

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN BUDAYA PEMERINTAHAN DALAM OTONOMI DAERAH

Oleh

Murdiyana

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

murdiyana62@gmail.com

ABSTRACT

Public policy as government intervention towards public, aimed to improve their welfare answering incoming social problems without inviting new problems. Public policy implementation should be supported by four main pillars they are governance communication, various resource usage, infrastructure attitude in bureaucratic structure. By using total activity and total interaction principal among stakeholder in the mainframe of appropriate mutual trust will deliver politics policy which has capability to respond solid problem without delivering new problems.

Keywords: policy, culture politics in government

ABSTRAK

Kebijakan publik sebagai intervensi pemerintah terhadap publik, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka dalam menjawab masalah sosial yang masuk tanpa mengundang masalah baru. Implementasi kebijakan publik harus didukung oleh empat pilar utama yaitu komunikasi tata kelola, berbagai penggunaan sumber daya, sikap infrastruktur dalam struktur birokrasi. Dengan menggunakan total aktivitas dan interaksi total, prinsipal di antara para pemangku kepentingan dalam kerangka main rasa saling percaya yang tepat akan menghasilkan kebijakan politik yang memiliki kemampuan untuk merespons masalah yang solid tanpa menghadirkan masalah baru

Kata kunci: kebijakan, politik budaya dalam pemerintahan.

PENDAHULUAN

Kebijakan publik dipahami sebagai suatu upaya intervensi pemerintah kepada publik dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan publik, dengan senantiasa menjawab semua masalah-masalah sosial yang muncul dengan tidak melahirkan masalah yang baru, terlebih lagi apabila masalah sosial tersebut berdimensi yang lebih luas.

Implementasi kebijakan pemindahan ibu kota kabupaten akan mengenai sasaran apabila implementasi kebijakan tersebut ditopang oleh empat pilar utama, yaitu yang meliputi komunikasi antara pemerintah daerah dengan rakyatnya, penggunaan pelbagai macam sumber daya dalam kebijakan, sikap pelaksana dalam kebijakan serta struktur birokrasi daerah, yang saling memperkuat budaya pemerintah di daerah, dalam arti rakyat sebagai yang diperintah

menampilkan sikap yang positif ataupun negatif atas perilaku birokrasi daerah dalam menggerakkan roda pemerintah di daerah dalam rangka otonomi daerah.

Untuk mengkaji implementasi kebijakan pemindahan ibu kota kabupaten yang memiliki keterkaitan yang erat dengan budaya pemerintah di daerah dalam bingkai otonomi daerah, maka Peneliti dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Bentuk pendekatan yang dalam penelitian adalah interpretatif, dengan keyakinan suatu fenomena sosial yang tumbuh dan berkembang harus dipandang secara mendalam dan menyeluruh yakni dengan mengutamakan proses daripada hasil, sehingga dalam penelitian ini, manusia menjadi instrument dalam penelitian yang berlangsung dalam area, suasana tertentu dan menggunakan waktu yang cukup lama.

Penelitian ini menghasilkan terdapatnya pola hubungan antara kebijakan pemindahan ibu kota kabupaten yang memiliki keterkaitan yang erat dengan budaya pemerintah di daerah dalam bingkai otonomi daerah. Walaupun masih terdapat masalah sosial yang tidak terselesaikan oleh kebijakan tersebut di atas, namun dengan menggunakan prinsip *total activity* dan *total interaction* di antara *stakeholders* dalam pemerintahan di daerah dengan mengembangkan pola *Mutual Trust* secara tepat dan benar dalam rangka untuk memperoleh dukungan yang lebih besar dari *stakeholders* dalam setiap perumusan dan implementasi kebijakan pemerintah. Maka akan melahirkan kebijakan publik yang mampu menyelesaikan masalah-masalah sosial tanpa harus menimbulkan masalah-masalah sosial yang baru dan berdimensi luas.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut *Kamus Webster* yang

dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah sebagai berikut.

“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)” (Webster dalam Wahab, 2004: 64).

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter & Van Horn bahwa implementasi adalah:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. (Van Meter & Van Horn dalam Wahab, 2004:65)

Pandangan Van Meter & Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya.

Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian & Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut.

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar; biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.(Mazmanian & Sebastiar dalam Wahab, 2004: 68)

Implementasi menurut Mazmanian & Sebastiar merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Kebijakan

Kebijakan secara etimologi berasal dari bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah *kebijakan* senantiasa disamakan dengan istilah *kebijaksanaan*. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah *kebijaksanaan* berasal dari kata “*wisdom*”.

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah *kebijaksanaan*. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian *kebijaksanaan* memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan

kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Friedrich dalam Wahab, 2004: 3).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester & Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Lester & Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003: 158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, di mana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat memengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Comunication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumber Daya)

3. *Disposition* (Disposisi)

4. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi)

(Edward 1980: 147)

Pertama, komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang memengaruhi terhadap terlaksanakannya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang memengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi.

Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang memengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi goal displacement yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang memengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III (1980:102) yaitu:

“Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”.

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting

dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan memengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. (Edward III, 1980:103)

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter & Van Horn (dalam Widodo, 2007: 105) terdapat tiga macam elemen yang dapat memengaruhi disposisi:

“Tiga elemen yang dapat memengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respons mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan”.

Elemen yang dapat memengaruhi disposisi adalah pengetahuan, di mana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut.

Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Respons masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Di dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang memengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang memengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter & Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat memengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik” (Meter & Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas. **Kesatu** yaitu ukuran dan tujuan diperlukan

untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Dalam ukuran Sistem Informasi Pertanian yang menjadi sasaran adanya kepuasan pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dan adanya kemudahan dalam pembuatan berbagai urusan tentang pertanian salah satunya tentang pendaftaran tanah. Tujuan dari implementasi Sistem Informasi Pertanian, yaitu untuk memberikan layanan secara cepat dan aman dalam proses pembuatan, pengukuran, pengurusan, pendaftaran dan lainnya yang bersangkutan dengan masalah pertanian.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Meter & Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter & Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Adapun waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat

pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Pendapat lain, menurut Edward III yang dikutip oleh Subarsono watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis (Edward III dalam Subarsono, 2006: 91-92). Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood & Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

“Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”. (Hogwood & Gunn dalam Wahab, 2004:77)

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III dalam Widodo, 2007: 97). Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter & Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi

(Meter & Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter & Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter & Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

Berdasarkan data yang dikemukakan pada pendahuluan, mengenai pertanyaan penelitian, yakni: “Mengapa perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu belum efektif?” Untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan penelitian, dilakukan metode analisis kebijakan publik, berdasarkan teori yang kemukakan oleh Nugroho, mengenai tiga ciri utama kebijakan publik berhasil, yaitu “cerdas, bijaksana, dan memberikan harapan”. Ketika kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi tidak masuk pada poin-poin syarat keberhasilan suatu kebijakan publik menurut Nugroho, maka poin-poin tersebut yang mengakibatkan kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi belum efektif. Teori tersebut dianggap penulis cocok untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian. Dengan uraian sebagai berikut.

- 1) Cerdas, kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi dapat memecahkan masalah, sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut dibuat;

- 2) Bijaksana, kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi, tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar dari masalah yang diselesaikan;
- 3) Memberikan harapan kepada seluruh warga, dengan kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi akan meningkatkan; dan
- 4) Pelayanan kepada masyarakat.

Dengan menganalisis kebijakan publik yang sudah berjalan sebagaimana menurut Patton & Sawicky. “Analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan” (Nugroho 2014: 312). Hampir sama menurut Dunn (1994; 117-123) “Analisis retrospektif, yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, yang berorientasi pada masalah (*problem-oriented analysts*)”. Diharapkan penelitian analisis kebijakan publik ini, dapat memberikan informasi mengenai penyebab kebijakan perpindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu belum efektif, sebagaimana menurut menurut Nugroho (2014:418) produk dari analisis kebijakan adalah advis kebijakan, nasihat kebijakan, atau lebih banyak disebut sebagai rekomendasi kebijakan. beberapa model dari rekomendasi kebijakan sebagai produk dari analisis kebijakan, yaitu: informasi kebijakan, deskripsi kebijakan, pernyataan kebijakan, memo kebijakan, kertas kebijakan, dan rumusan kebijakan dan *ahiter paper*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang bertujuan memahi suatu situasi sosial, peristiwa, peran, interaksi dan kelompok. Menurut Jhon C. Creswell, ahli psikologi pendidikan dari University of Nebraska, Lincoln, (Creswell, 1994: 150-1) metode pendekatan kualitatif merupakan sebuah proses investigasi. Aliran teori yang mendasari dalam melakukan desain

penelitian untuk disertasi ini menggunakan pendekatan kualitatif interpretatif, yaitu teori-teori tentang budaya yang memandang: 1) budaya sebagai suatu sistem dan organisasi makna, 2) memandang budaya sebagai sistem adaptasi masyarakat terhadap lingkungannya. Penelitian yang sistematis mengenai pengalaman yang disadari sebagai pengalaman untuk menentukan simpulan berdasarkan pengalaman tersebut.

Sedangkan metode yang digunakan adalah *kualitatif deskriptif*. Artinya, penelitian ini berupaya mendeskripsikan dan memberikan penjelasan tentang interaksi di antara kelompok masyarakat, politisi, birokrasi, dan lain sebagainya yang bertempat tinggal di Kota Palabuhanratu dalam pembangunann persepsi dari masyarakat yang beserta unsur lainnya sebagai objek dari implementasi suatu kebijakan.

Selama penelitian, peneliti menghimpun data dari keadaan sebenarnya yang terjadi di daerah penelitian, baik secara lisan maupun tertulis dalam proses observasi (Bogdan & Baiklen, 1982: xiii). Sementara itu, Craswell (1994: 124) memandang pendekatan kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, kemudian menggunakan teknik analisis mendalam, yaitu mengkaji masalah secara kasus tiap kasus karena metode kualitatif yakin bahwa sifat dari suatu masalah satu akan berbeda dengan sifat masalah lainnya. Hasil daripada metode kualitatif bukan suatu generalisasi tetapi pemahaman secara mendalam terhadap masalah itu.

Objek utama penelitian implementasi kebijakan pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu dan budaya pemerintahan dalam otonomi daerah sesuai pemahaman perundang-undangan tentang

makna dari kebijakan pemerintah tersebut yang dilakukan oleh para *elite* politik di daerah yakni Bupati Sukabumi dan DPRD Kabupaten Sukabumi sebagai pengarah kebijakan, *government officer's* yakni para pejabat pemerintah sebagai pelaksana kebijakan beserta *mass publik* yaitu rakyat banyak di daerah. Walaupun objek utama penelitian ini adalah peran pemerintah daerah, tidak berarti peneliti hanya terpaku pada data dari partisipan pemerintah daerah. Sesuai dengan hakikat penelitian yang hendak membuka tabir kebenaran atas objek atau fenomena di dalam pemerintahan, pengumpulan data atau informasi juga telah dilakukan terhadap pihak-pihak yang diperkirakan urgen dengan tema penelitian. Kemudian data diperkaya berdasarkan wawancara dan diskusi mendalam antara lain dengan pimpinan dan anggota DPRD, bupati, wakil bupati dan penjabat struktural, LSM dan tokoh masyarakat yang berada di dalam dan di luar Kota Palabuhanratu Kabupaten Sukabumi.

Keinginan peneliti untuk mengetahui implementasi kebijakan tentang pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu dan budaya pemerintahan lokal, sudah selayaknya disertai perangkat metodologi atau prosedur yang memadai. Berkaitan dengan itu, peneliti telah menggunakan metode penelitian yang diperkirakan akan dapat membantu mewujudkan maksud penelitian.

Pendekatan analisis kualitatif yang mengandung makna penggambaran atas data dengan menggunakan kata dalam baris kalimat yang peneliti gunakan, lazim disebut dengan kualitatif deskriptif.

Pendekatan analisis kualitatif yang mengandung makna penggambaran atas data dengan menggunakan kata dalam baris kalimat yang peneliti gunakan, lazim disebut dengan kualitatif deskriptif.

Pendekatan kualitatif bertujuan untuk memahami situasi sosial, peristiwa,

peran, interaksi dan kelompok. Menurut Creswell, ahli psikologi pendidikan dari *University of Nebraska, Lincoln* (Creswell, 1994:150-1) metode pendekatan kualitatif merupakan sebuah proses investigasi. Untuk mengungkapkan peran Pemerintah Kabupaten Sukabumi dengan kebijakan memindahkan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Kota Palabuhanratu dan budaya pemerintah yang akan peneliti lakukan dengan cara memahami gejala-gejala sosial dengan membedakan, membandingkan dan mengelompokkan objek studi di samping peneliti berinteraksi dengan informan dan memperhatikan sudut pandang informan.

Dalam penelitian ini peneliti lebih menekankan pada objektivitas dan kejujuran yang diwujudkan dengan menjelaskan tujuan penelitian kepada informan, di samping kerahasiaan informan perlu dijaga dan tidak akan berdampak kepada informan. Data dan informasi yang peneliti peroleh melalui observasi langsung, catatan wawancara, rekaman wawancara dalam bentuk dokumen dan catatan peristiwa yang diolah menjadi data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian yang diperoleh dengan menggunakan pendekatan kualitatif interpretif bertujuan memahami suatu situasi sosial, peristiwa, peran, interaksi dan kelompok. Menurut John W. Creswell, ahli psikologi pendidikan dari *University of Nebraska, Lincoln* (Creswell, 1994:150-1) merupakan sebuah proses investigasi. Desain penelitian ini menggunakan teori-teori tentang budaya yang memandang;

1. Budaya sebagai suatu sistem dan organisasi makna
2. Budaya sebagai sistem adaptasi masyarakat terhadap lingkungannya.

Penelitian ini berupaya mendeskripsikan dan memberikan penjelasan tentang interaksi antara kelompok masyarakat,

politisi, birokrasi, dan lain sebagainya yang bertempat tinggal di Kota Palabuhanratu dan yang bertempat tinggal di luar Kota Palabuhanratu. Dalam pembangunan persepsi dari masyarakat beserta unsur lainnya dijadikan sebagai objek dari implementasi suatu kebijakan. Sedangkan karakter yang menjadi ciri khas kelompoknya yaitu kemampuan masing-masing kelompok untuk mengaktualisasikan dirinya dalam sebuah kehidupan yang bermasyarakat dengan tetap mempertahankan ciri-ciri budaya lokalnya masing-masing. Pada sisi yang lain, integrasi yang terjadi merupakan bentuk dari kemampuan masing-masing kelompok untuk mengelola perbedaan latar belakang sosial kultural dan persepsi menjadi kerja sama dan kompetisi sehingga tidak menyebabkan konflik.

Penelitian ini menghimpun data dari keadaan sebenarnya yang terjadi di daerah penelitian baik secara lisan maupun tulisan dalam proses observasi (Bogdan & Baiklen, 1982: xiii). Adapun Craswell (1994: 124) memandang pendekatan *kualitatif* yang digunakan dalam penelitian ini sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, kemudian menggunakan teknik analisis mendalam (*in-dept analysis*) yaitu, mengkaji masalah secara kasus tiap kasus karena metode kualitatif yakin bahwa sifat dari suatu masalah satu akan berbeda dengan sifat dari masalah lainnya. Hasil dari metode kualitatif bukan suatu generalisasi tetapi pemahaman secara mendalam terhadap masalah itu.

Kemudian informasi atau fakta yang diperoleh melalui parameter pengumpulan sampel yang meliputi latar, pelaku, peristiwa, dan proses dari gejala sosial diteliti, sehingga dapat dibahas hasil penelitian dengan fokus penelitian sebagai berikut.

Pertama, komunikasi dalam implementasi kebijakan mengenai

pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu, terkendala oleh sistem jaringan yang kurang lancar antara pemerintah pusat, pemerintah Provinsi Jawa Barat dan pemerintah Kabupaten Sukabumi, kemudian saluran komunikasi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dengan rakyatnya masih banyak menunjukkan titik kelemahan tertentu, yaitu tidak dilakukannya prinsip-prinsip empat sehat lima sempurna dalam menata komunikasi dan informasi antara unsur legislatif, eksekutif, *stakeholders* ahli, *stakeholders* utama dengan unsur mass media.

Kedua, penggunaan sumber daya dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu terkendala oleh tidak maksimalnya sumber daya yang tersedia. Peramalan terhadap kebijakan tentang pemindahan ibu kota kabupaten yang tidak maksimal memberikan dampak tidak matangnya perhitungan tentang jarak dan waktu tempuh dari Kota Sukabumi ke Palabuhanratu, para PNS bekerja kurang fokus, sarana dan prasarana yang kurang, jaringan telekomunikasi, sumber pendapatan asli daerah kemudian proyeksi ekonomi terhadap kebijakan tersebut. Hal ini terjadi karena perubahan politik nasional seperti reformasi yang tengah bergulir saat ini, berpengaruh terhadap para elite politik di daerah untuk merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan di daerah yang sempat tertunda yang kemudian mendapatkan tekanan internal sereta memberikan dorongan yang sangat kuat, walaupun mendapatkan reaksi yang beraneka ragam dari seluruh *stake holder* di daerah kabupaten Sukabumi ke dalam wilayahnya sendiri.

Ketiga, disposisi dan berperilaku rakyat dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu, merupakan perwujudan hubungan rakyat dengan pemerintah daerah, rakyat dapat

memberikan reaksi positif maupun negatif atas segala aksi pemerintahan dan budaya pemerintahan di daerah. Kemudian akar budaya pemerintahan di daerah yang telah terbentuk selama ini secara turun temurun dengan proses *handing down* ternyata tidak banyak terkena pengaruh eksternal akibat dari adanya intervensi pemerintah pusat kepada daerah otonom dengan berbagai macam kebijakannya, karena di daerah ini banyak memiliki budaya berupa aturan adat yang harus dipatuhi dan bersikap baku yang membias ke seluruh masyarakat pedesaan di Kabupaten Sukabumi termasuk para tokoh masyarakat, elite politik, pejabat dan pegawai birokrasi daerah. Walaupun di antara *stake holder* yang terlibat dan mengetahui tentang kebijakan pemerintahan tersebut ada yang bersikap seperti ungkapan *unggeuk bueuk* maksudnya adalah sikap oposisional yang ditampilkan dalam bentuk yang santun dan tertutup secara fisik seperti yang memahami dan mendukung kebijakan pemerintah tersebut, namun dalam beberapa pemikiran dan tindakan justru memperlihatkan sikap kebalikannya.

Keempat, struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu terkendala karena adanya hambatan struktural dalam birokrasi. Maksudnya adalah para pejabat pemerintah daerah masih memiliki sifat mental yang menunggu perintah. Sikap mental para pejabat pemerintah daerah tersebut terjadi karena kurang melakukan kajian-kajian yang bersifat teknis, politis, birokrasi, sosial budaya, ekonomi, dan pemerintahan. Disamping kebijakan pemerintah atas yang turun ke daerah tidak bersifat integratif, memiliki kepastian dan berkemampuan menyelesaikan masalah sosial tertentu dengan tidak menimbulkan masalah-masalah sosial yang baru.

Kelima, ternyata dari hasil penelitian seperti tersebut di atas, ditemukan rekayasa model-model lain yang memperkuat

implementasi kebijakan yang hanya terjadi di daerah penelitian, yaitu:

- a. rekayasa model hubungan antar kelompok dalam kebijakan di daerah
- b. rekayasa model hubungan antar stake holder yang ditawarkan
- c. rekayasa model pembentukan proses kebijakan
- d. rekayasa model hubungan dalam perumusan kebijakan daerah dengan budaya pemerintah daerah dalam UU penyelenggaraan pemerintah daerah.
- e. rekayasa model hubungan pola pikir yang membentuk pola pikir strategis.

Keenam, melalui penggunaan parameter penarikan sample, diperoleh fakta-fakta seperti tersebut di atas dari kelompok-kelompok yang diteliti yaitu:

- a. **Kelompok I:** pemimpin atau anggota DPRD Kabupaten Sukabumi.
- b. **Kelompok II:** Tokoh rakyat/aparat yang ada di Palabuhanratu.
- c. **Kelompok III:** bupati/wakil bupati dan pejabat birokrasi daerah.
- d. **Kelompok IV:** Tokoh masyarakat, LSM, birokrat di luar Palabuhanratu, pimpinan parpol yang tidak duduk di DPRD.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi dari wilayah kita Sukabumi di Kota Palabuhanratu, yang berkaitan erat dengan budaya pemerintahan dalam bingkai pelaksanaan otonomi daerah, selama penelitian masih banyak ditemukan tidak selesainya masalah-masalah yang mendasar, walaupun telah diluncurkannya kebijakan pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu, untuk itu telah dilakukan penelitian kualitatif secara survei deskriptif, maka dapat disimpulkan hal-hal berikut.

Pertama, komunikasi dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu, terkendala oleh sistem jaringan yang kurang lancar antara pemerintah pusat, pemerintah Propinsi Jawa Barat dan pemerintah Kabupaten Sukabumi, kemudian saluran komunikasi pemerintah Kabupaten Sukabumi dengan rakyatnya yang masih banyak menunjukkan titik kelamahan tertentu, yaitu tidak dilakukannya prinsip-prinsip empat sehat dan lima sempurna dalam menata komunikasi dan informasi antara unsur legislatif, eksekutif, *stake holder* ahli, *stake holder* utama dengan unsur utama mess media.

Kedua, menggunakan sumber daya dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu terkendala oleh tidak maksimalnya sumber daya yang tersedia. Peramalan terhadap kebijakan tentang pemindahan ibu kota Kabupaten Sukabumi tidak maksimal memberikan dampak tidak matangnya perhitungan jarak dan waktu tempuh dari Kota Sukabumi ke Palabuhanratu sarana dan prasarana pun kurang.

Ketiga, disposisi dan perilaku rakyat dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu, merupakan perwujudan hubungan rakyat dengan pemerintah daerah, rakyat dapat memberikan reaksi positif maupun negatif atas segala aksi pemerintahan di daerah.

Keempat, struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan mengenai pemindahan Ibu Kota Kabupaten Sukabumi ke Palabuhanratu terkendala karena adanya hambatan struktural dalam birokrasi, maksudnya adalah para pejabat pemerintah daerah masih memiliki sikap mental yang menunggu perintah.

Kelima, dari hasil penelitian di atas menemukan rekayasa model-model lain yang memperkuat implementasi kebijakan

yang hanya terjadi di daerah penelitian, yaitu:

- 1) Rekayasa model hubungan antar kelompok dalam kebijakan di daerah.
- 2) Rekayasa model hubungan antar stake holder yang ditawarkan
- 3) Rekayasa model pembentukan proses kebijakan
- 4) Rekayasa model hubungan dalam perumusan kebijakan daerah dengan budaya pemerintah daerah dalam UU penyelenggaraan pemerintah daerah
- 5) Rekayasa model hubungan pola pikir yang membentuk pola pikir strategis

SARAN

- 1) Walaupun suatu kebijakan pemerintah telah tersusun dengan baik, apabila tidak diikuti dengan proses implementasi yang efektif, maka kebijakan tersebut akan melahirkan masalah-masalah sosial yang baru dan berdimensi luas. Kendati demikian, secara teoretis masih dapat dilakukan upaya-upaya perbaikan dalam bentuk pemerintahan kembali pada solusi masalah dengan kembali mencari masalah yang tepat.
- 2) Untuk mewujudkan kebijakan pemerintah yang baik disarankan agar pemerintah daerah menganut prinsip-prinsip *total intractor* dan *total activity* yang melibatkan seluruh *stake holders* di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal Said, 2006, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas.
- Atmadilaga, Didi, 1997, *Panduan Skripsi, Tesis, Desertasi*, Bandung: Pionis Jaya.
- Apter, E. David, 1977, *Pengantar Analisis Politik*, Yogyakarta: Yayasan Solidaritas
- Arikuntori, Suharsim., 1993, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik* (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta.

- Benveniste, Guy, 1997, *Birokrasi*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Boedihardjo, Miriam dan Tri Nuke Pudjiastuti, 1996, *Teori-Teori Politik Dewasa Ini*, Jakarta: PT. Raja Brafindo Persada.
- Casado da Rocha, Antonio L. *Pengembangan Sipil*, Penerbit Tadarus, 2002.
- Dunn, William N., 1980, *Analisis Kebijaksanaan Publik, Kerangka Analisis dan Prosedur Perumusan Masalah*, University of Pittsburg, disunting dan diindonesiakan oleh Nuhadjir Darwin, Yogyakarta: PT. Hanindita.
- Ekajati, S, Edi, 1995, *Kebudayaan Sunda (Sunda Pendekatan Sejarah)* Bandung; Pustaka Jaya
- Garna, Judistira K, 1996, *Ilmu-Ilmu Dasar*, Bandung: Program Pascasarjana UNPAD
- _____. 1999, *Metode Penelitian: Pendekatan Kualitatif*, Primaco Akademi, CV.
- George C, Edward III, Texas A&M University, *Implementing Publik Policy*, Congresional Quarterly Press, a Division of Congresional Quarterly Inc.1414 22nd Street N, W, Wadhington, D. C. 20037
- Ndraha, Talizuhu, 1997, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta.
- _____. 2001 *Kybernology*, Program Pascasarjana S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan Kerja sama IIP-UNPAD.
- _____. 2005, *Kybernology, Beberapa Kontruksi Utama*, Tangerang Banten, PT. Sirao Credentia Center.
- Oekan Soekotjo Abdoellah, Center for Southeast Asia Studies, Monograph No. 33 *Indonesia Transmigrants and Adaption: An Ecological-Anthropological Perspective*, Centers for South and Southeast Asia Studies University of California at Berkeley.
- Rasyid, M,Ryaas, 1996, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Art*: PT Yarsif Watampone.
- _____. 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone
- _____. 1997, *Pembangunan Pemerintahan Indonesia memasuki Abad 21* Jakarta,
- Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara hockey, Hanan C, Columbia University, *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, New York, Collier-Macmmilan Limited, London.
- Rousseau, JJ, 1989, *"The Sosial Contract" dalam Great Books of the Western World: Mooountesquieu-Rousseau*, Jilid 38. London: Encyclopedia Britania Inc.
- Saefullah, A, Djadja, 1997. *Tinjauan Pustaka dan Penggunaan Informasi Keputusan dalam Penelitian Tesis dan Disertasi*, Bandung: Program Pascasarjana UNPAD.
- Siegel, Sydney. 1997. *Statistik Nonparametrik untuk Ilmi-ilmu Sosial*, Cetakan Kesepuluh Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sudarwan Danim, *Pengantar study Penelitian Kebijakan*, Penerbit bumi Aksara, 2000.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.

Sumber Lain

- Himpunan Perundang-Undangan tentang Pemerintahan Daerah, 1972.
- Paparan (Pamong Praja Abdi Negara), STPDN, Jurnal Ilmu dan Praktik Pemerintahan, Nomor 1 tahun 1, September 1997.
- Kuliah Umum: Membangun Birokrasi Pemerintah Daerah yang Profesional Menuju *Good Governance*, FISIF UNPAD Bandung 2007.