

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Sebagai bahan perbandingan dan demi menjamin orisinalitas penelitian ini maka peneliti merasa perlu untuk meninjau beberapa penelitian terdahulu sebagai rujukan yang mempunyai relevansi senada dengan penelitian ini. Beberapa penelitian berikut dinilai relevan karena memiliki persamaan berupa menganalisis implementasi suatu kebijakan. Berikut tiga penelitian yang dijadikan peneliti sebagai rujukan.

Penelitian pertama berupa skripsi yang ditulis oleh Alen Ermanita pada tahun 2006 dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Izin Lokasi untuk Industri Sejak Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 (Studi Kasus Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur)”. Penelitian Ermanita menyimpulkan bahwa telah terjadi perubahan signifikan berupa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah dalam bidang pertanahan termasuk pengelolaan izin lokasi sejak UU No. 22 Tahun 1999. Di kabupaten Pasuruan hal ini dijawab dengan membuat prosedur dan dinas baru yang mengatur tentang Perizinan dan Penanaman Modal. Namun dalam pemberian izin pertimbangan ekonomi lebih mendominasi dibandingkan aspek sosial dan lingkungan serta masih maraknya praktek percaloan dalam jual beli tanah.¹¹

Perbedaan penelitian Ermanita dengan penelitian ini, peraturan yang diperbandingkan yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria sehingga cakupannya

¹¹ Alen Ermanita, “Analisis Implementasi Kebijakan Izin Lokasi untuk Industri Sejak Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 (Studi Kasus Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur)”, *Skripsi*, FISIP UI, 2006, Tidak Diterbitkan.

dibatasi dalam bidang sektor, yaitu agraria (khususnya mengenai izin lokasi) yang mengatur hubungan pemerintah dengan masyarakat (pemohon izin lokasi). Sedangkan dalam penelitian ini membandingkan peraturan pemerintah (PP) mengenai Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang dari substansinya dibatasi untuk mengatur hubungan internal pemerintah, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penelitian yang kedua disusun oleh Nurrohmanudin dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi sebagai Bagian dari Pelaksanaan Kebijakan Pengujian Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta”. Penelitian Nurrohmanudin menganalisis implementasi dari Peraturan Daerah (Perda) No. 3 tahun 1999 tentang Retribusi Daerah di Propinsi DKI Jakarta dan Perda No. 12 Tahun 2003 yang didalamnya mengatur pelaksanaan kebijakan pengujian kendaraan bermotor.¹² Hasil dari penelitiannya menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang dilakukan penguji, pemilik kendaraan bermotor, dan instansi terkait. Pelanggaran-pelanggaran tersebut berupa: masih digunakannya perantara dalam proses pengujian kendaraan bermotor –hal ini dipicu oleh faktor finansial sehingga masing-masing pihak merasa diuntungkan – dan pelaksanaan retribusi pengujian kendaraan bermotor lebih didominasi pencapaian target penerimaan sehingga mengabaikan kualitas pengujian. Selain itu juga terdapat kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan diantaranya seperti peran pemimpin yang lemah, kualitas penguji yang rendah, penerapan sanksi yang ringan, peralatan pengujian yang tidak terawat, serta ketergantungan pemilik kendaraan dan penguji kepada perantara.

¹² Nurrohmanudin, “Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi sebagai Bagian dari Pelaksanaan Kebijakan Pengujian Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta”, *Skripsi*, FISIP UI, 2006, Tidak Diterbitkan.

Perbedaan penelitian Nurrohmanudin dengan penelitian ini yaitu Nurrohmanudin menganalisis implementasi dari peraturan daerah (perda) yang sifatnya mengatur hubungan antara pemerintah (instansi penarik retribusi daerah dan penguji kendaraan bermotor) dengan masyarakat (pihak yang membayar retribusi dan diuji kendaraan bermotornya). Sedangkan penelitian ini menganalisis Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Selain itu, penelitian ini juga menganalisis perubahan-perubahan yang terjadi dengan ditetapkannya kebijakan baru yang mengatur LPPD.

Penelitian selanjutnya berjudul “Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Tenaga Pendidikan (Sistendik) pada Subdinas Tenaga Kependidikan Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Propinsi DKI Jakarta” yang disusun oleh Fadhilah Fajriah pada tahun 2007. Skripsi tersebut menyimpulkan bahwa kebijakan Sistendik sebagai inovasi baru dalam sistem penilaian angka kredit guru telah diimplementasikan dengan cukup baik, namun adanya hambatan berasal dari sumber daya manusia karena kemampuan akademiknya yang masih rendah. Konsep *e-government* dalam Sistendik merubah paradigma pelayanan seperti aspek *mode of delivery service*, transparansi informasi, orientasi, *process organization*, dan efektifitas organisasi.¹³

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Fajriah dengan penelitian ini yaitu dalam penelitiannya Fajriah menganalisis implementasi kebijakan Sistendik yang merupakan program *online* dengan menggunakan teori-teori yang berfokus pada konsep *e-government* sedangkan penelitian ini menggunakan teori-teori yang fokus kepada konsep analisis kebijakan publik, khususnya implementasi,

¹³ Fadhilah Fajriah, “Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Tenaga Pendidikan (Sistendik) pada Subdinas Tenaga Kependidikan Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Propinsi DKI Jakarta”, *Skripsi*, FISIP UI, 2007, Tidak Diterbitkan.

dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu penelitian Fajriah menggunakan pendekatan kualitatif sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan positivis.

Ketiga penelitian diatas saling memiliki fokus dan objek peneitian yang berbeda-beda, begitu pula halnya dengan penelitian ini. Namun terdapat benang merah yang dapat ditarik yaitu menganalisis implementasi dari suatu kebijakan dan menemukan kendala-kendala yang dihadapi dan/atau mempengaruhi selama proses implementasi tersebut.

Selanjutnya, sebagai dasar teoritis dari penelitian ini berikut dijabarkan beberapa konsep yang terkait, yaitu desentralisasi, otonomi daerah, dan pemerintahan daerah; akuntabilitas; pengawasan; dan kebijakan publik, analisis kebijakan publik, dan analisis implementasi kebijakan.

1. Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pemerintahan Daerah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menurut memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah sesuai asas desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴ Sedangkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat (bersifat lokalitas).¹⁵ Hal yang perlu ditekankan dari konsep tersebut yaitu desentralisasi merupakan *input*/masukan dari sistem pemerintahan, sedangkan

¹⁴ B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945 – 2005 Proses dan Realita*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 195.

¹⁵ Widjaja, *Op.Cit.*, hlm. 40.

otonomi daerah merupakan *output*/keluaran dari sistem tersebut.¹⁶ Otonomi hanyalah salah satu bentuk desentralisasi, desentralisasi bukanlah asas melainkan suatu proses, dan yang asas ialah otonomi.¹⁷

Sejak tahun 1945 sampai sekarang, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi Otonomi Daerah yang tercakup di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami perubahan sebanyak 8 (delapan) kali, hanya dalam rentang waktu 60 Tahun.¹⁸ Hal tersebut menunjukkan problematika yang dihadapi Republik Indonesia dalam perwujudan otonomi daerah cukup fluktuatif dan berubah-ubah sesuai dengan kondisi politik pada setiap rentang waktu pemerintahan.

Seperti yang dikemukakan oleh Prasajo, Maksum, dan Kurniawan, pada hakekatnya sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomis sehingga sentralisasi dan desentralisasi tidak berada pada ruang yang vakum tetapi selalu bergerak dari satu titik pendulum ke titik pendulum yang lain.¹⁹ Dengan demikian tidak ada negara yang diselenggarakan secara sentralisasi saja ataupun desentralisasi saja.

Fungsi utama dari pemerintahan yaitu menyelenggarakan fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus-menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-

¹⁶ Abdul Kadir Baga, "Kebijakan Desentralisasi dan Implementasi Otonomi Daerah (Suatu Kajian Penerapan Otonomi Daerah di Provinsi Gorontalo)", *Tesis*, FHUI, 2005, Tidak Diterbitkan, hlm. 18.

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2004), hlm. 11.

¹⁸ B.N. Marbun, *Op.Cit.*, hlm. 195.

¹⁹ Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, (Depok: DIA FISIP UI, 2006), hlm. 2.

urusan pemerintahan negara kepada pemerintahan daerah.²⁰ Penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dan tantangan persaingan global. Selain itu juga sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan demokrasi dimana peran serta masyarakat yang aktif sangat dibutuhkan dalam kehidupan bernegara.

Desentralisasi dibagi ke dalam empat jenis, yaitu dekonsentrasi, devolusi, delegasi, dan tugas pembantuan.²¹ Cohen menyebut dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi sebagai *administrative decentralization* (desentralisasi administrasi), sedangkan tugas pembantuan (*madebwind*) merupakan salah satu bentuk khusus desentralisasi yang diterapkan di beberapa negara, seperti Jerman dan Indonesia.²²

1) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan penghalusan dari sentralisasi. Rondinelli, Nellis dan Cheema (1983) mendefinisikan dekonsentrasi sebagai penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Dekonsentrasi melahirkan *local state government* atau *field administration* atau wilayah administrasi. Dalam dekonsentrasi, pemain inti pemerintahan adalah pemerintah pusat (melalui departemen dan lembaga sektor) dan aparat pemerintah pusat (kantor wilayah atau kantor departemen) yang ada di daerah. Kewenangan untuk membuat peraturan dan pengawasan terletak pada pemerintah pusat. Jadi *local state government* bertugas hanya menyelenggarakan perintah-perintah atau

²⁰ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 16.

²¹ Prasojo, Maksum, dan Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm. 8.

²² *Ibid.*, hlm. 8.

petunjuk-petunjuk dari pemerintah pusat.²³ Dengan demikian hanya bersifat mengurus, bukan mengatur. Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, azas dekonsentrasi hanya diletakkan pada wilayah propinsi, sedangkan pada wilayah Kabupaten dan Kota hanya dilaksanakan azas desentralisasi penuh.

2) Devolusi/Desentralisasi

Devolusi merupakan desentralisasi dalam pengertian sempit. Dalam devolusi terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintahan lokal yang otonom. Istilah devolusi dalam negara berkembang terutama negara kesatuan tidaklah lazim karena terbatasnya pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi maka lahirlah *local self government* atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri.²⁴ Devolusi selalu dimulai dengan pembentukan daerah otonom melalui undang-undang sehingga pemerintah daerah merupakan bentukan pemerintah pusat. Status pemerintahan daerah dapat dibubarkan, dimekarkan, atau diciutkan kembali dengan undang-undang. Di Indonesia terdapat Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Otonom Kabupaten/Kota. Kewenangan yang dimiliki daerah otonom yaitu untuk mengatur (*policy making*) dan mengurus (*policy implementing*). Kepala Daerah serta seluruh pejabat dan pegawai daerah otonom bertindak atas nama rakyat yang memilihnya, bukan atas nama pemerintah pusat.

3) Delegasi

Delegasi merupakan penyerahan tugas dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lain yang kedudukannya sejajar secara horizontal.

²³ Sarundajang, *Op.Cit.*, hlm. 28.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 26.

Pemerintah daerah yang melaksanakan tugas bertanggungjawab kepada pemerintah daerah yang memberikan delegasi.

4) Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan (*madebwind*) merupakan pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat/pemerintah daerah (pemda) yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemda/pemda yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut. Urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat/pemda atasan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang melaksanakan. Kewenangan yang diberikan kepada pihak pelaksana merupakan kewenangan mengurus, sedangkan kewenangan mengatur tetap dimiliki pemerintah pusat/pemda atasannya.

Untuk mengetahui perkembangan penyelenggaraan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di pemerintahan daerah dan sebagai bahan evaluasi untuk dijadikan bahan pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan pemerintahan di daerah maka kepala daerah wajib menyerahkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat. LPPD merupakan salah satu sarana yang sangat penting sebagai perekat hubungan hirarkis antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah, sehingga kegiatan Pemerintahan Daerah tetap menjadi rangkaian dan bagian yang tidak terpisahkan dengan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara secara menyeluruh. Dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, maka PP No. 56 Tahun 2001 yang selama ini mengatur tentang LPPD digantikan dengan PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah (LPPD) Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPj) Kepada DPRD, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kepada Masyarakat.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik adalah suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dan peraturan hukum dan perundangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan.²⁵ Pada dasarnya setiap pengambilan kebijakan publik akan memiliki dampak tertentu pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan maupun merugikan, secara langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu penyusun kebijakan publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada publik.

Penerapan prinsip akuntabilitas atau tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan diawali pada saat penyusunan program pelayanan publik dan pembangunan (*programme accountability*), pembiayaannya (*fiscal accountability*), serta pelaksanaan dan penilaiannya (*process accountability*) sehingga program tersebut dapat memberikan hasil atau dampak optimal sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ditetapkan (*outcome accountability*). Para penyelenggara pemerintahan menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan masyarakat/publik (*outward accountability*), dengan aparat bawahan yang ada di instansi itu sendiri (*downward accountability*), dan kepada atasan mereka (*upward accountability*).²⁶

Berdasarkan substansinya prinsip akuntabilitas mencakup akuntabilitas administratif seperti penggunaan sistem atau prosedur tertentu (*administrative*

²⁵ Badan Perencanaan Nasional, *Penerapan Tata pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Bappenas, 2005), hlm. 8.

²⁶ *Ibid.*

accountability), akuntabilitas hukum (*legal accountability*), akuntabilitas politik antara eksekutif pada legislatif (*political account*), akuntabilitas profesional seperti penggunaan metode dan teknik tertentu (*professional accountability*), dan akuntabilitas moral (*ethical accountability*).²⁷ Apabila semua akuntabilitas tersebut dapat terpenuhi kepercayaan rakyat pada aparat dan keandalan lembaga pemerintahan yang ada akan tumbuh. Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak menerapkan akuntabilitas akan menimbulkan penyalahgunaan wewenang. dengan penerapan prinsip akuntabilitas tersebut, diharapkan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan/institusi/unit kerja tidak lagi laporan pesan-pesan saja, tetapi menjadi laporan pertanggungjawaban kinerja selama yang bersangkutan menjabat.

Menurut Romzek dan Dudnick dalam Kearnf, dalam arti luas akuntabilitas merupakan "*Accountability involves the means by which public agency and their workers, manage the diverse expectation generated within an outside the organization.*"²⁸ Sedangkan dalam arti sempit, Kearnf mengartikan akuntabilitas sebagai "*Reporting mechanism and then an instrument of managerial and political control. The criteria are different at each level in the organization hierarchy.*"²⁹

LPPD merupakan salah satu bentuk akuntabilitas dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahkan kewenangan harus bertanggungjawab atas penyelenggaraan kewenangan yang dilaksanakannya kepada pihak yang menyerahkan kewenangan, yaitu Pemerintah Pusat. Di dalam LPPD terdapat laporan mengenai program atau

²⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

²⁸ Kevin Kearnf, 2005, *Managing for Accountability, for Public and Non Profit Agencies*, (Cambridge), hlm. 37.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 101.

kegiatan yang dijalankan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (*programme accountability*), bagaimana pembiayaannya secara umum – target dan realisasi – (*fiscal accountability*), dan sejauh mana ketercapaian tujuan (*outcome accountability*). Berdasarkan substansinya, PP No. 3 Tahun 2007, yang salah satunya mengatur tentang LPPD, termasuk kedalam akuntabilitas administratif (*administrative accountability*) karena didalamnya mengatur mekanisme/prosedur pelaporan LPPD dari Pemda kepada Pemerintah Pusat. Selain itu, LPPD juga menjadi akuntabilitas moral (*ethical accountability*) bagi Kepala Daerah yang ketika menjabat telah bersumpah/berjanji akan melaksanakan peraturan-perundang-undangan yang berlaku. LPPD termasuk kedalam peraturan perundang-undangan tersebut karena diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 3 tahun 2007 sehingga menjadi akuntabilitas yang secara hukum (*legal accountability*) wajib dilaksanakan oleh Kepala Daerah.

3. Pengawasan

Pemerintah daerah merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan nasional dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai konsekuensinya, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak boleh menyimpang dari sistem nasional. Selama pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 terdapat begitu banyak Peraturan Daerah (Perda), praktek birokrasi di daerah yang salah kaprah, maka dalam UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 hal tersebut dicoba diatasi dengan rumusan pengawasan dari pusat yang lebih jelas dengan diikuti program pembinaan.³⁰

Fokus pengawasan terhadap pemerintah daerah diarahkan dalam:³¹

³⁰ B.N. Marbun, Op.Cit., hlm. 177.

³¹ *Ibid.*,

- a. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai dengan peraturan-perundang-undangan.
- b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.

Jenis-jenis pengawasan dirumuskan sebagai berikut:³²

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Pengawasan ini khusus diberlakukan untuk Peraturan Daerah yang menyangkut pajak daerah, retribusi, dan tata ruang (RUTR).

2. Pengawasan Represif

Pemerintah pusat melakukan pengawasan berupa pembatalan Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda tersebut. Selanjutnya, paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan maka Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan perda dan DPRD bersama Kepala Daerah harus mencabut Perda tersebut.

Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-

³² *Ibid.*, hlm. 178.

undangan maka Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Bagi Pemerintah Pusat, LPPD menjadi *tools* atau instrumen pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Pemerintah pusat harus mengetahui bagaimana penyelenggaraan urusan yang diserahkan kepada Pemda dan permasalahan apa yang dihadapi Pemda dalam menyelenggarakan urusan-urusan tersebut. Dengan demikian LPPD menjadi salah satu bahan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menentukan pembinaan apa yang harus diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemda.

4. Kebijakan Publik

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *whatever governments choose to do or not to do* (Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Bila pemerintah melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Selain itu “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik karena akan mempunyai pengaruh/dampak yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.³³ Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pasti melalui suatu proses perumusan kebijakan, menurut Dunn tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan yaitu:³⁴

- 1) Fase Penyusunan Agenda; disini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik.

³³ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm. 15.

³⁴ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi 2, cet. 5, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm.24 – 25.

- 2) Fase Formulasi Kebijakan; disini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.
- 3) Fase Adopsi Kebijakan; disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/atau konsensus kelembagaan.
- 4) Fase Implementasi Kebijakan; disini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia.
- 5) Fase Penilaian Kebijakan; disini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan.

Lasswell dan Kaplan dalam Islamy mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goals, values, and parctices* (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah).³⁵ Carl J. Friedrick berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian kebijakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.³⁶

Menurut Easton, kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut berbentuk pengalokasian nilai-nilai pada

³⁵ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 15 – 17.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 17.

masyarakat, hal ini disebabkan karena pemerintah sebagai *authorities in a political system* yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggungjawab atau peranannya.³⁷ Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Hadiz bahwa bagaimanapun juga, kebijakan publik, untuk umum, tidak bisa diceraikan dari unsur pengaruh kekuasaan.³⁸ Eulau dan Prewitt dalam Jones, mendefinisikan kebijakan publik sebagai "keputusan tetap" yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.³⁹

Dari berbagai definisi kebijakan publik yang diutarakan para tokoh tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Selanjutnya menurut Dwidjowijoto ada tiga nilai pokok yang harus dimiliki dalam suatu kebijakan publik, yaitu:⁴⁰

- 1) cerdas, artinya mampu memecahkan masalah pada inti permasalahannya;
- 2) bijaksana, dalam arti tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang dipecahkan;
- 3) memberikan harapan, maksudnya kebijakan publik harus mampu memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

³⁸ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Analisis Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2007), hlm. v.

³⁹ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta: Rajawali, 1991), hlm. 47.

⁴⁰ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 219.

Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara, Taufik Effendy, dalam Dwidjowijoto menambahkan tiga nilai pokok bagi kebijakan publik, yaitu:⁴¹

- 1) membela kepentingan publik, kebijakan publik adalah untuk kepentingan publik, bukan kepentingan negara atau birokrasi saja;
- 2) memotivasi, kebijakan publik harus mampu memotivasi semua pihak yang terkait untuk melaksanakan kebijakan tersebut dari dalam diri mereka sendiri;
- 3) membangun produktivitas, kebijakan publik harus mengandung muatan yang mendorong produktivitas kehidupan bersama karena produktivitas adalah ketika efisiensi dan efektifitas tercapai.

Dengan demikian keenam nilai tersebut, yaitu cerdas, bijaksana, memberi harapan, membela kepentingan publik, memotivasi, dan membangun produktivitas dapat dijadikan sebagai nilai dasar keberhasilan kebijakan publik. Meskipun memang harus diakui tidak mudah untuk merumuskan kebijakan sesuai dengan nilai-nilai dasar tersebut. Proses perumusan kebijakan publik

4.1. Analisis Kebijakan Publik

Menurut Schermerhorn (1993), teori adalah *a set of concept and ideas that explains and predict physical and social phenomena*. Teori terbagi atas dua pemahaman, yaitu *lay theory* dan *scientific theory*. *Lay theories* adalah teori yang dikembangkan dari pengalaman, atau disebut Schermerhorn *developed by themselves or learned from others over times and as a result of their experiences*; sementara *scientific theories* adalah teori-teori yang dikembangkan

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 219 – 220.

melalui metode-metode ilmiah atau *that are developed through scientific methods*.⁴²

Teori analisis kebijakan dikembangkan dari *best practice* (pengalaman terbaik) yang kemudian diverifikasi, divalidasi, dan kemudian dikodifikasikan, sehingga termasuk ke dalam *lay theory*. Berbeda dengan ilmu alam atau non sosial yang diawali dengan temuan, kajian akademik, atau penelitian ilmiah.⁴³ Dengan demikian, pengembangan teori analisis kebijakan dimasa mendatang ditentukan oleh keberhasilan dan kegagalan yang terjadi di lingkungan administrasi publik karena berhubungan dengan produk akhirnya yaitu kebijakan publik.

Terdapat berbagai macam konsep tentang analisis kebijakan dari berbagai tokoh mulai dari definisi, jenis-jenisnya, tahap-tahap dalam proses analisis kebijakan, sampai dengan metode yang digunakan. Namun sebelum membahas tentang konsep analisis kebijakan sebaiknya terlebih dahulu membahas secara singkat tentang perkembangan dari analisis kebijakan. Menurut Dunn, analisis kebijakan bermula ketika politik praktis harus dilengkapi dengan pengetahuan agar dapat memecahkan masalah publik. India merupakan asal mula tradisi ini ketika Kautilya menulis *Arthashastra* (300 SM) yang berisi tuntutan tentang pembuatan kebijakan dan keahlian bernegara. Ia adalah penasihat kerajaan Mauryan di India Utara. Di Eropa, Plato (427 – 327 SM) menjadi penasihat penguasa Sisilia, Aristoteles (384 – 322 SM) mengajar Alexander Agung dari Macedonia, hingga Nichollo Machiavelli (1469 – 1527) yang menjadi *individual consultant* bagi sejumlah bangsawan di Italia Kuno.⁴⁴

⁴² Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 2.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 3.

⁴⁴ Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 55.

Kemudian pada abad pertengahan muncul profesi spesialis kebijakan yang diangkat para raja dan bangsawan untuk memberikan nasihat tentang teknis kebijakan, lalu birokrasi muncul dan dikenal dengan pegawai negeri atau *civil servants*. Revolusi Industri di Inggris dan Revolusi Sosial di Prancis mendorong naiknya pengetahuan sebagai cara untuk mengatasi masalah manusia, menggantikan unsur-unsur magis. Lahirnya statistik membuat analisis kebijakan memasuki perkembangan dimana advis-advis dapat dikuantifikasi, seperti munculnya *The Statistical Society* di Inggris. Di Amerika program *New Deal* (1930-an) dari Presiden Roosevelt mendorong berkembangnya ilmu kebijakan, termasuk analisis kebijakan, dan pada abad 20 lahirlah *Rand Corporation* sebagai sebuah lembaga riset kebijakan yang dikenal mendunia.⁴⁵

Dalam pengertian luas, analisis kebijakan setua peradaban itu sendiri dan meliputi banyak bentuk pengkajian, mulai dari paham mistik sampai dengan ilmu modern. Sepanjang sejarah, analisis kebijakan bertujuan untuk menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk menguji pertimbangan-pertimbangan yang mendasari setiap pemecahan problem-problem praktis kepada para pengambil keputusan.⁴⁶

Definisi-definisi klasik tentang analisis kebijakan seperti yang disampaikan oleh Walter Williams dan William N. Dunn. Menurut Williams, *policy analysis is a means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determining future needs for policy relevant information* (analisis kebijakan adalah sebuah cara penyintesisan informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan format keputusan kebijakan (yang ditentukan dari sejumlah

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 56 – 75.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 1.

alternatif pilihan) dan menentukan informasi yang relevan dengan kebijakan).⁴⁷

Menurut Dunn, analisis kebijakan publik merupakan sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan multipel-metode untuk meneliti dan beragumen, untuk menghasilkan dan mentransformasi informasi yang relevan dengan kebijakan yang dapat digunakan dalam tatanan politik untuk mengatasi masalah kebijakan.⁴⁸

Sedangkan menurut Quade (1982), analisis kebijakan adalah bentuk kajian terapan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai isu-isu sosial untuk dapat dikedepankan menjadi solusi yang lebih baik. Analisis kebijakan dinilai sebagai sebuah fakta yang muncul karena perumusan kebijakan yang ada tidak memuaskan, *unsatisfactory state of public policy-making*, setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi dapat menjadi dasar bagi para pengambil kebijaksanaan di dalam menguji pendapat-pendapat mereka.⁴⁹

Berbeda dengan definisi klasik dari Williams dan Dunn, menurut Weimer dan Vining (1999) analisis kebijakan adalah advis yang berorientasi pada klien yang berkenaan dengan keputusan publik dan memuat nilai-nilai sosial. Weimer dan Vining memahami analisis kebijakan sebagai sebuah kegiatan yang mengandung tiga nilai, pragmatis (*client-oriented*), mengacu pada keputusan (kebijakan) publik, dan tujuannya melebihi kepentingan atau nilai-nilai klien, yaitu kepentingan atau nilai-nilai sosial.⁵⁰

Patton dan Savicky (1993) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu evaluasi sistematis berkenaan dengan fisibilitas teknis dan ekonomi serta

⁴⁷ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 36.

⁴⁸ Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 131.

⁴⁹ E.S. Quade, *Analysis for Public Decision 2nd Edition*, (New York: American Elsevier Publishing Company, 1984), hlm. 4.

⁵⁰ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 36.

viabilitas politis dari alternatif kebijakan, strategi implementasi kebijakan, dan adopsi kebijakan. Analisis kebijakan yang baik mengintegrasikan informasi kualitatif dan kuantitatif, mendekati permasalahan dari berbagai perspektif, dan menggunakan metode yang sesuai untuk menguji fisibilitas dan opsi-opsi yang ditawarkan.⁵¹

Ilmuwan analisis kebijakan lainnya, yaitu Jenkins-Smith (1990), lebih memfokuskan analisis kebijakan dalam proses politik demokratis dan memilih untuk memahami konflik dalam analisis kebijakan. Jenkins-Smith melihat dari sisi konflik dan koalisi dalam tim analisis kebijakan dan antara analisis kebijakan dengan pengambil keputusan. Ia membantu para analisis kebijakan untuk mengetahui batas-batas pengaruh dan otoritasnya.⁵²

Sementara itu, salah satu tokoh kebijakan publik Indonesia, Budi Winarno, membuat perbedaan antara analisis kebijakan dan anjuran kebijakan (*policy advocacy*). Analisis kebijakan dilakukan tanpa mempunyai pretensi menyetujui atau menolak kebijakan sedangkan anjuran kebijakan diarahkan pada dukungan atas suatu kebijakan.⁵³

Patton dan Savicky⁵⁴ mengemukakan bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan. Analisis kebijakan yang dilakukan pasca-kebijakan biasanya berbentuk deskriptif dan disebut *ex-post* (istilah Michael Carley), *post-hoc* (istilah Lineberry), atau *retrospective* (Istilah William N. Dunn). Sedangkan analisis kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan disebut *ex ante* (Istilah Carley), *pre-hoc* (istilah Lineberry), *anticipatory* (istilah Teitz), atau *prospective* (istilah Dunn). Bentuk analisis ini dibagi menjadi dua, yaitu prediktif

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 63.

⁵² *Ibid.*, hlm. 110 – 112.

⁵³ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm. 27.

⁵⁴ Dwidjowijoto, hlm. 67.

dan preskriptif. Analisis prediktif merujuk pada proyeksi kondisi masa mendatang sebagai hasil adopsi kebijakan. Analisis preskriptif merujuk pada rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan yang bersifat umum dan tidak memberikan fokus tertentu disebut *advis*, sementara rekomendasi yang menekankan pembuat kebijakan agar memilih suatu kebijakan disebut *advis persuasif*.

Dunn menilai proses analisis kebijakan paralel dengan tahapan proses pembuatan kebijakan yang telah dijabarkan sebelumnya, sehingga digambarkan sebagai berikut:⁵⁵

Tabel II.1
Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tahap-Tahap Pembuatan Kebijakan

Analisis Kebijakan	Pembuatan Kebijakan
Perumusan Masalah	Penyusunan Agenda
Peramalan	Formulasi Kebijakan
Rekomendasi	Adopsi Kebijakan
Pemantauan	Implementasi Kebijakan
Penilaian	Penilaian Kebijakan

Sumber: William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 25.

Untuk lebih dalam memahami analisis kebijakan, dapat dengan menggunakan pemetaan dari Michael Hill. Dengan menggunakan pemikiran dari Gordon, Lewis, dan Young dalam *Perspective On Policy Analysis* (1977) dan Hogwood dan Gunn dalam *The Policy Orientation* (1981), Hill mengemukakan bahwa ada dua jenis analisis kebijakan, yaitu analisis *tentang* suatu (atau

⁵⁵ Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 25.

beberapa) kebijakan (*studies of policies*), dan analisis *untuk* (merumuskan suatu/beberapa) kebijakan (*studies for policies*).⁵⁶

Sedangkan Dwidjowijoto menjabarkan perbedaan antara analisis tentang kebijakan (*Analysis of Policy*) dan analisis untuk kebijakan (*Analysis for Policy*) menjadi sebagai berikut:⁵⁷

Tabel II.2
Perbedaan *Analysis of Policy* dan *Analysis for Policy* Menurut Dwidjowijoto

<i>Analysis of Policy</i>	<i>Analysis for Policy</i>
Penelitian tentang isi kebijakan	Analisis untuk merumuskan kebijakan
Penelitian tentang implementasi kebijakan	Analisis untuk memprediksi dampak kebijakan
Penelitian tentang kinerja kebijakan	Analisis untuk memperbaiki isi kebijakan
Penelitian tentang lingkungan kebijakan	Analisis untuk memperbaiki implementasi kebijakan
Penelitian tentang proses kebijakan	Analisis untuk memperbaiki proses kebijakan

Sumber: Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Analisis Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2007), hlm. 205.

Penelitian tentang **isi** kebijakan adalah penelitian untuk menilai kebijakan dari sisi muatan atau isinya. Metode yang digunakan adalah analisis isi, baik yang bersifat kuantitatif (frekuentif, semantik), kualitatif (bingkai, semiotik, kecenderungan politik, filosofis), maupun komparatif.

⁵⁶ Michael Hill, *The Public Policy Process*, (London: Pearson-Longman, 2005), hlm. 5.

⁵⁷ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 205.

Penelitian tentang **implementasi** kebijakan adalah penelitian tentang bagaimana suatu kebijakan diterapkan. Salah satu pendekatan yang disarankan untuk meneliti implementasi kebijakan adalah dengan menggunakan matriks dari Matland.⁵⁸

Tabel II.3
Matriks Ambiguitas-Konflik dalam Melakukan Penilaian Implementasi Kebijakan

		Konflik	
		Rendah	Tinggi
Ambiguitas	Rendah	Kuadran I: Implementasi secara administratif	Kuadran II: Implementasi secara politik
	Tinggi	Kuadran III: Implementasi secara eksperimentasi	Kuadran IV: Implementasi secara simbolik

Sumber: Richard E. Matland dalam Dwidjowijoto *Analisis Kebijakan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2007), hlm. 206.

Implementasi secara **administratif** adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan disini mempunyai ambiguitas yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara **politik** adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik karena walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua (ambiguitas), namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan dengan tingkat ambiguitas dan konflik yang tinggi.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 206.

Penelitian tentang **kinerja** kebijakan berkenaan dengan pencapaian suatu kebijakan dibandingkan dengan target atau rencana pencapaian yang diharapkan. Metode yang digunakan adalah metode analisis kesenjangan (*gap analysis*). Penelitian tentang **lingkungan** kebijakan berkenaan dengan pengaruh lingkungan kebijakan terhadap perumusan suatu kebijakan, implementasi kebijakan, dan kinerja kebijakan. Penelitian tentang **proses** kebijakan berkenaan dengan bagaimana suatu kebijakan berproses secara kelembagaan. Penelitian tentang proses kebijakan pada dasarnya berkenaan dengan proses perumusannya, rumusannya, implementasi, kinerja yang dicapai, dan lingkungan tempat kebijakan itu berada.

Dengan demikian terdapat perbedaan antara analisis **untuk** kebijakan (dalam konteks ini yaitu analisis kebijakan) dan analisis **tentang** kebijakan (yang dapat disinonimkan dengan penelitian/studi tentang kebijakan yang sudah ada). Analisis kebijakan merupakan kegiatan yang dilakukan sebelum perumusan kebijakan atau proses inisiasi dari perumusan kebijakan dengan pendekatan ilmu kebijakan, yang menggunakan satu atau kombinasi metodologis dalam waktu yang sangat pendek dengan menghasilkan output berupa rekomendasi kebijakan, sedangkan penelitian kebijakan dapat dilakukan pada semua sisi proses kebijakan, namun tujuan utamanya bukan rekomendasi kebijakan melainkan *verstehen* atau melakukan pemahaman mendalam terhadap suatu kebijakan dan dapat dilakukan dalam kurun waktu pendek maupun panjang sesuai dengan ketercapaian “pemahaman mendalam” tersebut. Analisis kebijakan cenderung bersifat subjektif terhadap klien, sementara penelitian kebijakan cenderung bersifat subjektif terhadap ilmu pengetahuan yang hendak diperkaya. Berdasarkan konsep tersebut maka penelitian ini termasuk ke dalam

analisis tentang kebijakan karena merupakan penelitian/studi terhadap kebijakan yang sudah ada/sudah ditetapkan, yaitu PP No. 3 Tahun 2007.

4.2. Analisis Implementasi Kebijakan

Dikarenakan penelitian ini membahas tentang analisis implementasi kebijakan maka konsep tentang analisis implementasi akan dijelaskan lebih mendalam. Analisis implementasi atau studi implementasi kebijakan memfokuskan diri pada aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk menjalankan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan.⁵⁹ Menurut Udoji (1981) dalam Wahab, implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dibandingkan proses pembuatan kebijakan, karena suatu kebijakan hanya sekedar susunan peraturan yang sempurna yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan.⁶⁰ Lester dan Stewart dalam Winarno, memandang implementasi secara luas, yaitu alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.⁶¹

Sedangkan Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.⁶² Dengan demikian perlu ditekankan bahwa tahap implementasi tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijakan.

⁵⁹ Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 102

⁶⁰ Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 59.

⁶¹ Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 101 – 102

⁶² *Ibid.*, hlm. 102

Patton dan Savicky berpendapat bahwa implementasi adalah bagian dari proses kebijakan.⁶³ Sebuah kebijakan yang didukung oleh otoritas tertinggi belum tentu efektif karena tergantung dari birorasi pelaksana di tingkat bawah—*street-level bureaucrats* – tidak mampu atau tidak mau melaksanakannya karena kendala di tingkat mereka.

Senada dengan Patton dan Savicky, menurut Van Meter dan Van Hom, perilaku seseorang/sekelompok pejabat sebagai instansi pelaksana menjadi salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan peraturan.⁶⁴ Steiss dan Danke (1980) berpendapat bahwa salah satu faktor yang menyebabkan kegagalan dalam implementasi kebijakan adalah adanya anggapan bahwa implementasi hanya masalah manajemen semata sehingga tidak perlu masuk dalam analisis kebijakan.⁶⁵ Padahal analisis implementasi kebijakan merupakan bagian dari analisis kebijakan. Patton dan Savicky membedakan kegagalan implementasi kebijakan ke dalam 2 jenis; *pertama*, kegagalan program (*program failure*), yaitu kegagalan yang disebabkan kebijakan tidak dapat diimplementasikan; *kedua*, kegagalan teori (*theory failure*), yaitu jika kebijakan dapat dilaksanakan tetapi tidak menghasilkan manfaat sebagaimana yang dikehendaki.⁶⁶

Sedangkan menurut Winter (1990) terdapat empat variabel kunci yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) proses formasi kebijakan, (2) perilaku organisasi pelaku implementasi, (3) perilaku birokrat pelaksana di tingkat bawah (*street-level bureaucrats*), dan (4) respons kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat.⁶⁷

⁶³ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁶⁴ Wahab, *Op.Cit.*, hlm. 65.

⁶⁵ Dwidjowijoto, *Loc.Cit.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 85 – 86.

Sabatier dan Mazmanian memperkenalkan model analisis kebijakan yaitu *Model A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Menurut mereka, peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara yaitu mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk secara tepat menstruktur proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Edwards III dalam Winarno, memandang studi implementasi kebijakan sebagai hal yang krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu akan mengalami kegagalan meskipun dapat diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang dapat pula mengalami kegagalan jika kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.⁶⁸

Menurut Edwards III, terdapat empat faktor krusial dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. *Komunikasi*. Persyaratan utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan (*implementors*) harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Tiga hal penting yang

⁶⁸ Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 126

menyangkut proses komunikasi yaitu (1) transmisi, (2) kejelasan (*clarity*), dan (3) konsistensi.⁶⁹

2. *Sumber-sumber*. Sumber-sumber yang penting dalam melaksanakan kebijakan terdiri dari: (1) staf yang memadai dan keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas mereka, (2) Informasi, (3) wewenang, (4) fasilitas-fasilitas pendukung.⁷⁰
3. *Kecenderungan-kecenderungan*. Kecenderungan-kecenderungan seperti kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan pribadi, kepentingan organisasi, atau tidak sepakatnya pandangan *implementors* dengan substansi kebijakan juga turut mempengaruhi keefektifan dari implementasi kebijakan.⁷¹
4. *Struktur Birokrasi*. Struktur birokrasi berpengaruh besar terhadap implementasi kebijakan, salah satu aspek yang paling mendasar pada SOP (*Standard Operating Procedures*), dan menyebabkan fragmentasi organisasi.⁷²

Pada dasarnya proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Van Meter dan Van Horn menggolongkan kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda, yaitu:

- (a) *Jumlah perubahan yang terjadi*. Perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan dampak positif daripada perubahan rasional. Perubahan inkremental pada dasarnya merupakan *remedial* atau 'tambal sulam' karena lebih memfokuskan diri pada perbaikan kebijakan sebelumnya sehingga menimbulkan kontroversi yang lebih kecil. Berbeda dengan

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 127

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 132

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 142 – 143

⁷² *Ibid.*, hlm. 151 – 153

perubahan rasional yang fokus pada perubahan mendasar yang berdampak drastis sehingga menimbulkan kontroversi yang lebih besar.⁷³

(b) *Konsesus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi.* Hal ini menyangkut sejauh mana *implementors* mempunyai kesepakatan terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran kebijakan, dan berperan serta dalam pembuatan keputusan kebijakan.⁷⁴

Konsesus tujuan biasanya paling tinggi karena melibatkan perubahan yang kecil. Suatu implementasi akan berhasil jika perubahan marginal diperlukan dan konsesus tujuannya tinggi. Sebaliknya, jika perubahannya besar dan konsesus tujuan rendah maka prospek implementasinya tidak dapat dijalankan dengan efektif. Disamping itu, kebijakan dengan perubahan besar dan konsesus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif dibandingkan kebijakan dengan perubahan kecil dan konsesus rendah. Dengan demikian konsesus tujuan mempunyai dampak yang besar dalam proses implementasi kebijakan dibandingkan dengan unsur perubahan.⁷⁵

Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn memperkenalkan model proses implementasi kebijakan (*Model of The Policy Implementation Process*). Mereka memandang proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implemenasi kebijakan karena berguna untuk menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Namun seringkali tidak mudah untuk mengidentifikasi dan mengukur pencapaian, menurut Van Meter dan Van Horn hal ini disebabkan: *pertama*, bidang program

⁷³ *Ibid.*, hlm. 106

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 107

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 108 – 109

yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks; kedua, akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.⁷⁶

2. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber yang tersedia layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana dan insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Jangan sampai program-program yang telah direncanakan tidak dapat dijalankan karena tidak tersedianya dana.⁷⁷

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Oleh karena itu sangat penting untuk memberi perhatian yang besar pada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implementasi, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi/ keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

Van Meter dan Van Horn melihat pejabat tinggi (atasan) mempunyai peran yang besar dalam mengkomunikasikan informasi dan memperlancar implementasi kebijakan dikarenakan posisi hierarkis mereka. Pada lingkup intra organisasi, atasan mempunyai kekuatan dalam hal rekrutmen, seleksi, penugasan, relokasi, kenaikan pangkat, sampai dengan pemecatan. Sedangkan dalam hubungan antar organisasi, atasan dapat memberikan nasihat dan bantuan teknis, seperti membantu menginterpretasikan peraturan-peraturan dan

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 110

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 111

garis-garis pedoman pemerintah. Selain itu, atasan dapat memberikan sanksi baik positif maupun negatif.⁷⁸

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.⁷⁹

5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Untuk mengetahui pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik kepada organisasi pelaksana implementasi maka harus dibuat pertimbangan-pertimbangan, seperti sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan; apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi; dan sejauh mana kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan.⁸⁰

6. Kecenderungan pelaksana

Pengalaman subyektifitas individu pelaksana memegang peranan besar dalam proses implementasi. Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu pemahaman tentang kebijakan, jenis tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, atau penolakan), dan intensitas tanggapan tersebut.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 113

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 116

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 117

Beragamnya pandangan para tokoh diatas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan janganlah dipandang sebagai suatu perbedaan yang bertentangan tetapi sebagai upaya untuk memperkaya teori tentang implementasi. Masing-masing model implementasi tentunya memiliki kelebihan dan kekurangan, seperti yang diungkapkan Patton dan Savicky bahwa tidak ada satu model terbaik atau model tunggal untuk analisis implementasi.

Namun demikian analisis implementasi harus dilaksanakan karena hasil analisis implementasi digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dan ketidakpastian yang muncul pada saat implementasi. Pada dasarnya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan tergantung pada jenis kebijakan itu sendiri. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Ingram, analisis implementasi kebijakan bergantung pada jenis kebijakannya.⁸¹

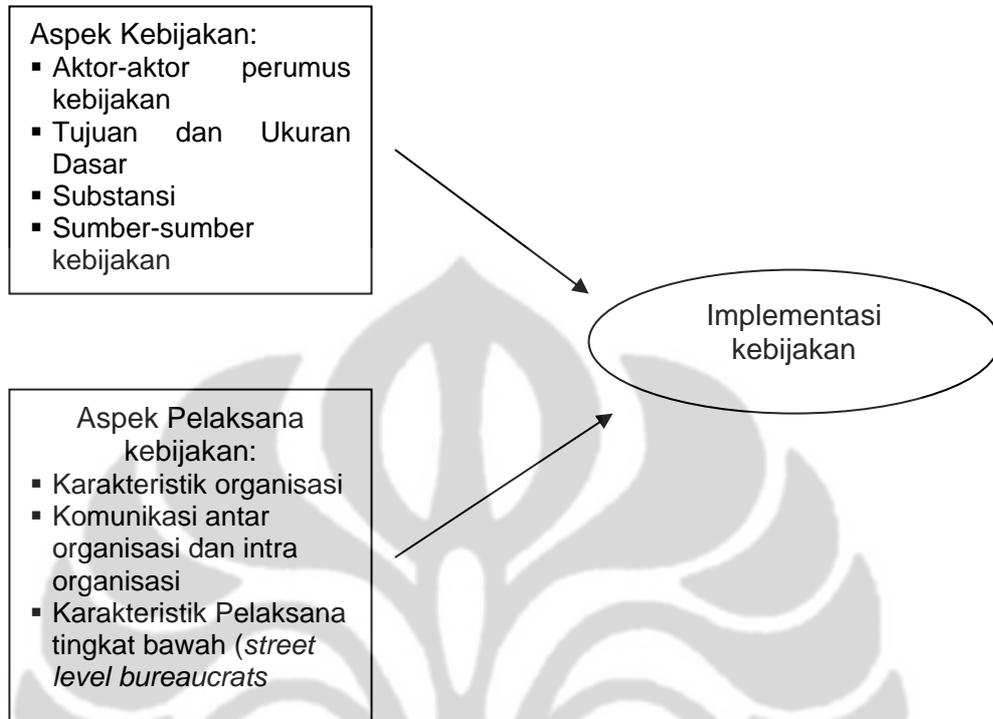
Dalam penelitian ini peneliti menggabungkan teori faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi yang disampaikan oleh berbagai tokoh diatas, kemudian mengelompokkannya ke dalam dua aspek, yaitu:

1. Aspek Kebijakan, yang terdiri dari aktor-aktor perumus kebijakan, tujuan dan ukuran kebijakan, substansi, dan sumber-sumber kebijakan.
2. Aspek Pelaksana Kebijakan, yang terdiri dari karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan intra prganisasi, dan karakteristik birokrasi pelaksana tingkat bawah (*street-level bureaucrats*).

Pengelompokan ke dalam dua aspek diatas dilakukan oleh Peneliti dengan pertimbangan yang disesuaikan dengan objek yang diteliti, yaitu Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD).

⁸¹ Dwidjowijoto, *Op.Cit.*, hlm. 85

B. Model Analisis



Gambar II.1
Model Analisis

Sumber: Diolah oleh Penulis

C. Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini berusaha menganalisis implementasi LPPD tahun 2007 oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. Pada bagian awal penelitian ini menggambarkan proses penyusunan LPPD di Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, dari analisis terhadap proses penyusunan tersebut, selanjutnya peneliti berupaya menganalisis implementasi kebijakan dengan menggunakan penggabungan dari teori-teori yang dikemukakan oleh Winter, Edward III, dan Van Meter dan Van Horn. Peneliti memilah teori dari tokoh-tokoh tersebut dengan menyesuaikannya dengan objek penelitian. Menurut Winter, implementasi dipengaruhi oleh proses formasi kebijakan, perilaku organisasi pelaku implementasi, dan perilaku birokrat

pelaksana di tingkat bawah (*street-level bureaucrats*). Sedangkan menurut Edwars III, faktor yang mempengaruhi dalam implementasi yaitu komunikasi, sumber-sumber, dan struktur organisasi. Van Meter dan Van Horn melihat implementasi dipengaruhi oleh ukuran dasar dan tujuan; sumber-sumber kebijakan; komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; dan karakteristik badan-badan pelaksana. Kemudian peneliti mengelompokkan teori-teori tersebut kedalam dua aspek, yaitu aspek kebijakan dan aspek pelaksana kebijakan.

Peneliti tidak memasukkan aspek ekonomi dalam penelitian ini dikarenakan LPPD tidak mempunyai pengaruh langsung ke dalam bidang ekonomi yang menyangkut khalayak luas. Sedangkan aspek politik juga tidak dimasukkan karena LPPD tidak terlalu dipengaruhi unsur politik, LPPD merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, sehingga sifatnya merupakan hubungan internal Pemerintah (internal eksekutif), antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, tidak seperti Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) Kepala Daerah yang disampaikan kepada DPR yang memiliki atmosfer politik yang tinggi.

Dengan demikian, penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan dengan melihat dua aspek, yaitu:

1. Aspek kebijakan, indikator-indikatornya terdiri dari:
 - a) Aktor-aktor yang terlibat dalam merumuskan kebijakan.
 - b) Tujuan dan ukuran dasar kebijakan.
 - c) Substansi kebijakan, dilihat dari substansi yang diatur dalam kebijakan, dan ada tidaknya sanksi, baik bersifat positif (*reward*) dan negatif (*punishment*).

d) Sumber-sumber kebijakan, maksudnya yaitu ada tidaknya dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi.

2. Aspek pelaksana kebijakan, indikator-indikatornya:

- a) Karakteristik organisasi, ditinjau dari struktur organisasi, dan Sumber Daya Manusia (SDM).
- b) Komunikasi antar organisasi dan intra organisasi, ditinjau dari konsistensi dan kejelasan (*clarity*), fasilitas-fasilitas yang digunakan dalam komunikasi, dan bentuk komunikasi (sosialisasi, bantuan, nasehat).
- c) Karakteristik Pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucrats*), ditinjau dari kompetensi dan motivasi.

Tabel II. 4
Operasionalisasi Konsep

Konsep	Dimensi	Indikator	Teknik Pengumpulan Data	
			Primer	Sekunder
Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi	Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktor-aktor perumus kebijakan ▪ Tujuan dan Ukuran Dasar ▪ Substansi ▪ Sumber-sumber kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wawancara Mendalam 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan Perundangan ▪ Dokumen dan data-data Depdagri
	Pelaksana Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karakteristik organisasi ▪ Komunikasi antar organisasi dan intra organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wawancara Mendalam ▪ Observasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peraturan Perundangan ▪ Dokumen dan data-data Pemprop DKI, Pemerintah Kotamadya di DKI Jakarta,

		▪ Karakteristik Pelaksana tingkat bawah (<i>street level bureaucrats</i>)		dan Dinas Pemrop DKI
--	--	---	--	----------------------

Sumber: Diolah oleh Penu

D. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan positivis. Pada penelitian dengan paradigma positivis, peneliti harus obyektif dan netral dalam mengukur aspek kehidupan sosial, memeriksa bukti, dan memperhatikan penelitian lainnya.

Peneliti memilih menggunakan pendekatan positivis untuk mencapai sebuah pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai fakta-fakta sosial yang ada dengan menggunakan alur berpikir deduktif. Pola deduktif menunjukkan bahwa pemikiran yang dikembangkan di dalam penelitian ini didasarkan pada pola yang umum atau universal untuk kemudian mengarah pada pola yang lebih sempit atau spesifik.

2. Jenis penelitian

Berdasarkan segi manfaat, penelitian yang digunakan dalam penelitian ini tergolong dalam penelitian murni, karena peneliti bebas menentukan permasalahan dan subjek penelitian. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan untuk kepentingan akademis dan ilmu pengetahuan, yakni untuk memberikan pengalaman dan pemahaman bagaimana melakukan penelitian langsung dan membuat rancangan penelitian. Fokus penelitian terletak pada logika dan rancangan penelitian yang telah dibuat sebelumnya oleh mahasiswa dengan dibantu oleh dosen pembimbing.

Ditinjau dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif karena bertujuan untuk menggambarkan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian ini bertujuan menggambarkan obyek penelitian yaitu implementasi LPPD berdasarkan PP No. 3 Tahun 2007 oleh pemprop DKI Jakarta dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya.

Dilihat dari dimensi waktunya, penelitian ini merupakan penelitian *cross sectional*. Dalam penelitian *cross sectional*, penelitian dilakukan dalam satu waktu tertentu dan tidak akan dilakukan di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan. Waktu tertentu diasumsikan sampai dengan penelitian ini selesai sehingga jika peneliti merasa terdapat data-data yang belum terkumpul maka peneliti dapat kembali ke lapangan untuk melengkapi data.

Sedangkan dilihat dari teknik pengumpulan data, penelitian ini adalah penelitian lapangan dimana peneliti akan terjun langsung dalam objek yang diteliti, yaitu Pemerintah Propinsi DKI Jakarta beserta beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemprop DKI Jakarta yang terkait dengan pengimplementasian LPPD.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Hal ini tentu saja berkaitan dengan teknik pengumpulan data dan analisis data secara kualitatif. Penelitian kualitatif lebih membicarakan mengenai bagaimana cara kita melihat dan mempelajari suatu gejala atau realitas. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik, dan dengan cara

deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan positivis dengan metode penelitian kualitatif. Pendekatan penelitian ini merupakan suatu penelitian yang mengacu pada proposisi *nomothetic* (berlaku umum) dan ahistoris (tidak terikat pada suatu konteks historis yang spesifik). Penelitian ini menyajikan metode-metode pengkajian validitas dan objektivitas penelitian kualitatif dengan metode serta prosedur kualitatif. Selain itu, penelitian ini menerapkan pendekatan secara deduktif dalam mengkaji permasalahan penelitian, hal ini diupayakan untuk memberi koridor mengenai pembahasan permasalahan penelitian.

Oleh karena itu pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

1) Studi Literatur atau Studi Kepustakaan

Studi ini dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari data serta informasi yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan artikel dari internet yang membantu dalam penyusunan kerangka pemikiran dan analisis permasalahan.

2) Teknik Wawancara Mendalam (*in depth interview*)

Tujuan dilakukannya wawancara mendalam antara lain untuk: mengkontruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan; merekonstruksi kejadian yang dialami masa lalu; memproyeksikan hal-hal yang diharapkan untuk dialami di masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain.⁸² Dalam melakukan wawancara mendalam, peneliti mempersiapkan terlebih dulu

⁸² *Ibid.*, hlm. 186.

pedoman wawancara yakni pertanyaan- pertanyaan yang akan diajukan terkait dengan tema penelitian.

3) Metode Observasi

Peneliti bertindak sebagai pengamat yang netral dan objektif terhadap fenomena yang ditelitinya. Observasi ini dilakukan dengan mengamati langsung karakteristik dari pelaksana kebijakan.

4. Narasumber/ informan

Dalam suatu penelitian yang menggunakan metode kualitatif pemilihan informan merupakan faktor penting karena informan adalah orang-orang yang memberikan informasi dan data yang selanjutnya akan dianalisa. Oleh karena itu informan harus melalui pemilihan yang benar-benar selektif. Sesuai dengan konteks penelitian ini, maka peneliti menetapkan beberapa narasumber/informan yaitu sebagai berikut:

1. Kepala Sub Bagian Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Biro Administrasi Wilayah Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.
2. Kepala Sub Bagian Pengembangan Wilayah Bagian Administrasi Wilayah Kotamadya Jakarta Barat.
3. Kepala Seksi Pengendalian dan Penilaian Program Dinas Kesehatan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.
4. Direktur Urusan Pemerintahan Daerah (UPD) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (Depdagri).
5. Kepala Sub Direktorat Evaluasi dan Pelaporan Direktorat UPD Depdagri.
6. Kepala Seksi Sub Direktorat Evaluasi dan Pelaporan Direktorat UPD Depdagri.

5. Penentuan *site* penelitian

Penelitian ini dilakukan di instansi pemerintah propinsi (pemprop) DKI Jakarta. Alasan pemilihan instansi tersebut sebagai *site* penelitian karena fungsi DKI Jakarta yang tidak hanya sebagai propinsi namun juga sebagai Ibukota negara. Struktur organisasi DKI Jakarta yang khas, dengan otonomi tunggal di tingkat Propinsi seharusnya membuat Gubernur DKI Jakarta memiliki kewenangan penuh dalam mengatur dan mengendalikan Walikota/Bupati Administrasi yang ada dalam lingkup pemerintahannya. Gubernur DKI Jakarta juga memiliki peluang lebih dalam mengkoordinasikan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Struktur organisasi DKI Jakarta yang khas tersebut juga mempengaruhi bagaimana mekanisme pelaporan yang terjadi. Oleh karena itu peneliti mengangkat DKI Jakarta untuk dijadikan *site* penelitian.

6. Keterbatasan penelitian

Keterbatasan dalam penelitian ini salah satunya ialah dalam proses perizinan. Penelitian ini melakukan penelitian di empat instansi, Pemprop DKI Jakarta, Pemerintah Kotamadya Jakarta Barat, Dinas Kesehatan Pemprop DKI, dan Departemen Dalam Negeri. Proses perizinan yang paling lama yaitu pada Dinas Kesehatan yang hampir memakan waktu satu bulan, padahal di Instansi lainnya hanya 1 – 2 minggu. Selain itu, terdapat beberapa narasumber yang merupakan Pejabat di pemerintahan sehingga karena kesibukannya menjadi sulit untuk ditemui.

Penelitian ini juga terbatas pada implementasi LPPD di Pemprop DKI Jakarta, sehingga tidak menggambarkan implementasi LPPD di pemerintah daerah lainnya. Hal tersebut terkait dengan struktur Pemprop DKI sebagai Ibukota Negara yang berbeda dengan struktur pemerintahan daerah yang ada di Indonesia pada umumnya.