metode dan Strategi Penelitian

Metode penelitian adalah cara ilmiah untuk meneliti (Irawan: 2006). Penelitian kualitatif menggunakan metode kualitatif yaitu pengamatan (observasi), wawancara, atau penelaahan dokumen. Peneliti melakukan pengumpulan data yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer didapat dari hasil wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara terhadap informan/ narasumber yang kompeten sebagai sumber data. Sedangkan data sekunder didapat dari dokumen-dokumen organisasi dan dari studi kepustakaan yang diambil dari buku yang sesuai dengan topik penelitian. Berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini menggunakan teknik-teknik sebagai berikut:

- a. Menggunakan metode studi kepustakaan. Dalam hal ini peneliti akan menggali sedemikian sumber-sumber kepustakaan yang sekiranya dapat membantu peneliti dalam penelitian ini.
- b. Metode kedua adalah wawancara mendalam yang digunakan untuk mendapatkan data primer dari informan/ narasumber secara lengkap. Observasi langsung terhadap objek penelitian yaitu KRL ekonomi Jabotabek. Menurut Soeratno dan Arsyad, observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara teliti atas gejala-gejala (fenomena) yang sedang diteliti (Soeratno dan Arsyad: 1988)

2.3.4. Narasumber/ Informan

Teknik pemilihan informan dalam penelitian ini berpedoman pada prosedur penarikan informan yang berlaku pada penelitian kualitatif. Menurut Moleong, sampling dalam penelitian kualitatif mempunyai karakteristik antara lain dimaksudkan pada pemilihan sejumlah “kecil” dan tidak harus representative serta dimaksudkan untuk mengarah pada pemahaman mendalam (Moleong:

2006). Dengan demikian pemilihan informan dalam karya ilmiah ini lebih ditujukan untuk mencari pemahaman sedalam mungkin tanpa terpengaruh dari jumlah informan yang ada. Berangkat dari hal tersebut maka penulis memilih informan sebagai berikut:

- a. PT. Kereta Api (Persero) Divisi Jabotabek, yaitu sebagai operator tunggal KA di Indonesia sekaligus penerima subsidi. Informasi yang diperoleh mengenai kondisi KRL ekonomi Jabotabek secara keseluruhan, permasalahan-permasalahan di seputar pengoperasiannya terkait dengan subsidi yang diterima.
- b. Departemen Perhubungan dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkeretaapian selaku regulator yang mewakili pemerintah. Informasi yang didapat seputar kebijakan subsidi PSO, mekanisme, dan permasalahan di seputar implementasi kebijakan pemberian subsidi tersebut.
- c. Pakar dibidang transportasi serta LSM-LSM yang berkecimpung di bidang transportasi. Informasi yang didapat seputar pandangan tentang kebijakan pemberian subsidi PSO KA kelas ekonomi khususnya KRL ekonomi Jabotabek.
- d. Komunitas penumpang KRL Jabotabek. Peneliti merasa perlu untuk memasukkan komunitas ini sebagai informan/ narasumber karena bagaimanapun pelanggan adalah *stakeholders* yang keberadaannya tidak boleh dilupakan karena suara pelanggan bisa menjadi masukan untuk kearah perbaikan dalam pelayanan.

Penentuan informan/ narasumber inipun bersifat fleksibel karena peneliti nantinya dapat menambah jumlah informan/ narasumber yang dimungkinkan untuk menambah sumber data bagi keperluan penelitian ini.

2.3.5. Proses Penelitian

Dalam prosesnya penelitian kualitatif mempunyai lima fase, yaitu penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan (Irawan: 2006). Dalam penelitian ini penentuan fokus masalah dimulai dari pengumpulan informasi atas permasalahan yang akan diteliti, yaitu informasi mengenai kondisi KRL ekonomi

Jabotabek dan permasalahannya. Kebetulan peneliti adalah pelanggan setia KRL ekonomi karena hampir setiap hari peneliti menggunakan KRL Jabotabek untuk bepergian ke tempat kuliah (Depok). Peneliti melihat kondisi sebagian besar gerbong KRL ekonomi sangat memprihatinkan karena ada gerbong yang sebagian kacanya tidak ada, lampu yang tidak menyala sehingga menjadi gelap gulita di malam hari, kipas yang tidak menyala, dan masih banyak lagi.

Untuk memperkuat informasi maka peneliti akan langsung mendatangi site penelitian yaitu kantor PT.KA Divisi Jabotabek yang berlokasi di daerah Juanda, Jakarta Pusat. Tujuannya adalah untuk mewawancarai pihak-pihak di lingkungan Divisi Jabotabek sebagai pihak yang mengoperasikan KRL Jabotabek. Dari hasil wawancara tersebut dapat terlihat dengan jelas apa yang menjadi permasalahan dalam pengoperasian KRL ekonomi Jabotabek dan apakah subsidi yang diberikan pemerintah dapat mencakup keseluruhan dari operasionalisasi KRL ekonomi. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang dapat dilihat pada bagian lampiran.

Selanjutnya pada fase pengembangan teori peneliti mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Pada fase penentuan metodologi, peneliti menentukan metode yang cocok bagi penelitian ini, sehingga analisis dari penelitian ini bisa maksimal. Kemudian dalam fase analisis data, peneliti berusaha mengidentifikasi, mengkategorisasikan, dan menganalisis data (dokumen organisasi) serta informasi-informasi yang diperoleh dari informan dengan bahan-bahan kepustakaan yang terkait. Dan pada fase terakhir yaitu fase pengambilan kesimpulan, peneliti menyimpulkan hasil penelitian dan jika perlu memberikan rekomendasi kepada instansi yang terkait.

2.3.6. Penentuan *Site* Penelitian

Peneliti memilih KRL ekonomi Jabotabek yang operasionalisasinya dilakukan oleh Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek PT.KA. Peneliti memilih KRL ekonomi karena: *pertama*, penumpang KRL ekonomi Jabotabek dari tahun ke tahun mengalami terus mengalami peningkatan tetapi jumlah armada yang ada terus mengalami penurunan seperti dapat dilihat di Bab I bagian latar belakang masalah. *Kedua*, Divisi Angkutan Perkotaan Jabotabek PT. KA merupakan divisi

di PT. KA dengan pemasukan terbesar setelah Daerah Operasi I (Dops) Jakarta. Selain itu, pemasukan PT. KA dari tiket KRL ekonomi Jabotabek juga terus meningkat dari tahun ke tahun seperti dapat dilihat di Bab I bagian latar belakang masalah. Tetapi kenaikan dari pendapatan tidak sejalan dengan peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan. Ketiga, KRL ekonomi Jabotabek memiliki nilai strategis karena menjadi sarana transportasi penghubung kota Jakarta dengan kota-kota disekitarnya yaitu Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang, dan Serpong. Masyarakat yang berdomisili di daerah tersebut banyak yang mengandalkan KRL Jabotabek dalam beraktivitas. Apabila terjadi gangguan pada KRL Jabotabek maka masyarakat akan kesulitan untuk melakukan aktivitas.

