

Bab Hasil dan Pembahasan akan membahas data tentang implementasi kebijakan KPP APEC pada Ekonomi Indonesia sebagai sebuah kebijakan publik, yang dimulai dari analisa kebijakan ditingkat regulator kebijakan; kemudian yang kedua analisa ditingkat operator kebijakan; dan yang terakhir analisa kebijakan ditingkat pengguna kebijakan KPP APEC.

Bab Kesimpulan dan Saran akan mengupas dan menggambarkan kesimpulan dari pembahasan dan juga memberikan saran-saran yang diperoleh dari penelitian.



BAB II

GAMBARAN UMUM

Telah diuraikan pada bab pendahuluan, penelitian ini memusatkan perhatian pada sejauh mana kita dapat mengetahui, mengungkap, dan menganalisa

Implementasi Kebijakan KPP APEC pada Ekonomi Indonesia sebagai sebuah Kebijakan Publik. Untuk itu diperlukan uraian gambaran umum penelitian ini.

A. Asia Pasific Economic Cooperation (APEC)

Forum Kerjasama Ekonomi negara-negara di kawasan Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Cooperation-APEC*) dibentuk pada tahun 1989 berdasarkan gagasan Perdana Menteri Australia, Bob Hawke. Tujuan forum ini selain untuk memperkuat pertumbuhan ekonomi kawasan juga mengembangkan dan memproyeksikan kepentingan-kepentingan kawasan dalam konteks multilateral. Mengingat APEC lebih dititikberatkan pada hubungan ekonomi, maka setiap anggota, termasuk negara, disebut sebagai entitas ekonomi. Keanggotaan APEC terdiri dari 21 (dua puluh satu) entitas ekonomi yang terdiri dari Australia, Brunei Darussalam, Kanada, Chili, China, Hong Kong, Indonesia, Jepang, Korea, Malaysia, Meksiko, PNG, Peru, Filipina, Rusia, Singapura, Taiwan, Thailand, Amerika Serikat dan Vietnam.⁴ Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh APEC Sekretariat, total penduduk di wilayah APEC mencapai 2,6 (dua koma enam) miliar dengan total GDP mencapai 57 (lima puluh tujuh) persen (US\$ 19,254 milyar) dari GDP dunia, serta total perdagangan APEC mencapai 47 (empat puluh tujuh) persen dari total perdagangan dunia. Dengan potensi perdagangan dan investasi yang ada di APEC, dalam sepuluh tahun terakhir data ekonomi makro APEC telah menunjukkan peningkatan, antara lain (i) peningkatan ekspor APEC sebesar 113 (seratus tiga belas) persen yang mencapai USD 2,5 (dua koma lima) triliun; (ii) meningkatnya pertumbuhan *foreign direct investment* (investasi langsung) di APEC, yaitu sebesar 210 (dua ratus sepuluh) persen untuk seluruh APEC, dan sebesar 475 (empat ratus tujuh puluh lima) persen di ekonomi yang berpendapatan rendah, (iii) pertumbuhan GDP sebesar 33% (tiga puluh tiga) persen untuk seluruh APEC dan 74 (tujuh puluh empat) persen di ekonomi yang berpendapatan rendah.⁵

⁴ Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nation*, New York, Free Press, 1990, hlm. 127-128.

Tabel. 1
Tingkat Ekonomi Negara Anggota APEC

No.	Negara	Ekspor Sebagai Persentase dari GDP	Persentase Pangsa Komiditi Primer	Persentase Pangsa Produk Manufaktur
Negara-negara Berkembang				
1.	Malaysia	110,0	20	80
2.	Indonesia	40,7	46	54
3.	Jamaika	19,6	30	70
4.	Filipina	53,2	59	41
5.	Bangladesh	11,9	9	91
6.	Nigeria	48,7	99	1
7.	Venezuela	27,2	88	12
8.	Sri Langka	33,0	25	75
9.	Kenya	15,9	77	23
10.	Korea Selatan	37,8	9	91
11.	Togo	25,0	82	18
12.	Meksiko	29,0	15	85
13.	India	8,9	24	76
14.	Brasil	9,4	46	54
15.	Cina (tanpa Hong Kong)	23,1	12	88
Negara-negara Maju				
1.	Inggris	19,8	17	83
2.	Amerika Serikat	7,9	17	83
3.	Jepang	10,2	6	94

Sumber: Bank Dunia

Dengan potensi ekonomi berupa pendapatan ekspor sebagai persentase GDP dan komiditi primer serta produk manufaktur dalam total ekspor negara maju dan berkembang dalam skala negara industri yang terus meningkat, menjadikan kerja sama ekonomi antar negara-negara anggota APEC merupakan peluang strategis ke depan (lihat Tabel.1). Sebagai forum kerjasama regional, APEC memiliki karakteristik yang membedakannya dari berbagai forum kerjasama ekonomi kawasan lainnya, yakni sifatnya yang tidak mengikat (*non-binding*). Berbagai keputusan diperoleh secara konsensus dan komitmen pelaksanaannya didasarkan pada kesukarelaan (*voluntarism*). Selain itu APEC

⁵ Rostam M. Kavoussi, *International Trade And Economic Development: The Recent Experience Of Developing Countries*, New York, Journal of Developing Areas, 1985, hlm. 379-392.

juga dilandasi oleh prinsip-prinsip konsultatif, komprehensif, fleksibel, transparan, regionalisme terbuka dan pengakuan atas perbedaan pembangunan antara ekonomi maju dan ekonomi berkembang. Sejak pembentukannya, berbagai kegiatan APEC telah menghasilkan berbagai komitmen antara lain pengurangan tarif dan hambatan non tarif lainnya di kawasan Asia-Pasifik, menciptakan kondisi ekonomi domestik yang lebih efisien dan meningkatkan perdagangan secara dramatis.⁶ Visi utama APEC tertuang dalam 'Bogor Goals' of free and open trade and investment in the Asia-Pacific by 2010 for industrialised economies and 2020 for developing economies yang diterima dan disepakati oleh Kepala Negara dalam pertemuan di Bogor, Indonesia pada tahun 1994.⁷

Kemajuan pesat yang dialami APEC tidak lepas dari dorongan politik langsung yang diberikan para pemimpin melalui APEC Economic Leaders Meeting sejak AELM I di Blake Island Amerika Serikat pada tahun 1993. Sejak saat itu, telah berlangsung 12 (dua belas) kali pertemuan. Namun demikian, AELM tahun 1993-1996 merupakan tahapan-tahapan penting yang menjadi dasar kerjasama APEC. Tahapan kegiatan APEC telah berkembang dari perumusan visi di Blake ke tahapan target dan komitmen pada AELM II di Indonesia tahun 1994 yang mencatat momentum penting dalam sejarah perkembangan APEC dengan disepakatinya Bogor Goals yang memuat kerangka waktu liberalisasi perdagangan dan investasi secara penuh pada tahun 2010 untuk ekonomi maju, dan 2020 untuk ekonomi berkembang.⁸ Tiga unsur kerjasama APEC, sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Para Pemimpin APEC di Bogor tersebut adalah: *strengthening the open multilateral trading system enhancing trade and investment liberalization in the Asia-Pacific*; dan *intensifying Asia-Pacific development cooperation*. Dimasukkannya wacana mengenai kerjasama pembangunan Asia Pasifik (butir 3) merupakan inisiatif Indonesia. Tujuannya,

⁶ Jose Antonio Ocampo, *New Developments in Trade Theory and LDCs*, London, Journal of Development Economic 22, 1986, hlm. 129-170.

⁷ Matthias Lutz, *The Effects of Volatility in The Terms of Trade on Output Growth*, New York, World Development 22, 1994, hlm. 1959-1975.

⁸ Jagdish N. Bhagwati, *Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence*, New York, World Bank Research Observer, 1988, hlm. 27-57.

sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Bogor, adalah untuk mendorong negara anggota APEC untuk mengembangkan sumber daya alam maupun manusia di kawasan Asia dan Pasifik guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan pembangunan yang merata dengan mengurangi jurang ekonomi di antara para anggota APEC.⁹ Selanjutnya, pada Pertemuan Pemimpin APEC di Osaka, Jepang tahun 1995, dicatat beberapa perkembangan penting di APEC, antara lain: (i) deklarasi tiga pilar kerjasama APEC berdasarkan Deklarasi Bogor, yaitu liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi¹⁰ (lebih dikenal sebagai pilar TILF/*Trade and Investment Liberalization and Facilitation*), serta pilar *Economic and Technical Cooperation* (ECOTECH); (ii) penetapan Osaka *Action Agenda* (OAA), yang merupakan cetak biru liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi untuk mengarahkan kerjasama ekonomi dan teknik. OAA digunakan sebagai ukuran dalam perancangan rencana kerja dan proyek-proyek APEC, dan terbagi atas: **Bagian Pertama** yang memuat elaborasi kerja di bawah pilar *Trade and Investment Liberalization Facilitation* (TILF); dan **Bagian Kedua**, yang memuat rencana kerja dalam kerangka ECOTECH dan menetapkan bidang-bidang kerjasama sesuai dengan *Working Group*. Pada tahun 1996 di Manila, dihasilkan pijakan penting untuk pilar ECOTECH, yaitu deklarasi para pemimpin APEC mengenai *Framework for Strengthening Economic Cooperation and Development*, yang selanjutnya lebih dikenal sebagai MAPA (*Manila APEC Plan of Action*). MAPA menetapkan enam wilayah prioritas kerjasama di bawah pilar ECOTECH, yaitu: (i) pengembangan modal sumber daya manusia, (ii) menciptakan pasar modal yang aman dan efisien, (iii) memperkuat infrastruktur ekonomi, (iv) merancang teknologi untuk masa depan, (v) mendorong

⁹ Jagdish N. Bhagwati, *Export-Promoting...., Ibid.*, hlm. 129.

¹⁰ Thomas Biersteker, *Distortion or Development: Contending Perspectives on the Multinational Corporation*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1978, Bab 1-3; Theodore H. Moran, *Multinational Corporations and The Developing Countries: An Analytical Overview*, dalam karya Theodore H Moran, *Multinational Corporations*, Lexington, Mass: Heath, 1985, hlm. 3-24, serta Mark Cassen dan Robert D. Pearce, *Multinational Enterprises in LDCs*, dalam Norman Gemmill, *Survey in Development Economics*, Oxford, Blackwell, 1987, hlm, 90-132, dan David C. Korten, *When Corporations Rule the World*, West Hartford, Conn: Kremarian Press, 1995.

pembangunan berkelanjutan yang ramah lingkungan, serta (vi) membangun dasar bagi dan mendorong pertumbuhan usaha kecil dan menengah (UKM).¹¹

Pada tahun 1997 di Vancouver, Canada, APEC menghasilkan proposal untuk *Early Voluntary Sectoral Liberalization (EVSL)* di 15 (lima belas) sektor dan memutuskan agar *update Individual Action Plans (IAP)* atau Rencana Aksi Individu (RAI) harus dilakukan setiap tahunnya. Pada tahun 1998 di Kuala Lumpur, Malaysia, APEC menyetujui 9 (sembilan) sektor EVSL dan mendorong persetujuan atas EVSL dari *non-APEC members* pada tingkat *World Trade Organization*.¹² Pada tahun 1999 di Auckland, New Zealand, anggota APEC menyampaikan komitmennya untuk melaksanakan *paperless trading* pada tahun 2005 untuk *developed economies* dan tahun 2010 untuk *developing economies*. Pertemuan juga menyetujui skema *APEC Business Travel Card* serta menghasilkan *Mutual Recognition Arrangement on Electrical Equipment* dan *Framework for the Integration Women in APEC*.¹³ Pada tahun 2000 di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, APEC menghasilkan *electronic Individual Action Plan (e-IAP) system* yang memungkinkan pemantauan IAP secara *online* sekaligus meningkatkan akses internet di kawasan APEC tiga kali lipat hingga tahun 2005. Pada tahun 2001 di Shanghai, Republik Rakyat Cina, APEC mengadopsi *Shanghai Accord*, yang terfokus pada perluasan Visi APEC, memperjelas *Roadmap to Bogor* dan memperkuat mekanisme implementasi. Pertemuan juga mengadopsi *e-APEC Strategy*, yang menentukan agenda untuk memperkuat *market structures and institutions*, memfasilitasi investasi infrastruktur dan teknologi untuk transaksi secara *on-line* serta mendorong kewirausahaan dan *capacity building*. Pertemuan di Shanghai menghasilkan *Counter-Terrorism Statement APEC* yang pertama dan merupakan awal pembahasan isu keamanan dalam APEC. Pertemuan pada tahun 2002 di Los

¹¹ Huala Adolf, *Perjanjian Penanaman Modal Dalam Hukum Perdagangan Internasional (WTO)*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, Cetakan pertama, Agustus 2004, hlm. 5.

¹² William S. Gaud, *Foreign Aid: What It Is, How It Works, Why We Provide It*, Washington, , Departemen State Bulletin 59, 1990, hlm. 261.

¹³ H.S Kartadjoemena, *GATT Dan WTO: Sistem, Forum Dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), tahun 1996, hlm. 10.

Cabos, Meksiko berhasil mengadopsi *Trade Facilitation Action Plan, Policies on Trade and the Digital Economy and Transparency Standards*. Pertemuan menghasilkan pula *Counter-Terrorism Statement* yang kedua dan mengadopsi inisiatif *Secure Trade in the APEC Region (STAR)*.¹⁴

Tabel.2.
Fakta Ekonomi Negara-Negara Anggota APEC

No.	Ekonomi/Tahun Bergabung	Luas Wilayah (1000/km)	Jumlah Penduduk (Juta)	GDP (US/Miliar)	GDP Per Kapita (US Dolar)	Ekspor (US\$/Miliar)	Impor (US\$/Miliar)
1.	Australia (1989)	7.692	20.9	756.4	36.274	156.357	164.878
2.	Brunei Darrusalam (1989)	6	0.378	11.6	30.625	6.625	2.047
3.	Kanada (1989)	9.971	32.6	1.275.3	39.141	447.331	442.454
4.	Cili (1994)	757	16.4	145.8	8.903	63.388	43.176
5.	Cina (1991)	9.561	1.314.1	2.644.6	2.013	1.061.323	892.627
6.	Hong Kong (1991)	1	6.9	189.8	27.504	395.397	372.314
7.	Indonesia (1989)	1.905	222.1	364.2	1.640	100.799	61.065
8.	Jepang (1989)	378	222.1	4.366.5	34.181	763.813	712.777
9.	Malaysia (1989)	330	26.4	148.9	5.643	182.112	154.491
10.	Meksiko (1993)	1.958	104.1	840	8.066	266.964	279.440
11.	Selandia Baru (1989)	271	4.1	104.6	25.239	3.306	32.589
12.	Papua New Guinea (1993)	463	5.9	5.6	945	6.597	3.553
13.	Peru (1998)	1.285	27.6	93	3.366	25.882	18.710
14.	Filipina (1989)	300	87	117.6	1.352	52.440	57.605
15.	Korea Selatan (1989)	99	48.3	888.3	18.392	377.338	380.019
16.	Rusia (1989)	17.098	142.8	984.9	6.897	331.891	182.996
17.	Singapura (1989)	1	4.4	132.2	29.917	330.933	300.790
18.	Taiwan (1991)	36	22.9	364.6	15.936	242.260	235.699
19.	Thailand (1989)	513	65.8	206.3	3.138	154.710	160.670
20.	Amerika Serikat (1989)	9.364	299.7	13,194	43.223	1.446.533	2,197.519
21.	Vietnam (1998)	332	84.4	61	723	44.926	49.999

Sumber: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia 2006

¹⁴ Ridwan Khairandy, *Peranan Perusahaan Penanaman Modal Asing Joint Venture Dalam Alih Teknologi Di Indonesia*, Jakarta, *Jurnal Hukum Bisnis: Urgensi Pembaruan Undang-Undang Investasi*, Volume 22-No.5, tahun 2003, hlm. 51.

Fakta makro ekonomi Ekonomi APEC menunjukkan potensi keuntungan yang besar, yang dapat diraihkan dalam kerja sama antar Ekonomi APEC (lihat Tabel.2). Pada tahun 2003 di Bangkok, Thailand, pertemuan sepakat untuk mendorong negosiasi *WTO Doha Development Agenda* (WTO DDA) dan melihat bahwa *Free Trade Agreements, Regional Trade Agreements, Bogor Goals* dan sistem perdagangan multilateral di bawah skema WTO yang pada prinsipnya bersifat saling komplementer. Pertemuan ke-12 Para Pemimpin Ekonomi APEC yang diselenggarakan di Santiago, Chili, tanggal 20 – 21 November 2004, telah menghasilkan Deklarasi Para Pemimpin yang berjudul: *Santiago Declaration: "One Community, Our Future"*. Sedangkan Pertemuan Tingkat Menteri (APEC *Ministerial Meeting/AMM*) telah menghasilkan *Joint Ministerial Statement AMM* ke-16. Pada tahun 2005 di Busan, Korea Selatan, Para Pemimpin Ekonomi APEC sepakat untuk meluncurkan "*Busan Roadmap to Bogor Goals*", melakukan *Mid-Term Stock Take/* evaluasi atas capaian anggota ekonomi APEC dalam merealisasikan *Bogor Goals*. Selain itu, para Pemimpin Ekonomi APEC juga mengeluarkan sebuah pernyataan bersama yang berisi dukungan kuat APEC atas penyelesaian negosiasi *Doha Development Agenda* di WTO

B. Peran dan Posisi Indonesia Dalam APEC

Saat ini ekonomi yang menjadi tamu APEC adalah Vietnam. Tema yang diambil untuk penyelenggaraan APEC di tahun tersebut, adalah "*Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity*" dengan Sub Tema "*Enhancing Trade and Investment with the Busan Roadmap and Doha Development Agenda, Strengthening Economic and Technical Cooperation for Gap Bridging and Sustainable Development, Improving Secure and Favorable Business Environment, Promoting Community Linkages.*" Sebagai perwujudan tema tersebut, telah ditetapkan 8 (delapan) prioritas APEC 2006 sebagai berikut:¹⁵

- a. Mendorong kerjasama APEC untuk meningkatkan perdagangan dan investasi, melalui (i) dukungan APEC terhadap WTO atau Doha

¹⁵ H.S. Kartadjoemena, *GATT Dan WTO ...*, Op.Cit., hlm. 5.

- Development Agenda (Support for the WTO DDA) , (ii) Pengimplementasian Busan Roadmap to Bogor Goals.*
- b. Meningkatkan daya saing dari Usaha Kecil dan Menengah.
 - c. Mendorong pemerataan kapasitas antar anggota Ekonomi APEC melalui pembangunan sumber daya manusia, Kerjasama di bidang IT (informasi teknologi), dan kemitraan untuk pembangunan.
 - d. Meningkatkan *human security: Counter terrorism, health security, Disaster Preparedness dan Energy Security.*
 - e. Mendukung anti korupsi dan transparansi.
 - f. Menghubungkan anggota-anggota Ekonomi APEC melalui pariwisata dan pertukaran kebudayaan.
 - g. Mereformasi APEC menjadi organisasi yang lebih dinamis dan efektif.
 - h. Mendorong komunikasi lintas budaya (*Cross-cultural Communication*).

Tabel. 3.

Tema-Tema Tuan Rumah Pertemuan APEC

No.	Nama Negara	Tahun Penyelenggaraan	Tema Pertemuan
1.	Filipina	1996	From Vision to Action
2.	Kanada	1997	Connecting the APEC Community
3.	Malaysia	1998	Strengthening the Foundations for Growth
4.	Selandia Baru	1999	The Aucland Challenge
5.	Brunei Darussalam	2000	Delivery to the community
6.	Cina	2001	Meeting New Challenges in the New Century
7.	Meksiko	2002	Implementing the APEC Vision of free and Open Trade and Investment
8.	Thailand	2003	A World of Differences: Partnership for the Future
9.	Cili	2004	One Community, Our Future
10.	Korea Selatan	2005	Towards One Community: Meet the Challenge, Make the Change
11.	Vietnam	2006	Towards the Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity
12.	Australia	2007	Strengthening our Community, Building a Sustainable Future

Sumber: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia

Dalam pertemuan tingkat tinggi antar Ekonomi APEC memiliki tema pertemuan yang dapat lebih meningkat liberalisasi perdagangan dan investasi menuju kawasan perdagangan bebas ke depan (lihat Tabel.2.3). Indonesia merupakan salah satu negara yang berperan aktif dalam pembentukan APEC maupun pengembangan kerjasamanya.¹⁶ Keikutsertaan Indonesia dalam APEC

sangat didorong oleh kepentingan Indonesia untuk mengantisipasi dan mempersiapkan diri dalam menghadapi perdagangan dunia yang bebas sekaligus mengamankan kepentingan nasional Republik Indonesia. Kontribusi Indonesia terbesar bagi APEC adalah disepakatinya komitmen bersama yang dikenal juga sebagai ‘Tujuan Bogor’ (*Bogor Goals*) yaitu liberalisasi perdagangan dan investasi secara penuh pada tahun 2010 untuk ekonomi yang sudah maju, dan tahun 2020 untuk ekonomi berkembang. Komitmen ini menjadi dasar dalam berbagai inisiatif untuk mendorong percepatan penghapusan tarif perdagangan maupun investasi antar anggota APEC.

- a. APEC merupakan forum yang fleksibel untuk membahas isu-isu ekonomi internasional;
- b. APEC merupakan forum konsolidasi menuju era perdagangan terbuka dan sejalan dengan prinsip perdagangan multilateral;
- c. Peningkatan peran swasta dan masyarakat Indonesia menuju liberalisasi perdagangan. Salah satu pilar APEC yaitu fasilitasi perdagangan dan investasi secara langsung akan memberikan dampak positif bagi dunia usaha di Indonesia yakni kemudahan arus barang dan jasa dari Indonesia ke anggota APEC lainnya. Beberapa inisiatif APEC yang memberikan manfaat kepada dunia usaha di Indonesia antara lain melalui pelaksanaan *APEC Business Travel Card (ABTC)* serta **penyederhanaan prosedur kepabeanan**;¹⁷
- d. Peningkatan *Human and Capacity Building* Indonesia dapat memanfaatkan proyek-proyek APEC untuk peningkatan kapasitas dan peningkatan sumber daya manusia, baik yang disponsori oleh anggota ekonomi tertentu maupun melalui Skema APEC;
- e. Sumber peningkatan potensi ekonomi perdagangan dan investasi Indonesia pembentukan APEC telah memberikan manfaat terhadap peningkatan arus barang, jasa maupun pertumbuhan ekonomi negara anggota APEC. Indonesia

¹⁶ Nathan Keyfitz and Robert A. Dorfman, *The Market Economy Is the Best but Not The Easiest*, artikel mimeograf, 1991, hlm. 7-13; Lihat juga Robert Kliggaard, *Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development*, San Francisco, ICS Press, 1994, hlm. 5-6.

¹⁷ Dominick Salvatore, *International Economic*, Englewood Cliffs New Jersey, Prentice Hall Inc. A Simon & Schuster Company, sebagai telah dialih bahasa : Haris Munandar, *Ekonomi Internasional*, Jakarta, Penerbit Erlanga, 1997, hlm. 41.

memiliki potensi untuk memanfaatkan potensi pasar APEC bagi peningkatan ekspor maupun arus investasi, khususnya karena mitra dagang utama Indonesia sebagian besar berasal dari kawasan APEC;¹⁸

- f. APEC sebagai forum untuk bertukar pengalaman. Forum APEC yang pada umumnya berbentuk “*policy dialogue*” memiliki manfaat yang sangat besar terutama untuk menarik pelajaran dan pengalaman positif maupun negatif (*best practices*) anggota APEC lainnya dalam hal pengambilan dan pembuatan kebijakan liberalisasi perdagangan dan investasi;
- g. Memproyeksikan kepentingan-kepentingan Indonesia dalam konteks ekonomi Internasional;
- h. APEC merupakan salah satu forum yang memungkinkan Indonesia untuk memproyeksikan kepentingan-kepentingannya dan mengamankan posisinya dalam tata hubungan ekonomi internasional yang bebas dan terbuka.

C. Skema Umum Fasilitas KPP APEC

Kartu Perjalanan Pebisnis APEC atau *APEC Business Travel Card* (ABTC) merupakan jawaban atas permintaan komunitas bisnis regional yaitu kemudahan prosedur kunjungan singkat (*short term entry procedure*) ke negara-negara yang tergabung dalam komunitas APEC. Skema ABTC adalah suatu langkah maju yang diusulkan kepada pemimpin-pemimpin APEC berdasarkan laporan *APEC Business Advisory Council* (ABAC) pada tahun 1996 dan 1997. Melalui laporan ini para pemimpin APEC dihimbau untuk mengambil langkah-langkah guna memberi kemudahan bagi orang-orang yang bepergian untuk tujuan bisnis. Pebisnis bonafid yang berasal dari negara partisipan APEC dapat mengajukan permohonan KPP APEC dari negara asalnya. Permohonan atas kartu perjalanan ini juga berlaku sebagai permohonan untuk mendapatkan ijin masuk ke setiap ekonomi. Manakala suatu pemeriksaan (*clearance*) telah

¹⁸ John. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Charlottesville, The Michie Company Law Publishers, 1969, hlm. 163.

diperoleh dari ekonomi-ekonomi yang berpartisipasi, pemegang KPP APEC tanpa melalui proses keimigrasian lebih jauh dapat melakukan perjalanan, memasuki wilayah ekonomi dan melakukan kegiatan bisnis yang sah untuk jangka waktu dua bulan. KPP APEC berlaku selama tiga tahun. Proses yang cepat pada saat kedatangan di pelabuhan udara-pelabuhan udara utama adalah salah satu keuntungan lain yang dapat dinikmati oleh pemegangnya. KPP APEC pertama kali diujicoba oleh tiga negara yaitu Filipina, Korea Selatan dan Australia. Presiden Filipina, Fidel Ramos, Presiden Republik Korea Selatan, Kim Young Sam dan Perdana Menteri Australia, John Howard telah kesepakatan mereka untuk mengujicoba KPP APEC pada tanggal 23 November 1996 pada forum APEC di Manila. Uji coba ini diperluas dengan memasukkan Chili dan Hong Kong Cina pada bulan Juni 1998. Uji coba ini diakhiri pada akhir bulan Februari 1999. New Zealand dan Malaysia juga mengumumkan keputusan mereka untuk bergabung dengan skema ini pada saat akhir tahap uji coba. Uji coba tersebut dilakukan untuk melihat apakah skema KPP APEC dan pengoperasian otomatisasi pengajuan permohonan serta jaringan pertukaran data dapat dilakukan. Uji coba ini juga dilakukan untuk melihat adanya kemungkinan dibutuhkannya prosedur tambahan yang dapat dimasukkan pada skema operasional penuh.

Pada tahap akhir telah dilakukan evaluasi menyeluruh yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan seperti ekonomi, pemegang kartu, komunitas bisnis dan industri penerbangan. Hasil evaluasi tersebut ternyata mengindikasikan bahwa Skema KPP APEC memberikan kontribusi yang efektif dalam memfasilitasi pemberian izin masuk jangka pendek bagi pebisnis APEC (APEC, 2002). Hal ini didasarkan pada kenyataan yang ditemui penulis di lapangan bahwa Skema ini memang memudahkan pemegang kartu dalam hal pemberian ijin tinggal dan proses keimigrasian yang cepat. Oleh karena itulah pada akhirnya *The APEC Committee on Trade and Investment (CTI)* menyetujui bahwa Skema KPP APEC harus mulai diberlakukan secara permanen mulai tanggal 1 Maret 1999. Keanggotaan Skema KPP APEC bersifat sukarela dan tidak mengikat (*non binding*). Tidak ada kewajiban hukum (*legal obligation*) bagi negara yang menjadi peserta.¹⁹ Jadi apabila suatu negara anggota APEC ingin menjadi peserta Skema

KPP APEC, ia dapat langsung menandatangani perjanjian skema ini. Dan jika ia ingin membatalkan keikutsertaannya dalam Skema ini, ia dapat langsung mengundurkan diri tanpa konsekuensi apapun. Skema ini tidak akan mempengaruhi hak setiap ekonomi untuk menentukan siapa yang diijinkan untuk melakukan perjalanan, masuk dan berdiam dalam ekonomi tersebut, termasuk ketika seorang pebisnis telah diberikan KPP APEC. Dalam pengoperasian skema ini, termasuk pengiriman informasi, harus memperhatikan hukum, peraturan dan perjanjian tentang keamanan yang berlaku dari setiap ekonomi yang berpartisipasi. Setiap ekonomi akan tetap mewajibkan pemegang kartu KPP APEC untuk bepergian dengan membawa paspor atau dokumen perjalanan lain yang dikeluarkan oleh ekonomi (negara anggota APEC) dari mana dia berasal. Kecuali untuk pemegang izin tinggal tetap (*permanent resident*) dari Hong Kong Cina yang diizinkan untuk menggunakan kartu tersebut bersama paspor Hong Kong SAR (*Special Administrative Region*) atau dokumen perjalanan yang masih berlaku yang dikeluarkan oleh ekonomi atau wilayah lain. Jadi paspor yang masih berlaku tetap merupakan dokumen perjalanan yang utama.

Pengiriman informasi hanya akan dilakukan untuk tujuan-tujuan yang berkaitan dengan skema tersebut dan akan dilakukan berdasarkan hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku pada ekonomi (negara anggota APEC) yang melakukan pengiriman informasi. Dengan memandang hukum dan peraturan yang ada, setiap ekonomi peserta harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan tepat untuk memastikan bahwa setiap informasi yang sifatnya pribadi dan berkaitan dengan skema ini hanya akan digunakan untuk tujuan-tujuan daripada skema tersebut dan dilindungi dari penggunaan-penggunaan ilegal. Pemegang KPP APEC tidak perlu mengajukan permohonan visa bisnis secara terpisah karena permohonan KPP APEC dapat digolongkan sebagai permohonan pengajuan visa. Para entitas ekonomi harus memberikan pemberitahuan secara tertulis yang mengindikasikan maksud pengunduran diri dalam jangka waktu minimum 60 (enam puluh) hari jika ingin mengundurkan diri dari Skema KPP APEC.

¹⁹ Colin I. Bradford, Jr, *East Asian Model*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, hlm. 132.

D. Prosedur Pemberian Fasilitas KPP APEC

Persyaratan pengajuan permohonan KPP APEC adalah kebijakan setiap ekonomi (negara anggota APEC) berdasarkan tata cara *pre-clearance* yang telah diberikan kepada partisipan. Persyaratan umum KPP APEC dibedakan dengan persyaratan khusus yang diminta oleh masing-masing ekonomi (negara anggota APEC) untuk masalah *pre-clearance*, termasuk hukum yang diberlakukan oleh ekonomi mengenai karakteristik dan kesehatan, termasuk catatan kriminal (tindak pidana atau kejahatan) pemohon KPP APEC. KPP APEC diberikan kepada pebisnis yang memenuhi persyaratan, sebagai berikut :

- a. Warganegara ekonomi (negara anggota APEC) partisipan KPP APEC (untuk Hong Kong Cina, termasuk pemegang kartu ijin tinggal tetap - *permanent resident* Hong Kong) ;
- b. Belum pernah dihukum karena perbuatan kriminal;
- c. Pemegang paspor yang masih berlaku yang dikeluarkan oleh ekonomi dimana dia tinggal (untuk Hong Kong Cina, yaitu pemegang ijin tinggal tetap yang memegang paspor Hong Kong *Special Administrative Region* atau dokumen perjalanan lain yang masih berlaku yang dikeluarkan oleh negara atau teritori lain);
- d. Pebisnis bonafid yang sering melakukan perjalanan kunjungan jangka pendek dalam lingkup ekonomi APEC untuk tujuan bisnis;

Pebisnis bonafid didefinisikan sebagai *seseorang yang melakukan perniagaan dalam bentuk barang dan atau jasa atau melakukan investasi*. Kriteria pebisnis **tidak termasuk** , antara lain:

- a. Keluarga pebisnis yang bersangkutan;
- b. Orang yang bermaksud untuk bekerja atau orang yang bekerja sambil berlibur;
- c. Atlet profesional, koresponden berita, pekerja hiburan, pemusik, artis atau pekerja dalam bidang yang sejenis.

Ekonomi (negara anggota APEC) peserta juga menyetujui untuk memberikan KPP APEC bagi pejabat utama pemerintah yang bidang tugasnya banyak berkaitan dengan urusan APEC. Pemberian KPP APEC bagi pejabat utama pemerintah berdasarkan struktur birokrasinya. Formulir permohonan KPP

APEC mencakup keterangan penting yang dibutuhkan oleh ekonomi (negara anggota APEC) peserta, terutama untuk pengiriman data, adalah wewenang ekonomi (negara anggota APEC) untuk mengubah formulir permohonan guna kepentingan persyaratan tambahan yang dibutuhkan oleh ekonomi (negara anggota APEC) yang bersangkutan (contohnya penambahan nomor identitas lokal atau suatu tanda bukti bahwa biaya permohonan telah dilunasi, dalam formulir permohonannya). Apabila pemegang KPP APEC ingin membatalkan KPP APEC yang dimilikinya, harus dilakukan secara tertulis. Ekonomi (negara anggota APEC) asal pemegang memberitahukan kepada seluruh ekonomi (negara anggota APEC) peserta untuk memperbaharui *database* mereka. Pemberitahuan ini dapat dilakukan melalui faksimili atau email kepada petugas yang menangani KPP APEC di setiap ekonomi. Setiap ekonomi peserta memberikan informasi kepada ekonomi lain mengenai data pemohon dan pemegang KPP APEC. Informasi ini hanya digunakan untuk tujuan *pre-clearance* dan proses keimigrasian. Ekonomi peserta tidak perlu memberikan daftar Cegah dan Tangkal (CEKAL) dan data intelijen keimigrasian kepada partisipan lain. Informasi dikirim hanya untuk tujuan operasional skema ini dan dilakukan berdasarkan hukum dan peraturan yang berlaku. Ada 2 (dua) jenis informasi yang dibutuhkan oleh setiap ekonomi (negara anggota APEC) peserta, yaitu : Data *pre-clearance*. Sebagaimana yang disebutkan dalam *ABTC Operating Framework*, data *pre-clearance* adalah data yang dibutuhkan untuk *pre-clearance* pemohon KPP APEC. Data ini hanya dibatasi kepada biodata penting si pemohon, antara lain :

- a. Nama pemohon;
- b. Jenis kelamin;
- c. Tanggal lahir;
- d. Ekonomi yang mengeluarkan paspor;
- e. Nomor dokumen perjalanan, tanggal habis berlaku dan tanggal penerbitan;
- f. Jenis usaha.

Apabila ada keterangan lain yang dibutuhkan ekonomi (misalnya nama majikan, jabatan dan nama sponsor), formulir permohonan dikirimkan melalui faksimili oleh ekonomi (negara anggota APEC) yang bersangkutan kepada ekonomi yang memintanya. Data Hasil *pre-clearance*. Seluruh ekonomi peserta saling bertukar data hasil *pre-clearance* termasuk catatan mengenai kartu yang dikeluarkan dan

yang dibatalkan. Data ini akan dikirim secara otomatis dan berkelanjutan. Lebih lanjut, dalam *ABTC Operating Framework* (2002) disebutkan bahwa ekonomi (negara anggota APEC) telah mengadakan kesepakatan bahwa untuk penyelesaian proses *pre-clearance* harus diselesaikan dalam waktu dua minggu sejak diterimanya permohonan. Apabila ada keterangan lain yang dibutuhkan oleh ekonomi (negara anggota APEC) untuk menyelesaikan proses *pre-clearance* maka ekonomi (negara anggota APEC) harus menyelesaikan proses ini dalam waktu 3 (tiga) minggu. Hasil Permohonan, entitas ekonomi (negara anggota APEC) asal pemohon harus memberitahukan hasil permohonan yang diajukan. Hasil permohonan tersebut dapat berupa :

- a. Kartu dapat digunakan di semua ekonomi (negara anggota APEC) yang berpartisipasi ;
- b. Kartu dapat digunakan hanya di sebagian ekonomi (negara anggota APEC) peserta saja ;
- c. Kartu tidak dapat digunakan karena ekonomi (negara anggota APEC) asal pemohon menganggap si pemohon dinilai tidak memenuhi persyaratan yang ada atau permohonan si pemohon ditolak oleh ekonomi (negara anggota APEC) peserta lain.

Penolakan permohonan, entitas ekonomi (negara anggota APEC) akan mengumumkan nama-nama pemohon yang ditolak kepada ekonomi (negara anggota APEC) lain. Ekonomi (negara anggota APEC) tidak diwajibkan untuk memberikan alasan penolakan, tetapi juga tidak dapat menghindar untuk memberikan alasan apabila diminta oleh ekonomi lain. Catatan Pada Kartu, nama ekonomi (negara anggota APEC) yang telah memberikan *pre-clearance* akan dicantumkan pada bagian belakang kartu. Pencantuman ini bertujuan memudahkan perusahaan penerbangan (*airline*) dan petugas pengatur perbatasan (*border management*) untuk mengetahui ekonomi (negara anggota APEC) mana saja yang telah memberikan *pre-clearance* kepada si pemegang. Jangka waktu tinggal minimum yang diberikan adalah dua bulan (enam puluh hari) dan maksimal adalah tiga bulan (sembilan puluh hari). KPP APEC berlaku selama tiga tahun sejak tanggal penerbitan, atau sepanjang masa berlaku paspor. Apabila seseorang diberikan kartu yang baru karena terjadi perubahan data pada paspornya maka kartu tersebut memiliki masa berlaku maksimal 3 (tiga) tahun sejak tanggal penerbitan kartu yang lama. Bagi ekonomi (negara anggota APEC) yang tidak

memperbolehkan penerbitan visa atau ijin masuk yang masa berlakunya lebih dari satu tahun, maka diberikan beberapa pilihan, yaitu :

- a. Mengubah peraturan tersebut agar KPP APEC tetap memiliki masa berlaku visa yang panjang;
- b. Secara otomatis memperbaharui visa atau ijin masuk pemegang KPP APEC setiap tahunnya;
- c. Dengan demikian tidak diperlukan pengajuan permohonan KPP APEC yang baru.

Hanya ekonomi (negara anggota APEC) asal pemegang KPP APEC yang dapat membatalkan kartu yang telah diterbitkannya. Setiap pembatalan kartu harus diberitahukan kepada ekonomi (negara anggota APEC) lainnya. Hal-hal yang dapat membatalkan KPP APEC adalah :

- a. Hal-hal yang membolehkan pemberian kartu kepada seorang pemegang tidak lagi berlaku;
- b. Pemegang belum memenuhi persyaratan untuk memiliki kartu;
- c. KPP APEC belum dapat diberikan karena permohonannya atau pemberiannya masih bermasalah dengan hukum pada ekonomi (negara anggota APEC) asal pemohon;
- d. Ada putusan pengadilan yang melarang seseorang melakukan perjalanan;
- e. Si pemegang KPP APEC berulang kali terbukti melakukan tindak kriminal atau ia berulang kali tercantum dalam daftar CEKAL.

Setiap Ekonomi (negara anggota APEC) yang tergabung dalam skema KPP APEC dapat membatalkan suatu *pre-clearance* setelah kartu diterbitkan. Ekonomi (negara anggota APEC) yang membatalkannya akan menyampaikan keputusan tersebut secara tertulis langsung kepada pemegangnya. Semua ekonomi (negara anggota APEC) peserta juga harus diberitahu mengenai pembatalan tersebut. Ekonomi (negara anggota APEC) asal pemegang dapat menghubungi si pemegang untuk menerbitkan kartu yang baru. Setiap partisipan dapat memproduksi kartu sendiri. Saat ini sebuah perusahaan swasta Australia, Getronics, telah mendirikan suatu fasilitas pembuatan kartu keimigrasian secara komersial. Partisipan dapat menggunakan fasilitas ini atau memilih fasilitas komersial lain atau fasilitas milik pemerintahnya sendiri. Sistem Skema KPP APEC membolehkan pengiriman data secara otomatis dari sebuah Ekonomi (negara anggota APEC) kepada pembuat kartu yang ditunjuk. Setiap Ekonomi (negara anggota APEC) dapat menetapkan biaya sendiri untuk pembuatan KPP

APEC. Biaya tersebut tidak perlu disamakan di antara ekonomi (negara anggota APEC) karena biaya operasional akan berbeda di setiap ekonomi (negara anggota APEC). Ekonomi (negara anggota APEC) tidak dibenarkan mengenakan biaya kepada ekonomi lain dengan alasan telah melakukan pemeriksaan guna kepentingan *pre-clearance* terhadap pemohon atau meminta biaya pemberian izin masuk atau visa bisnis jangka pendek kepada pemegang KPP APEC asing.

E. Prosedur Pelaksanaan Fasilitas KPP APEC

Setiap partisipan wajib menyediakan suatu jalur pelayanan tersendiri di pelabuhan udara untuk mempercepat dan mempermudah proses keimigrasian bagi pemegang KPP APEC. Sebaiknya jalur tersebut disediakan baik di wilayah kedatangan maupun wilayah keberangkatan. Jalur ini juga harus diberi petunjuk dengan jelas. Ekonomi (negara anggota APEC) harus memberitahukan ekonomi (negara anggota APEC) lain tentang aturan yang berlaku di pelabuhan udaranya untuk mempermudah pemegang KPP APEC dalam proses masuk atau keluar serta bila ada perubahan mengenai aturan tersebut. Ekonomi (negara anggota APEC) harus menginformasikan pengaturan di setiap pelabuhan udara kepada pebisnisnya jadi mereka dapat mengetahui jenis pelayanan yang akan mereka dapatkan di pelabuhan udara di ekonomi (negara anggota APEC) yang dituju. Berikut adalah beberapa pelabuhan udara internasional di setiap ekonomi (negara anggota APEC) yang telah ditunjuk sebagai pelaksana skema KPP APEC, di antaranya :

- a. Australia, menggunakan semua pelabuhan udara internasional yang ada, yaitu, Adelaide, Brisbane, Darwin, Melbourne, Perth, dan Sydney;
- b. Brunei Darussalam;
- c. Chili, yaitu pelabuhan udara internasional Santiago;
- d. Cina;
- e. Hong Kong Cina, yaitu pelabuhan udara internasional Hong Kong dan pelabuhan feri tertentu serta tempat pendaratan lain yang ditentukan;
- f. Indonesia, yaitu pelabuhan udara internasional Soekarno-Hatta dan pelabuhan udara internasional Ngurah Rai;
- g. Jepang, yaitu pelabuhan udara internasional New Tokyo (Narita) dan pelabuhan udara internasional Kansai (Osaka);
- h. Korea Selatan, yaitu pelabuhan udara internasional Incheon (Seoul);

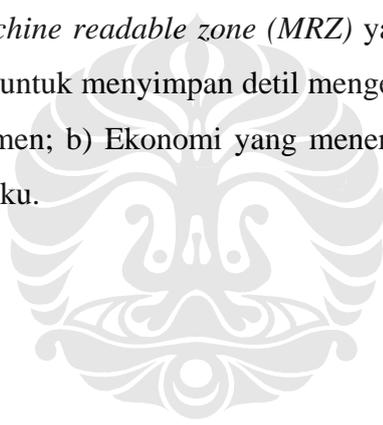
- i. Malaysia, yaitu pelabuhan udara internasional Kuala Lumpur;
- j. Selandia Baru, yaitu pelabuhan udara internasional Auckland dan pelabuhan udara internasional Christ church;
- k. Peru;
- l. Filipina, yaitu pelabuhan udara internasional Ninoy Aquino (Manila);
- m. Taiwan, yaitu pelabuhan udara internasional Chiang Kai Sek dan pelabuhan udara internasional Kaohsiung;
- n. Thailand, yaitu pelabuhan udara internasional Bangkok.

Dalam proses permohonan dari ekonomi (negara anggota APEC) ditujukan untuk menentukan kelayakan berdasarkan kewarganegaraan, bisnis dan kriteria. Setelah seorang pemohon dianggap memenuhi kriteria, keterangan yang mendetil mengenai pemohon dikirim ke negara partisipan lain yang mungkin akan mengadakan proses seleksi tersendiri. Saran atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh ekonomi (negara anggota APEC) peserta diberitahukan kepada ekonomi (negara anggota APEC) asal yang mengeluarkan kartu. Selanjutnya, dalam proses penyaringan, ekonomi (negara anggota APEC) dapat melakukan seleksi berdasarkan daftar cegah tangkal keimigrasian terhadap ekonomi (negara anggota APEC) lain. Ekonomi (negara anggota APEC) dapat menyimpan data pemegang kartu dalam *database* guna kepentingan proses pemeriksaan keimigrasian. Data dalam kartu yang diterbitkan dikirim secara otomatis kepada setiap ekonomi (negara anggota APEC). Pemegang kartu harus menunjukkan KPP APEC yang dimilikinya pada saat kedatangan dan keberangkatan. Ekonomi (negara anggota APEC) juga akan meminta pemegang KPP APEC untuk menunjukkan paspor dan mungkin kartu kedatangan atau keberangkatan. Dokumen visa tidak diwajibkan oleh imigrasi atau otoritas bandara. Dalam proses ini dapat dilakukan proses validasi terhadap database pemegang KPP APEC. Ukuran kartu KPP APEC adalah seukuran kartu kredit dengan Logo APEC tertera pada kartu ini dan dengan tandatangan dan foto pemegang untuk tujuan identifikasi. Sebagaimana disebutkan dalam *ABTC Operating Framework*, satu-satunya fitur yang memungkinkan proses identifikasi dengan komputer adalah sebuah *machine readable zone (MRZ)* dengan menggunakan teknologi *optical character recognition (OCR)*. Teknologi pengamanan (*security features*) pada KPP APEC telah menggunakan teknologi *ultra violet* dan *hologram*. Penggunaan teknologi ini didasarkan pada teknologi yang ada pada pusat

pengaplikasian, pusat pemrosesan, tempat *check-in counter* dan tempat pemeriksaan imigrasi di kedatangan dan keberangkatan. Sebagaimana yang tercantum dalam *ABW Operating Framework*, KPP APEC mengikuti standar *International Civil Aviation Organisation (ICAO)* yaitu meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Nomor dokumen;
- b. Ekonomi yang mengeluarkan;
- c. Kode tipe dokumen;
- d. Tanggal habis berlaku;
- e. Nama keluarga, nama depan;
- f. Jenis kelamin;
- g. Tanggal lahir;
- h. Kebangsaan.

Kapasitas penyimpanan data dapat menampung 26 (dua puluh enam) karakter data tambahan pada *machine readable zone (MRZ)* yang tertera pada kartu. Kapasitas tersebut digunakan untuk menyimpan detail mengenai paspor si pemegang seperti :
a) Kode tipe dokumen; b) Ekonomi yang menerbitkan; c) Nomor dokumen; d) Tanggal habis berlaku.



BAB III

TELAAH PUSTAKA

Dalam bab ini menyajikan teori atau literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian. Teori-teori yang dipaparkan yaitu mengenai kebijakan publik.

A. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Kebijakan Publik

Pemahaman kebijakan publik telah berkembang seiring dengan keinginan menjelaskan berbagai aktivitas yang berlangsung dalam pemerintahan. Aktivitas itu mencakup seluruh kehidupan warga masyarakat dan para penyelenggara negara. Oleh karena itu, ada banyak pengertian kebijakan publik yang didefinisikan oleh para ahli, tetapi ternyata tidak ada satupun yang berlaku umum dan dapat memuaskan semua orang. **Dye**, berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu maupun tidak melaksanakan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*).²⁰ Pengertian ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu dan yang oleh pemerintah dipilih untuk tidak dilakukan.

Senada dengan pendapat di atas, **Edward** dan **Sharkansky** mengatakan bahwa kebijakan publik adalah :

*what government say and do, or do not...it is goals or purpose of government programs...the important ingredients of program...the implementation of intention and rules.*²¹ Hal tersebut berarti bahwa apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan...ia adalah tujuan-tujuan atau

²⁰ Thomas R. Dye, 1987, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc., hal.3.

²¹ George C. Edwards III, 1980, *Implementing Public Policy*. Washington D.C Congressional Quarterly Press, hal.31.

maksud dan program-program pemerintah...bahan-bahan penting dan program...penerapan dan niat dan peraturan-peraturan.

Nakamura and Smallwood melihat kebijakan publik dalam tiga aspek yaitu “perumusan (*formulation*), penerapan (*implementation*), dan penilaian (*evaluation*).”²² Kemudian ada juga pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan, yang dapat dibedakan dalam dua kelompok. **Pertama**, adalah pendapat yang memberi penekanan pada kebijakan pemerintah sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu. Mewakili pandangan ini adalah **Eulau** dan **Prewitt** yang dikutip yang mengemukakan bahwa :

*A standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both, those who make it and those who abide by it. Hal ini berarti bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.*²³

Kedua, yaitu pendapat yang memandang kebijakan pemerintah memiliki akibat yang bisa diramalkan, jika X dikerjakan pada waktu W-1 maka Y akan dihasilkan pada W-2. Mewakili pandangan ini **Pressman** dan **Wildavsky** mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesa yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (*a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences*).²⁴

Masih berkenaan dengan pengertian kebijakan, **Anderson** yang diikuti **Winarno**, mengemukakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.²⁵ Merujuk pada pengertian tersebut, **Eystone** mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”.²⁶ Sementara menurut **Lester** dan **Stewart**,

²² R.T. Nakamura and F.Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York:St. Martin's, hal.31.

²³ Charles O. Jones, 1991, *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: CV Rajawali, hal.91.

²⁴ J.L. Pressman and A.B. Wildavsky, 1974, *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, L.A., London: University of California Press, hal.14.

²⁵ Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, hal 16.

kebijakan publik pada hakikatnya adalah hasil dari suatu proses politik yang berlangsung secara terus menerus sebagai aktivitas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun daerah.²⁷ Lebih lanjut dikatakan dalam proses ini disebut dengan siklus kebijakan (*policy cycle*) yang dinyatakan sebagai “ *political process through which most public policies pass over the course of their lifetime*”. Untuk memahami kebijakan publik, **Thoha** mengidentifikasi dua aspek utama yang terkandung didalamnya. **Pertama**, lahirnya kebijakan publik merupakan bagian dari dinamika sosial yang berarti bahwa proses kebijakan tidak berbeda dalam ruang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai produk dan aktivitas pemerintahan, kebijakan terkait dengan perubahan masyarakat. Dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan dalam dinamikanya mengerucut. **Kedua**, kompleksitas kebutuhan publik dan hanya permasalahan yang menyertainya menjadi titik total bagi ditetapkannya kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan serta memberikan insentif kepada berbagai kelompok DPRD maupun kelompok-kelompok kepentingan yang berasal dari sektor swasta serta Lembaga Swadaya Masyarakat/*Non-Government Organization*(LSM/NGO). Tiap-tiap kelompok kepentingan ini memiliki hubungan atau berinteraksi dengan aktor/elit kebijakan, baik di pemerintah daerah maupun DPRD dengan tujuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan.²⁸

Anderson yang dikutip **Lester** dan **Stewart**, menyebutkan bahwa : “..... *a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem of action matter of concern*”.²⁹ Lebih lanjut kedua pakar tersebut menjelaskan bahwa kebijakan memiliki karakteristik utama, yaitu : adanya formulasi, implementasi dan evaluasi yang dilakukan oleh para pemegang otoritas yang berlangsung dalam suatu sistem politik. Sebagai produk dari bekerjanya

²⁶ Eystone, Robert, 1985, *Public Policy Formulation*, London: Elsevier Science Ltd., hal. 18.

²⁷ James P. Lester dan Joseph Stewart, 2000, *Public Policy: an Evolutionary Approach* (second edition), Australia: Wadsworth, hal. 5.

²⁸ Miftah Thoha, 1992, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta : PT Grafindo Persada, Hal. 45.

²⁹ Lester dan Stewart, Op.Cit., hal. 4.

kebiakan, formulasi anggaran (daerah) hakekatnya berada pada tahapan agenda *setting* dan *policy formulation*. Dari berbagai definisi yang telah dijelaskan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan proses atau serangkaian aktivitas, program atau suatu keputusan yang dirancang untuk memenuhi tuntutan mengatasi masalah publik, baik yang sedang terjadi maupun yang akan datang.

Dalam konteks kebijakan publik, menurut **Dunn**, ada beberapa tahap penting yang harus dilakukan, yakni : penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*), Formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy assesment*).³⁰ **Pertama** adalah tahapan penyusunan agenda kebijakan publik. Pada tahap ini ditentukan apayang menjadi permasalahan pokok yang perlu dipecahkan atau diselesaikan. Hakekat permasalahan ditentukan melalui prosedur yang dikenal dengan “*problem structuring*”. **Kedua**, yaitu formulasi kebijakan, dimana berbagai alternatif diidentifikasi dan dianalisis kebijakan, dimana berbagai alternatif diidentifikasi dan dianalisis kemungkinan dan kelayakan kebijakan dilaksanakan. Untuk memformulasi diperlukan prosedur peramalan atau “*forecasting*” dimana resiko, manfaat dan konsekuensi masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapka. **Ketiga**, ialah tahap adopsi kebijakan. Adopsi kebijakan ditentukan melalui dukungan administrator, proses rekomendasi dan ditentukan melalui dukungan administrator, proses rekomendasi dan dukungan implementasi kebijakan. Keempat, adalah tahap implementasi kebijakan yang telah diadopsi untuk dilaksanakan dengan memobilisasi dana dan sumber daya. Pada tahap implementasi, proses monitoring dilakukan secara berkelanjutan. Kelima, ialah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unti yang telah ditentukan melakukan penilaian : apakah proses implementasi telah sesuai dengan apa yang ditentukan atau tidak. Pada tahap ini proses evaluasi ditentukan.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis, implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”. Dalam kamus **Webster** berarti “*to provide the means for carrying*

³⁰ William N.Dunn, 1988, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta Gajah mada University Press, hal 24-25.

out” (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu) dan “to give practical effect (untuk menimbulkan efek atau dampak).³¹ Dalam kajian ini sesuatu yang diharapkan menimbulkan efek atau dampak itu ialah kebijakan pemerintah. Dari rangkaian proses kebijakan, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan adalah tahapan selanjutnya setelah sebuah kebijakan dirumuskan secara jelas. **Udoji** yang dikutip **Wahab**, memandang implementasi kebijakan sebagai berikut :

*Pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pemuatan kebijaksanaan itu sendiri. Kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.*³²

Pandangan ini menyiratkan aspek implementasi kebijakan yang merealisasikan kebijakan publik menjadi upaya yang nyata untuk memenuhi kebutuhan publik.

Hoogerwef berpendapat bahwa :

*Agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan.*³³

Parker yang dikutip **Sunggono** mengemukakan pendapatnya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut :

*Suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Dengan demikian yang diperlukan dalam implementasi kebijakan itu adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau implementasi suatu rencana peruntukan.*³⁴

Meter dan **Horn** membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut:

Tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu

³¹ Webster's Online Dictionary, 2002, www.websters-online-dictionary.org, hal 1.

³² Solichin Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, hal.59.

³³ Hoogerwef, 1982, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta : Erlanga, hlm.57.

³⁴ Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.137.

*tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.*³⁵

Sementara itu **Pressman** dan **Wildavsky** yang dikutip **Jones** memahaminya sebagaimana pendapatnya berikut ini:

*Penerapan mungkin dapat dipandang sebagai sebuah proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya... Pelaksanaan atau penerapan program dengan demikian telah menjadi suatu jaringan yang tak tampak...Penerapan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan...*³⁶

Singkatnya pendapat ini memandang implementasi sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Mereka melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik muncul. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak terhadap tujuan yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.³⁷

Proses implementasi kebijakan dilakukan setelah ditetapkan dan delegitimasi suatu kebijakan yang dimulai dengan interpretasi terhadap kebijakan itu sendiri. Interpretasi terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan kebijakan turunan (deviasi) yang operasional. Kebijakan operasional inilah yang menuntun seseorang atau suatu kelompok untuk bertindak. Tapi seandainya kebijakan operasional tetap belum memberikan arahan yang jelas untuk bertindak, maka kebijakan tersebut akan ditafsirkan lagi menjadi kebijakan yang lebih teknis atau yang lebih dikenal dengan sebutan petunjuk teknis. Suatu

³⁵ Van Meter and Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Amsterdam : Van Meter and Van Horn Administration & Society, hal.447.

³⁶ Jones, Op.Cit.,hal.295

³⁷ Lester and Stewart, Op.Cit.,hal.104-105

kebijakan yang telah dirumuskan dan diputuskan oleh pihak yang berwenang, terkadang dalam pelaksanaannya menemui berbagai hambatan dan kendala. Menurut **Hogwood** dan **Gunn**, sebagaimana dikutip oleh Wahab, ada dua kategori suatu implementasi gagal dilaksanakan, yaitu (1) *non implementation* (tidak terimplementasikan ; dan (2) *unsuccesful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).³⁸ Dalam prakteknya banyak implementasi kebijakan yang tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan gagal diimplementasikan. Menurut **Wahab** dikatakan bahwa kebijakan gagal diimplementasikan. Menurut **Wahab** (1997:62), hal tersebut disebabkan oleh :

- (a) Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerjasama dalam kebijakan tersebut;
- (b) Mereka telah bekerja secara tidak efisien atau bekerja setengah hati;
- (c) Pihak-pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahan yang dihadapi;
- (d) Kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaannya.³⁹

Kebijakan yang disebabkan oleh implementasi yang tidak berhasil antara lain disebabkan oleh:

- (a) Kondisi eksternal yang tidak memungkinkan, sehingga kebijakan yang dibuat tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.
- (b) Kebijakan itu sendiri memang sejak awal tidak dirumuskan secara cermat, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.

Implementasi Kebijakan sebagai bagian dari proses keseluruhan kebijakan yaitu antara setelah kebijakan dirumuskan dan evaluasi kebijakan, diharapkan memberi dampak bagi obyek kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh **Edward III** dalam pendapatnya bahwa: kebijakan dengan penegakan kebijakan dan

³⁸ Wahab, Op.Cit.,hal.62.

³⁹ Wahab, Op.Cit.,hal.62.

sebagai konsekuensinya bahwa suatu kebijakan itu dapat mempengaruhi masyarakat.⁴⁰” **Wibawa** mengingatkan bahwa:

*Implementasi kebijakan megandung logika yang top down, maksudnya menurunkan alternatif-alternatif yang abstrak atau makro. Dalam kaitannya dengan tindakan yang dilakukan sebagai uaha untuk merealisasikan tujuan, jenis tindakannya dapat berupa “regulative action dan allocated action”*⁴¹

Ketika implementasi kebijakan publik diharapkan dapat memberikan hasil yang maksimal dinikmati publik, ternyata dalam mewujudkannya tidaklah semudah yang dibayangkan, banyak ditemukan masalah atau kendala, kalau tidak bisa dikatakan acapkali menimbulkan masalah baru dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapai, karena itu implementasi kebijakan tidak selalu mencapai hasil yang maksimal. **Hoogerwerf** mengedepankan unsur yang mendukung pelaksanaan kebijakan dalam pendapatnya yang mengatakan bahwa :

*Pada pelaksanaan kebijakan pemerintah biasanya terpaut sejumlah actor dalam berbagai kedudukan. Yang penting disini adalah perbedaan antara pelaksana kebijaksanaan dan obyek kebijaksanaan (atau dengan singkat pelaksanan) adalah para actor yang dengan satu atau lain cara dibebankan dengan penggunaan sarana. organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para pelaksanan dan pembagian tugas masing-masing.*⁴²

Pandangan ini memberi perhatian yang khusus kepada peran para pelaksanan dan obyek kebijaksanaan yaitu orang-orang atau sekelompok orang terhadap siapa kebijaksanaan itu ditunjukkan. berdasarkan sudut pandang masing-masing, dikemukakan oleh **Wahab** bahwa, berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan itu dapat dikelompokkan menjadi: “(1) pembuat kebijakan atau pusat; (2) pejabat pelaksana di lapangan atau *the periphery*, dan (3) kelompok sasaran atau target group”. Tentang unsur yang terlibat mendukung implementasi **Hoogerwef** berpendapat sebagai berikut:

Pada pelaksanaan kebijakan pemerintah biasanya terpaut sejumlah actor dalam berbagai kedudukan. Yang penting disini adalah perbedaan antara pelaksana kebijaksanaan dan obyek kebijaksanaan (atau dengan singkat pelaksanan) adalah para actor yang dengan satu atau lain cara dibebankan dengan penggunaan sarana.

⁴⁰ Edward III, Op.Cit, hal 1

⁴¹ Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, hal. 35

⁴² Hoogerwerf, Op.Cit, 159.

*organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para pelaksanan dan pembagian tugas masing-masing.*⁴³

Untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan secara sempurna (perfect implementation) diperlukan syarat-syarat tertentu antara lain dapat disimak pendapat menurut **Hogwood** dan **Gun** yang dikutip **Wahab**, yang mengemukakan sepuluh syarat sebagai berikut:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- 2) Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan hukum yang sempurna⁴⁴

Dapat dipahami dari pendapat ini bahwa, setelah kebijakan dirumuskan maka dalam implementasinya banyak faktor yang mendukung berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan, oleh karena aktivitas dalam implementasikan acapkali menghadapi masalah atau kendala maupun tantangan. **Jones** mengemukakan tentang tiga kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program yaitu "*Organization, Interpretation, Application*", Tiga kegiatan itu

⁴³ Hoogerwerf, Op. Cit, hal. 159.

⁴⁴ Wahab, *Op. Cit.*, hal.71-79.

merupakan pilar/dimensi dari implementasi kebijakan yang diulas sebagai berikut.⁴⁵

1. *Organization*

”*Organization*” yang dimaksudkan oleh Jones adalah ”*The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*” Bila dicermati dari dimensi organisasi ini, **Jones** menempatkan dimensi organisasi sebagai wadah, tempat, pelaksanaan kebijakan diorganisir sehingga kebijakan dapat dioperasikan, pendapat ini memandang implementasi dari dimensi organisasi sebagai bentuk pelaksanaan pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit kerja serta metode untuk menjadikan suatu kebijakan dapat dilaksanakan. **Hall** dan **Quinn** mengatakan bahwa “*organizations are the means by which public policy is implemented*”. Selanjutnya tentang organisasi perusahaan swasta mitra pemerintah **Hall** dan **Quinn** (1985:7) mengemukakan “*Private sector organizations also implement public policy as they receive defense contracts.*” mereka berpendapat sebagai organisasi pelaksana kebijakan privatisasi, organisasi swasta ditunjuk berdasarkan kontrak yang telah disepakati bersama dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan kontrak itu. pembentukan dan penataan kembali sumber daya, pembentukan unit, dan pembentukan metode dalam organisasi swasta mitra pemerintah ini bertitik tolak dari kontrak kerja yang telah disepakati.⁴⁶ Fungsi yang diemban dalam struktur organisasi dan mekanisme kerjanya akan berperan dalam kualitas pelaksanaan kebijakan oleh organisasi. Fungsi itu akan direfleksikan dalam unit organisasi. sementara itu mekanisme kerja organisasi di refleksikan dalam metode yang dipilih. oleh karena itu Aktivitas ini sangat terkait dengan unsur manusia sebagai unsur utama dalam organisasi, di samping unsur-unsur lainnya **Sukarno** mengemukakan bahwa:

Organisasi merupakan sekelompok manusia yang berserikat untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi terdiri dari komponen manusia, pekerjaan,

⁴⁵ Jones, *Op.Cit*, hal.166

⁴⁶ Richard H. Hall and Robert E. Quinn, 1985, *Organizational Theory and Public Policy*, England, Sage Publications Ltd., hal. 7.

*hubungan dan lingkungan. Dan manusia merupakan pemeran utama dalam setiap organisasi.*⁴⁷

Dengan demikian tidak berlebihan kiranya apabila penekanan dalam kajian organisasi ini bertitik tolak dari unsur manusia sebagai unsur utama dalam organisasi ini. Manusia adalah orang yang mengisi struktur dan melaksanakan proses organisasi. Menurut Siagian ada dua aspek organisasi sebagai pelaksana yang mempengaruhi keberhasilan yaitu struktur dan proses organisasi, dikatakannya tentang hal ini sebagai berikut :

*Aspek struktur menunjukkan hubungan formal antara peranan dan tugas yang harus dilaksanakan agar mendukung kelancaran implementasi program atau kebijakan. Struktur organisasi harus dibuat sedemikian rupa sehingga permasalahan pelembagaan tertampung dengan baik. Selanjutnya mengenai proses organisasi, menunjukkan mekanisme kerja dalam mengkoordinasikan, mempengaruhi dan mengawasi kegiatan.*⁴⁸

2. Interpretation

“Interpretation” menurut **Jones** adalah “*The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plan and directives*”.⁴⁹ Dalam dimensi ini **Jones** mengedepankan elemen interpretasi dalam bentuk menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dapat dilaksanakan. Rencana yang kongkrit akan memudahkan para pelaksana dalam memahami pekerjaan yang diberikan kepada, dan selanjutnya dibutuhkan keinginan atau tekad para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan itu. Elemen inilah yang mewujudkan jaringan yang dibangun dalam organisasi. **Jones** mengemukakan alasan penting lainnya untuk mengungkapkan apa, bagaimana, dan siapa dalam penafsiran adalah: “bahwa studi semacam ini lebih memfokuskan perhatian pada pengharapan para pelaksana serta yang lainnya terhadap sebuah program kebijakan.”⁵⁰

⁴⁷ Edy Sukarno, 2000, *Sistem Pengendalian Manajemen Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal.1.

⁴⁸ Sondang P. Siagian, 1994, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hal.229

⁴⁹ Jones, *Op. Cit.*, hal. 323

⁵⁰ Ibid, hal. 167.

Apabila pemerintah dan perusahaan Swasta telah menyepakati diadakannya kerjasama sebagaimana yang diatur dalam kontrak kerja, maka seyogyanya setelah itu dilanjutkan dengan menafsirkannya menjadi rencana yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan para pelaksana

3. *Aplication*

Dikemukakan **Jones**, bahwa: “*Application : The routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*”⁵¹

Maksudnya adalah aplikasi sebagai ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program. Menurut kamus **Webster`s** kata “*application*” diartikan sebagai “*the act of applying or laying on.*” Yaitu tindakan pemakaian atau penerapan.⁵²

Dalam pelayanan, aplikasi mengacu pada pelaksanaan pekerjaan yang meliputi penyediaan barang dan jasa kepada pelanggan, lebih jauh sesungguhnya aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan lain. **Jones** mengemukakan “*Application too is inexorably linked to other activities*”. *It is a dynamic process because it is connected to other policy activities by the human linkages of people trying to do their job*”⁵³. Jadi dimensi aplikasi ini sangat erat kaitannya dengan kegiatan lain yaitu kegiatan organisasi dan interpretasi. Dimensi ini sebagai sebuah proses dinamis karena berhubungan dengan kegiatan kebijakan lainnya dalam kemanusiaan yang mana seseorang mencoba melakukan pekerjaannya. Ketika organisasi swasta memberikan pelayanan sebagaimana yang telah disepakati dalam kontrak kerja, maka : **pertama**, aplikasi dalam penyediaan barang dan jasa menghendaki organisasi swasta terselenggaranya layanan itu. **kedua**, aplikasi sebagai proses dinamik menghendaki para pelaksana dapat menggunakan sarana dan prasarana yang ada dengan trampil.

3. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

⁵¹ Ibid, hal 166

⁵² Webster`s online Dictionary, Op.Cit.hal.1

⁵³ Jones, Op.Cit,hal.180

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyaknya faktor, dan masing – masing factor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Hal ini antara lain seperti seperti yang di tulis misalnya oleh **Edward III, Grindle** serta **Maz manian** dan **Sabatier**. Dalam pandangan **Edwards III**, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni; 1) komunikasi; 2) sumber daya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi. Keempat variable tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.⁵⁴ **Pertama**, komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mempengaruhi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran. **Kedua**, sumber daya. Walaupun isi kebijakan udah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen. **Ketiga**, disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. **Keempat**, struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating procedures atau SOP*). SOP menjadi pedoman bagi implementor di dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas

⁵⁴ Edwards III, *Op. Cit.*, hal.134

organisasi tidak fleksibel. Sejalan dengan itu **Wahab** mengatakan faktor – faktor tersebut adalah : (1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi; (2) Dukungan publik; (3) Sikap dan sumber – sumber yang dimiliki kelompok; (4) Dukungan dari pejabat atasan; dan (5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana. Secara konseptual bahwa kemampuan pencapaian hasil atau keberhasilan serta kegagalan suatu kebijakan menurut **Hogwood** dan **Gunn** yang dikutip **Wahab** dikelompokkan kepada dua kategori, yaitu :

*Non implementation (tidak terimplementasikan) dan unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan dimaksudkan bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak – pihak yang terlibat tidak mau bekerja sama, atau permasalahan yang menjadi bidang garapan diluar jangkauan kekuasaannya atau mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan. Hal ini mempunyai akibat usaha implementasi kebijakan yang efektif akan sulit terpenuhi. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil dimaksudkan bahwa suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya faktor – faktor alam/lingkungan) sehingga kebijakan tidak berhasil seperti yang dikehendaki.*⁵⁵

Keberhasilan sebuah kebijakan juga ditentukan oleh dukungan dan partisipasi dari masyarakat, sehingga dengan sukarela melaksanakan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sunggono, selanjutnya dikemukakan faktor – faktor yang mempengaruhi anggota masyarakat dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah:

*Pertama, faktor - faktor yang menyebabkan masyarakat melaksanakan suatu kebijakan public; (1) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan – keputusan badan pemerintah; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) adanya keyakinan suatu kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar; (4) adanya kepentingan pribadi; (5) adanya kekuatan hukum – hukum tertentu bila tidak dilaksanakan kewajiban; (6) masalah waktu. Kedua, faktor – faktor masyarakat tidak melaksanakan kebijakan : (1) kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat; (2) adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum; (3) keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; (4) keinginan untuk mencari keuntungan yang cepat; (5) adanya ketidak pastian hukum.*⁵⁶

Lebih lanjut **Meter** dan **Horn** yang dikutip **Wahab**, mengemukakan dimensi implementasi kebijakan sebagai konsep – konsep penting dalam prosedur –

⁵⁵ Wahab, *Op. Cit.*, hal. 61

⁵⁶ Sunggono, *Op. Cit.*, hal. 144

prosedur implementasi yaitu : "Perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak". Berdasarkan pada dimensi tersebut **Wahab** mengemukakan bahwa :

Dengan manfaat konsep – konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan – hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme – mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa ketertarikan masing – masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).⁵⁷

Di lain pihak **Grindle** mengatakan bahwa berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh dua variable besar, yakni variable "*content of policy*" (isi kebijakan) dan variable "*context of policy*" (lingkungan kebijakan). Variabel "*content of policy*" mencakup; 1) sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan; 2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; 3) sejauhmana perubahan yang diinginkan oleh sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan merubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relative lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau beras kepada kelompok masyarakat miskin; 4) apakah letak sebuah program sudah tepat; 5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; 6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.⁵⁸

Variabel "*context of policy*" (lingkungan kebijakan) mencakup; 1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Bagi **Mazmanian** dan **Sabatier**, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh tiga variable, yakni; 1) karakteristik masalah (*tractability of the problem*); 2) karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*); 3) variable lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). **Pertama**, karakteristik masalah. 1) tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

⁵⁷ Wahab, *Op, Cit.*, hal. 79.

⁵⁸ Merille S. Grindle, 1991, *Public choices and Policy Change: The Political Economy Of Reform In Developing Countries*, London: The Johns Hopkins University Press, hal.213.

Disatu pihak ada beberapa masalah social secara teknis mudah dipecahkan, dipihak lain terdapat masalah – masalah social yang sulit dipecahkan; 2) tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran; 3) besarnya proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; 4) cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. **Kedua**, Karakteristik kebijakan yang meliputi; 1) Kejelasan isi kebijakan. Dimana semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudahdiimplementasikan oleh implementor; 2) seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis; 3) besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut; 4) seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikan dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program; 5) kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana; 6) tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara – Negara Dunia Ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas – tugas pekerjaan atau program – program yang benar; 7) seberapa luas akses kelompok – kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Ketiga, lingkungan kebijakan. Yang meliputi: 1) kondisi social masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi; 2) dukungan publik terhadap suatu kebijakan; 3) sikap dari kelompok pemilih (*constituenty groips*); 4) tingkat komitmen dari ketrampilan dari aparat dan implementor. Selain dari para pakar implementasi di atas, Meter dan **Horn** menyatakan bahwa terdapat lima variabel yang memberikan pengaruh terhadap kinerja implementasi, yakni; **Pertama**, standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan menurut kedua pakar ini harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implemetasi. **Kedua**, sumber daya, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*). **Ketiga**, Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu

program. **Keempat**, karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma – norma, dan pola – pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. **Kelima**, kondisi sosial politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok – kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolah; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan. **Keenam**, disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting yakni; 1) respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan; 2) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan 3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.⁵⁹



⁵⁹ Van Meter dan Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, Amsterdam: Van Mater and Van Horn Administration & Society, hal.165