

DISERTASI

**IMPLEMENTASI PROGRAM KEMITRAAN PERUSAHAAN
UMUM DAERAH (PERUMDA) AIR MINUM
KOTA MAKASSAR**

**IMPLEMENTATION OF THE MAKASSAR CITY PUBLIC
WATER COMPANY PARTNERSHIP PROGRAM**

MUH ZULKIFLI TAHIR



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

IMPLEMENTASI PROGRAM KEMITRAAN PERUSAHAAN
UMUM DAERAH (PERUMDA) AIR MINUM
KOTA MAKASSAR

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi
Ilmu Administrasi Publik

Disusun Dan Diajukan Oleh

MUH ZULKIFLI TAHIR

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

IMPLEMENTASI PROGRAM KEMITRAAN PERUSAHAAN
UMUM DAERAH (PERUMDA) AIR MINUM
KOTA MAKASSAR

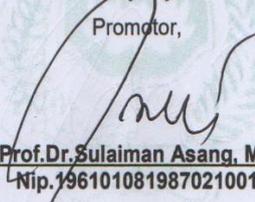
Disusun dan diajukan oleh

Muh Zulkifli Tahir

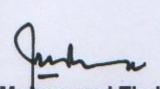
E013171021

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 12 Juli 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

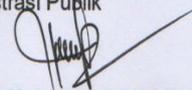
Menyetujui
Promotor,


Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS
Nip. 196101081987021001

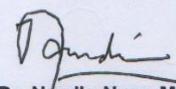
Co. Promotor,


Prof. Dr. Mohammad Thahir Haning, M.Si.
Nip. 195705071984031001

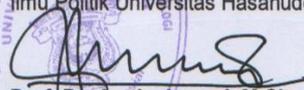
Ketua Program Studi
Administrasi Publik


Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 19601231 198601 1005

Co. Promotor,


Dr. Nurdin Nara, M. Si.
Nip. 196309031989031002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang Bertanda Tangan Di Bawah Ini :

Nama : Muh Zulkifli Tahir

Nomor Mahasiswa : E013171021

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagianatau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut

Makassar, 12 Juli 2021

Yang Menyatakan



Muh Zulkifli Tahir

P R A K A T A

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah Robbil Aalamin, puji syukur kehadiran Allah Subhanahu Wata'ala Tuhan Yang Maha Kuasa, serta Shalawat kepada Nabi besar Muhammad Shallallahu AlaihiWasallam, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul "Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar". Disertasi disusun sebagai salah satu syarat penyelesaian studi doktor Strata-3 (S3) pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Penyelesaian Studi dan disertasi merupakan sebuah proses yang panjang, penuh dinamika, hambatan dan tantangan. Dalam proses perjalanannya tidak mungkin tercapai tanpa bantuan dan dukungan pihak-pihak yang telah membantu ,Untuk itu, pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajaran dan civitas akademika Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M. Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar beserta seluruh jajarannya.
3. Prof.Dr.Muh Akmal Ibrahim.,M.Si selaku Ketua Program Studi Strata-3 (S3) Administrasi Publik Fisipol Universitas Hasanuddin Makassar.

4. Prof.Dr.H.Sulaiman Asang,MS, Sebagai Promotor Yang Sangat Luar Biasa dan Ilmu yang CERDAS,HEBAT dan terus memotivasi yang diberikan bagi penulis.
5. Prof.Dr.H.Mohamad.Thahir Haning,M.Si dan Dr.H.Nurdin Nara.,M.Si sebagai Co-Promotor yang sangat LUAR BIASA dan terus membimbing,memotivasi serta memberikan ilmu terbaiknya.
6. Dr. Badu Achmad, M. Si., Dr. Muhammad Yunus, M.A, Dr. Muhammad Rusdi, M.Si. selaku penguji internal, serta Dr. Sulaiman Fattah, M.Si., selaku penguji eksternal, atas arahan, saran-saran dan koreksinya yang smart dan bijaksana.
7. Segenap DOSEN pengajar pada Program S3 Administrasi Publik Fisipol Unhas Makassar.
8. Pak.Irman,Bu.Ira,Pak Irwan ,Pascasarjana Fisipol Unhas Makassar.
9. Ketua Yayasan Indonesia Timur dan Rektor Universitas Indonesia Timur Makassr Berserta jajarannya
- 10.Keluarga Besar Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia Timur Makassar
- 11.Penghormatan dan kiriman doa untuk Almarhum Prof Dr. Rakhmat, M.Si, Almarhum Prof. Dr. H. Baharuddin, M.Si., dan Almarhum Prof. H. Suratman, M. Si., serta Almarhum Prof. Dr. H. Haselman, M.Si., sebagai dosen dan pembimbing yang sangat hebat dan memberikan Warisan Ilmu yang sangat Luarbiasa

12. Teman-teman kuliah sepejuangan pada Program Strata-3 (S3) Administrasi Publik angkatan 2017 Fisipol Unhas Makassar, khususnya kelas B “ calon Mantri-Mantri” yang enjoy, semangat, asyik, tetapi tetap serius.
13. Teman-Teman BPPDN. Ang.2017 Universitas Hasanudin.
14. Keluarga Besar SMANSA 2002 dan SmansaFoundation.

Secara khusus dan Hormat, disertasi ini penulis dedikasikan kepada Orang Tua Tercinta Prof. Dr.Tahir Kasnawi, SU dan Dra.Hj.Kusfiah Tamin.,SE, dengan DOA Terbaiknya, serta Kakak dan Adik, Keluarga Besar Alm.Tamin Chairan.

Penulis menyadari, bahwa penulisan disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih terdapat kekurangan. Untuk itu, penulis mengharapkan adanya saran dan masukan yang baik dari semua pihak.

Demikian, semoga disertasi ini dapat bermanfaat dan bernilai ibadah di sisi Allah Subhanahu Wata'ala, terima kasih.

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 12 Juli 2021

PENULIS

ABSTRAK

MUH. ZULKIFLI TAHIR. *Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar* (dibimbing oleh Sulaiman Asang, Thahir Haning, dan Nurdin Nara).

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi program kemitraan Perumda Air Minum Kota Makassar secara spesifik adalah 1) menganalisis isi kebijakan program implementasi program kemitraan, 2) menganalisis konteks implementasi program kemitraan, dan 3) menganalisis hasil implementasi program kemitraan.

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan observasi langsung, wawancara dengan para informan, serta penelusuran dokumen pustaka terkait. Analisis data menggunakan model analisis Miles, Huberman dan Saldana terdiri atas dan ringkasan data, penyajian data serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program kemitraan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar merupakan program atau kebijakan yang telah direncanakan dan disepakati dengan adanya perjanjian kerjasama dengan pihak swasta sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku dengan kesepakatan tersedianya sumber daya sebagai pelaksana dan alokasi anggaran dalam mendukung tercapainya tujuan dari program kemitraan untuk meningkatkan pelayanan para pelanggan. Implementasi program kemitraan Perumda Air Minum Kota Makassar dipengaruhi oleh isi kebijakan terdiri atas kepentingan yang terpenuhi, tipe manfaat, tingkat perubahan yang diharapkan letak pembuat keputusan, pelaksanaan program, ketersediaan sumber daya. Pada konteks atau lingkungan implementasi yang memengaruhi dalam implementasi program kemitraan terletak pada kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa dan kepatuhan serta daya tanggap pelaksana program. Hasil implementasi program kemitraan menunjukkan adanya tingkat perubahan dan penerimaan yang berdampak terhadap masyarakat, individu dan kelompok yang menjadi pelanggan resmi atau yang bukan pelanggan Perumda Air Minum Kota Makassar sebelum adanya program kemitraan.

Kata kunci: Implementasi Program Kemitraan, Perumda Air Minum Kota Makassar



ABSTRACT

MUH ZULKIFLI TAHIR. *The Implementation of Regional Public Company Partnership Program (PERUMDA) of Municipality Waterworks of Makassar City* (supervised by **Sulaiman Asang, Thahir Haning, and Nurdin Nara**)

The aim of the research to analyze the implementation of partnership program (Perumda) of Municipality Waterworks of Makassar City and specifically analyze (1) the content of partnership program policies, (2) the context of partnership program implementation, and (3) the result of partnership program implementation.

This research method was a qualitative approach. Data collection techniques were direct observation, interview to informants, and the search of related library documents. Data analysis used Miles analysis model and Huberman & Saldana consisting of data summary, data presentation, conclusion drawing, and verification.

The results show that the implementation of partnership program of Makassar Municipality Waterworks is a program or policy that has been planned and agreed with the cooperation agreement with private parties in accordance with the prevailing laws by agreeing the availability of resources as implementers and budget allocation in supporting the achievement of the objectives of partnership program to improve services to customers. The implementation of partnership program of Makassar Municipality Waterworks is influenced by the content of policy consisting of fulfilled interests, types of Benefit, expected change rate, location of decision makers, program implementers, and availability of resources. Regarding the context or environment, the implementation of the partnership program lies on the power, interests and strategies of involved actors, the characteristics of institution and ruling regime, compliance, and the responsiveness of program implementers. The results of the implementation of the partnership program shows a level of change and acceptance that gives an impact to the community, individual, and group who become official customers or who are not customers of Makassar Municipality Waterworks before the implementation of the partnership program.

Keywords: implementation of partnership program, Perumda of Makassar Municipality Waterworks



DAFTAR ISI

HALAMAN

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
LEMBAR KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Kegunaan Penelitian	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Kebijakan Publik	18
2.1 Model Kebijakan Publik	24
2.2 Agenda Kebijakan Publik	30
2.3 Taksonomi Kebijakan	32
2.4 Tujuan Kebijakan Publik	35

2.5	Proses Kebijakan Publik	40
2.2	Agenda Kebijakan Publik	30
B.	Konsep Implementasi Kebijakan Publik	43
2.1	Model Model Implementasi Kebijakan	45
2.2	Model Proses Implementasi Kebijakan Publik	49
C.	Manajemen Publik	64
3.1	Konsep Manajemen Publik	71
3.2	Prinsip Manajemen Publik	73
3.3	Pelayanan Publik	75
D.	Konsep Governance	80
4.1	Konsep Good Governance	84
4.2	Prinsip-Prinsip Good Governance	89
E.	Konsep Program Kemitraan	94
5.1	Pengertian Program Kemitraan	94
5.2	Bentuk Kemitraan Pemerintah Swasta	99
5.3	Tujuan Program Kemitraan	107
5.4	Tahapan Pelaksanaan Program Kemitraan	109
5.5	Perkembangan Kemitraan Di Indonesia	112
5.6	Landasan Hukum Pelaksanaan Kemitraan Di Indonesia	115
5.7	Pemerintah Dalam Kemitraan	117
F.	Collaborative Governance	120
G.	Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	124
6.1	Dasar Hukum Berdirinya Perusahaan Daerah	125
6.2	Corporate Manajement dan Good Corporate Dalam Pengelolaan BUMD	126
6.3	Tata Kelola BUMD Dalam Mewujudkan Good Corporate Governance	128
6.4	Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Mewujudkan Good Corporate Governance	129

H. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	133
I. Penelitian Terdahulu	136
J. Kerangka Pikir Penelitian	149
K. Definisi Operasional	152
BAB III METODE PENELITIAN	154
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	154
B. Pengelolaan Peran Peneliti	156
C. Lokasi Penelitian	157
D. Sumber Data	157
E. Teknik Pengumpulan Data	159
F. Teknik Analisis Data	161
G. Pengecekan Validitas Temuan	162
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	163
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	163
4.1 Sejarah Kota Makassar	163
4.2 Geografis Kota Makassar	166
4.3 Sejarah Pemerintah Kota Makassar	168
B. Perumda Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar	171
4.1 Tugas Pokok PERUMDA Air Minum Kota Makassar	174
4.2 Visi dan Misi PERUMDA Air Minum Kota Makassar	176
4.3 Susunan Organisasi dan Tata Kerja PERUMDA Air Minum Kota Makassar	177
4.4 Wilayah Pelayanan PERUMDA Air Minum Kota Makassar	180

C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan	183
A. Isi Kebijakan (<i>Content Of Policy</i>) Program Kemitraan PERUMDA Air Minum Kota Makassar	186
B. Konteks Implementasi (<i>Contex of Implementation</i>) Program Kemitraan PERUMDA Air Minum Kota Makassar	202
C. Hasil/Outcomes Implementasi Program Kemitraan PERUMDA Air Minum Kota Makassar	218
D. Model Rekomendasi Implementasi Program Kemitraan PERUMDA Air Minum Kota Makassar	223
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	227
A. Kesimpulan	227
B. Saran	230
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
Tabel. 1 Perbedaan Antar Tipe Kemitraan	100
Tabel. 2 Penelitian Terdahulu	143
Tabel. 3 Golongan Tarif Air dan Biaya Administrasi Pembayaran Secara <i>Online</i>	200
Tabel.4 Jumlah Pelanggan Perumda Air Minum Kota Makassar Tahun 2021	222
Tabel.5 Presentase Pembayaran Tagihan <i>Online</i>	222

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
Gambar. 1 Tahapan Pembuatan Kebijakan	42
Gambar. 2 Model Proses Implementasi Van Meter dan Varn Horn	52
Gambar. 3 Model Proses Implementasi George C.Edward III	54
Gambar. 4 Model Implementasi Kebijakan Mazmamanian dan Sabatier	58
Gambar. 5 Model Proses Implementasi Merilee S.Grindle	63
Gambar. 6 Kerangka Pikir Penelitian	151
Gambar.7 Model Implementasi Komunikator Panenka	226

BAB. I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Makassar merupakan ibukota Provinsi Sulawesi Selatan menjadikan Kota Metropolitan terbesar di Indonesia bagian timur dan salah kota di Indonesia yang pembangunan daerahnya diberbagai sektor mengalami pertumbuhan yang sangat berkembang pesat. Kota Makassar dulu bernama Kota Ujung Pandang dan kemudian berubah lagi menjadi Kota Makassar pada tanggal 13 Oktober 1999. Kota Makassar dengan 15 Kecamatan serta 153 Kelurahan dengan jumlah penduduk kurang lebih 1,5 Juta berdasarkan data Makassar.bps.go.id pada Tahun 2018. (BPS, 2018)

Pertumbuhan perekonomian suatu negara dilihat dari perkembangan suatu daerah yang pembangunan infrastruktur yang begitu pesat diberbagai sektor. Pembangunan infrastruktur sangat penting untuk kemajuan perekonomian daerah. Walaupun perkembangan ekonomi Indonesia khusus di daerah memerlukan investasi modal dari pihak luar untuk mengurangi beban kemampuan dana pemerintah pusat terkhusus pemerintah daerah setempat.

Pemerintah Indonesia memberikan kesempatan pihak swasta untuk berinvestasi dalam upaya mengatasi masalah anggaran pembangunan di daerah. sesuai Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah yaitu melaksanakan pelayanan publik (*publik service function*) dan melaksanakan pembangunan (*development function*). (Alhusain et al., 2018, p. 9)

Pemerintah paham percepatan pembangunan seiring pertumbuhan populasi rakyat sehingga kesenjangan setiap daerah masih menjadi masalah untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Jelas keuangan daerah di Indonesia mempunyai karakteristik masalah yang hampir sama bahwa kurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berkontribusi besar dipergunakan untuk kepentingan umum dan daerah sendiri selain dari APBD dan APBN yang tidak akan pernah cukup untuk kepentingan pembangunan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber pendanaan pelaksanaan pemerintah daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah serta Pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-Lain.

Pendapatan daerah yang sah terdiri dari beberapa sumber yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai penerimaan daerah. sangat tidak mencukupi dalam membiayai pembangunan daerah untuk kepentingan publik. masalah terlihat dari rendahnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari Laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bila dibandingkan dengan besarnya subsidi dana dari pemerintah pusat dan daerah, ditambah dengan bagi hasil pajak dan bukan pajak, yang terdiri atas ; bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak penghasilan, sumber daya alam. (Yani, 2002, pp. 27–39)

Pembangunan akan memberikan hasil yang optimal apabila memperhatikan berbagai dimensi secara seimbang dan proporsional, pada tahap awal pembangunan di Indonesia jelas bahwa untuk memacu dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi serta mewujudkan kesejahteraan sosial yang adil, pendekatan pembangunan harus mempertimbangkan aspek-aspek sosial, pendekatan sosial perlu diterapkan bersamaan dengan pendekatan ekonomi dalam strategi pembangunan. Keduanya harus dirancang dan dilaksanakan secara seimbang, saling mengisi, saling melengkapi dan saling memperkuat satu sama lain. Pembangunan sosial dan kebijakan publik kemudian muncul sebagai konsep baru yang mewarnai paradigma pembangunan sebelumnya yang terlalu di dominasi oleh pembangunan ekonomi dan tentunya kebijakan ekonomi.

Komposisi belanja daerah menimbulkan kesenjangan yang cukup tinggi diantara belanja pegawai dan belanja modal. Bila hal ini dibiarkan maka akan kesulitan untuk meningkatkan ekonomi yang ada di daerah. peningkatan penerimaan daerah yang ditempuh dengan melakukan optimalisasi penerimaan pendapatan daerah melalui PAD dari kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam jangka panjang justru akan menjadi kontra produktif dengan semangat otonomi daerah dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dan dunia usaha. Karena rendahnya sumber asli pendapatan daerah serta besarnya komposisi belanja pegawai maka diperlukan alternatif pembiayaan daerah yang berasal dari non APBN/APBD untuk menambah pembiayaan pada daerah dengan pemanfaatan potensi sumber daya yang ada di daerah.

Sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah. Dengan berkurangnya subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang perlu dilakukan pemerintah daerah selain menggali dan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah. kurang mampunya daerah melakukannya mengingat keterbatasan sumber pendapatan daerah, khususnya bagi daerah yang miskin sumber daya alam maka tergantung pada proses restrukturisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Yang diperlu dilakukan pemerintah daerah saat ini adalah perubahan kebijakan dalam tujuan peningkatan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber pendapatan potensial, maka perlu dilaksanakan secara

baik dan profesional karena Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) paling berperan dalam kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD). kondisi perusahaan daerah dapat dikatakan sama dengan apa yang dialami oleh kebanyakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sektor swasta bekerja secara efektif, efisien serta profesional dengan struktur organisasi yang dibentuk serta tidak kaku, dimana hal tersebut kurang terlihat dalam sektor pemerintahan. Dalam penyediaan infrastruktur di negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, keterlibatan sektor swasta dalam membantu pemerintah dalam penyediaan infrastruktur. Disisi lain peran sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur merupakan prinsip kepentingan pihak swasta dalam menjalankan usahanya dengan modal besar yang diinvestasikan dengan tujuan jaminan pengembalian yang menguntungkan. Prinsip yang berorientasi pada profit ini sering kali berlawanan dengan kepentingan pemerintah yang lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat dengan tindakan nyata harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut yaitu dengan melakukan perubahan dari paradigma lama yang memiliki ketergantungan terhadap APBN atau APBD dalam pelaksanaan pembiayaan pembangunan daerah.

Masyarakat menuntut tersedianya pelayanan yang baik, mutu yang baik, kinerja yang baik serta mengharapkan dilayani pemerintah yang orientasi pada hasil, sementara kemampuan pemerintahan pada tingkat daerah terlihat terbatas. Dalam pembelajaran program kemitraan

dapat digunakan pendekatan studi kasus. Melalui studi kasus dapat ditarik suatu kesimpulan yang digunakan untuk pembelajaran dengan membandingkan kerangka teori tentang kerja sama dengan isu-isu konseptual dari permasalahan kemitraan pemerintah dengan swasta tersebut.

definisi KPS (Kemitraan Pemerintah-Swasta) secara umum sebagai *“suatu kontrak jangka panjang antara suatu pihak swasta dan suatu badan pemerintah untuk menyediakan suatu aset atau layanan publik, dan berdasarkan kontrak tersebut, pihak swasta menanggung risiko signifikan dan tanggung jawab pengelolaan dengan remunerasi yang ditentukan berdasarkan kinerja.”*(World Bank, 2014) (Bank et al., 2014, p. 14)

Keikutsertaan sektor swasta dalam penyediaan anggaran melalui program kemitraan sangat membantu pemerintah dalam menangani permintaan anggaran pembangunan daerah.

Kerja Sama Pemerintahan dan Swasta, pemerintah dapat menggunakan aset yang dimilikinya dengan mendayagukannya sesuai dengan keterampilan sektor swasta yang mempunyai kemampuan dalam mengolahnya menjadi lebih baik dan bermanfaat. Selain itu, pemerintah juga dapat ikut meningkatkan kemampuan manajerialnya dan sumber daya manusianya dalam implementasi Program Kemitraan atau Kerja Sama Pemerintahan-Swasta yang tepat.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dikelola oleh Pemerintah Daerah disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya milik pemerintah daerah. Tujuan

pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan.

Dasar hukum pembentukan BUMD adalah UU No.5 tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Undang-undang ini telah memberikan pengertian tentang perusahaan daerah, dimana dititikberatkan kepada faktor permodalan yang dinyatakan untuk seluruhnya atau sebagiannya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Seperti disebutkan dalam Pasal 2 bahwa “Perusahaan daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang”.

Berdasarkan kategori sasarannya secara detail, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang jasa dan bidang usaha. Tetapi, jelas dari kedua sasaran tersebut tujuan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berbentuk Perseroan Terbatas, maka berlaku ketentuan pada Undang Undang No.40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas bahwa perseroan terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal yang seluruhnya terbagi dalam dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Dimana dalam hal

pemerintah daerah selaku pemegang saham, kewenangan sebagai pemegang saham yang dilakukan melalui Rapat Umum Pemegang Saham. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berbentuk perusahaan daerah dibentuk melalui Peraturan Daerah yang didasarkan pada Undang-Undang No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Setelah perusahaan daerah sebagai Perseroan Terbatas, maka berlaku aturan tentang Perseroan Terbatas kepadanya dengan saham yang dimiliki oleh daerah seluruhnya atau sebagian. Kepala Daerah sebagai personifikasi pemerintah daerah yang merupakan pemegang saham dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tersebut. Segala kewenangan yang dimiliki kepala daerah terbatas dalam ruang lingkup kewenangan sebagai pemegang saham. (Muryanto, 2017, p. 11)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. Tujuan utama pembentukan dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah memberikan kontribusi pada perekonomian daerah dan penerimaan kas daerah atau PAD.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai sumber pendapatan daerah wajib memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan daerah di Kota Makassar tanpa bergantung pada APBD. tetapi dengan

adanya keterbatasan pemerintah daerah salah satunya adalah keterbatasan alokasi anggaran, maka peran investor atau pihak swasta sangat diperlukan untuk menciptakan dan mengembangkan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Program Kemitraan atau biasa disebut juga dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan publik yang telah digunakan secara luas diberbagai negara khususnya negara maju dan yang paling utama adalah pembiayaan dan kontribusi pendapatan yang berguna untuk pembangunan daerah di Kota Makassar dengan tujuan utama peningkatan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Program Kemitraan atau Kerja Sama Pemerintahan dan Swasta sebagai kebijakan publik dengan tujuan yang ingin di capai adalah kesenjangan financial yang terjadi akibat kurangnya alokasi anggaran pemerintah indonesia/pusat dan pemerintahan daerah untuk membiayai pembangunan daerah untuk kepentingan publik. Prinsip yang berorientasi pada keuntungan sering kali berlawanan dengan kepentingan pemerintah yang lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Implementasi tahap dimana kebijakan dilakukan untuk menghasilkan tujuan dari kebijakan tersebut. Implementasi menurut Webster dijelaskan juga Van Meter dan Vanhorn (1975) (Suratman, 2017, p. 25) menyatakan Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilaksanakan baik oleh individu, pejabat, kelompok pemerintah atau

swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijakan implementasi merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik, kebijakan atau program wajib dilaksanakan untuk mendapatkan tujuan yang diharapkan. implementasi adalah pelaksanaan dilakukan secara bersama-sama untuk menjalankan program guna meraih hasil, dampak sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Tindakan mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam waktu tertentu serta dalam melanjutkan usaha untuk mencapai perubahan kecil dan besar yang telah ditetapkan oleh keputusan program. Pelaksanaan implementasi kebijakan setelah undang-undang yang telah ditetapkan serta alokasi anggaran untuk membiayai program implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik berkerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program dan pada dasarnya adalah implementasi program.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983) (Suratman, 2017, p. 26) mendefinisikan implementasi dengan menyatakan bahwa hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.

Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Tuntutan atas kuantitas serta kualitas layanan publik berkembang begitu cepat, yang paling mudah dianalisis adalah kebutuhan atas layanan pendidikan dan kesehatan, begitu banyak tenaga guru dan tenaga medis yang mesti dipersiapkan setiap tahun, belum sarana dan prasarana layanan pendidikan dan kesehatan yang juga membutuhkan anggaran besar. Program Kemitraan dalam tujuan pengembangan daerah diharapkan dapat menciptakan kualitas hidup masyarakat yang jauh lebih baik sehingga masyarakat akan semakin sejahtera. Hal ini tentunya akan memperkaya pengetahuan tentang kemitraan antara pemerintah dengan swasta. keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan daerah melalui program kemitraan akan sangat membantu pemerintah dalam menangani masalah pengembangan daerah.

Dalam konteks pelayanan publik, Kemitraan memberikan banyak hal yang bisa diperoleh bagi administrator publik dan *privat sector* terutama dalam akses sumberdaya. Pierre (2000:333) (Mustafa, 2014, p. 40) menyatakan dengan menciptakan kemitraan publik-swasta bentuk lain dari proyek-proyek bersama, pelayanan publik menyentuh sumberdaya yang sebelumnya mereka tidak memiliki akses terhadapnya. pengembangan kemitraan dalam mengelola kepentingan publik ini

menjadi hal yang dibutuhkan dan disesuaikan dengan dinamika lingkungan.

Dalam perkembangan *New Publik Managemet* (NPM), kemitraan sebagai bagian dari pendekatan ini, pendekatan manajemen publik baru mengarah pada ide-ide dan praktek yang intinya berusaha menggabungkan keberadaan sektor swasta kedalam kegiatan sektor publik. bahwa inovasi dipandang sebagai model dalam keberhasilan pemerintah daerah. Ada 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah untuk dapat berinovasi yaitu para pemimpin pemerintah daerah, lingkungan organisasi dan politik.

Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar sebagai salah satu perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) milik Pemerintah Kota Makassar sebagai perusahaan daerah tunggal yang dalam bidang usaha jasa penyedia air bersih yang layak untuk dikonsumsi untuk masyarakat Kota Makassar. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar tidak hanya dipandang sebagai Perusahaan Daerah yang berorientasi laba karena menjadi perusahaan penyedia air yang terbesar di Kota Makassar. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar harus memberikan peningkatan pelayanan yang memuaskan untuk masyarakat Kota Makassar sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Suryokusumo (2008,h.78) (Aslamiyah, S., Haryono, B. S., & Rozikin, 2014) menyatakan bahwa Peningkatan kinerja penyediaan air

bersih dan air minum membutuhkan kebijakan terkait dengan aspek kelembagaan, peraturan, pendanaan, peningkatan akses dan kualitas, serta peningkatan air baku melalui pengelolaan sumber daya air berbasis wilayah sungai, juga pengembangan partisipasi masyarakat dan swasta, keterlibatan pihak swasta penyediaan air dan peningkatan layanan menjadi opsi pilihan bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah. Dan juga masalah penurunan kebocoran air, pemeliharaan pipa, baca meter, penagihan tagihan rekening serta efisiensi pengolahan air. Keterbatasan teknis dan manajerial serta ketidakmampuan pelaksanaan kebijakan penghematan biaya membuat Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar sulit untuk memperluas cakupan pelayanan, peningkatan kualitas layanan serta penghematan biaya produksi. Untuk mengatasi masalah tersebut maka Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar melakukan program kemitraan dengan keterlibatan sektor swasta dalam Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam periode waktu 1 (satu) Tahun Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar dengan tujuan mengatasi beberapa masalah yang ada. McGuire (2003:35) (Mustafa, 2014, p. 3) berpendapat bahwa faktor yang menentukan dalam perubahan masyarakat adalah manajemen publik *Partnership*, perubahan yang cepat dan juga bertambah banyak dibutuhkan dukungan sumberdaya serta dukungan lain karena untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tidak lagi mengharapkan kemampuan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air

Minum Kota Makassar, maka Implementasi Program Kemitraan diharapkan membantu menyelesaikan masalah yang ada dalam internal perusahaan dengan tujuan untuk peningkatan layanan yang berkualitas untuk masyarakat Kota Makassar sebagai konsumen/pelanggan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar.

Tingkat kinerja Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar masih bernuansa politik pada tingkatan daerah. Untuk menjadikan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar sebagai salah satu sumber pendapatan daerah wajib memberikan peningkatan pelayanan terbaik kepada masyarakat Kota Makassar. Pada dasarnya fungsi peningkatan pelayanan kepada masyarakat seharusnya lebih dominan dibandingkan bisnis untuk memperoleh keuntungan. Fungsi pelayanan kepada masyarakat tidak selaras dengan kebijakan dan implementasi kebijakan tercapainya pendirian Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar. Peran pemerintah kota terlihat pada alokasi laba Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar, dimana keuntungan disalurkan untuk kepentingan pemerintah, peningkatan jasa produksi, kegiatan sosial, pendidikan, pesangon serta dana pensiun, sangat sulit untuk peningkatan pelayanan publik yang hanya mengandalkan APBD atau dana cadangan perusahaan. Sehingga timbul pengaruh kinerja terhadap pengelolaan dan distribusi air bersih serta pelayanan pelanggan.

Keterlibatan sektor swasta dalam program Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar merupakan program reformasi ekonomi, adanya komitmen politik disemua level pemerintah, adanya kesepakatan bersama diantara *stakeholders* dan otoritas publik memiliki tujuan yang jelas termasuk dalam proses pengambilan keputusan, sehingga program kemitraan dengan pihak swasta harus dipersiapkan dengan baik dengan mempertimbangan resiko-resiko yang muncul baik dari aspek ekonomi, politik dan hukum. Implementasi merupakan proses umum dengan demikian dapat dimulai ketika tujuan dan sasaran umum telah ditentukan dan program telah dirancang dan dana telah dialokasikan untuk mencapai tujuan. ini adalah kondisi awal dalam pelaksanaan kebijakan publik yang tegas serta secara teori bahwa proses perumusan kebijakan publik digantikan proses implementasi kebijakan dan program diaktifkan. implementasi pada dasarnya suatu aktivitas yang untuk menjalankan suatu program atau kebijakan dalam suatu keputusan untuk mencapai tujuan tertentu.

Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar milik pemerintah kota Makassar yang jenis usahanya dibidang jasa penyediaan air bersih diharapkan terus berinovasi untuk memberikan peningkatan pelayanan publik yang terbaik seiring dengan laju perkembangan daerah serta kemajuan teknologi sesuai dengan Visi dan Misi Perusahaan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang masalah diatas yang menjadi masalah penelitian adalah penelitian ini pada hakikatnya menganalisis bagaimana implementasi program kemitraan dan secara spesifik rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Isi Kebijakan (*Content of Policy*) Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar ?
2. Bagaimana Konteks Implementasi (*Context Implementation*) Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar ?
3. Bagaimana Hasil/*Outcomes* Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Penjelasan pada rumusan masalah diatas, yang menjadi tujuan dari penelitian untuk menganalisis Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar, secara rinci adalah

1. Untuk Menganalisis serta Mendeksripsikan Isi Kebijakan (*Content Of Policy*) Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar.

2. Untuk Menganalisis serta Mendeksripsikan Konteks Implementasi (*Context Implementation*) Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar.
3. Menganalisis serta Mendeksripsikan Hasil (*Outcomes*) Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil Penelitian dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai sumber data dan informasi serta bahan referensi bagi mahasiswa dan peneliti yang akan melakukan penelitian lanjutan dan pengembangan teori Implementasi dan Kemitraan.

2. Manfaat Praktis

Sumber data dan informasi sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) Air Minum Kota Makassar dan Pemerintah Kota Makassar sebagai pemilik perusahaan daerah dalam mendukung program visi dan misi Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik.

Kebijakan publik (*public policy*) oleh Thomas R.Dye (1992;2) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan Publik berhubungan dengan proses membuat pilihan-pilihan kebijakan yang lengkap dengan tingkatan yang secara teoritis berdasarkan pada faktor atau bahan pertimbangan serta jelas dalam model-model kebijakan publik (Hill,2005) (Keban, 2014, p. 66). Banyak muncul teori tentang siapa atau pihak mana yang berpengaruh dalam berbagai persepektif antara lain *elitist, pluralist, strukturalist, institusionalist, policy network, policy community* (Hill,2005). Kemudian menurut Charles O Jones dalam (Winarno, 2012, p. 79) istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan Tujuan (*goals*), Program (*program*), Keputusan (*decisions*), Standard, Proposal dan *Grand design*.

Definisi kebijakan menurut James Anderson (2011,6) (Toyib & Riant Nugroho, 2018, p. 67) adalah kebijakan yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintahan, kebijakan publik memiliki tujuan tertentu yang akan

dicapai melalui tindakan yang benar-benar dilakukan pemerintah. Sedangkan Thomas R.Dye (2011,1) menjelaskan bahwa kebijakan publik segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil beda. (Toyib & Riant Nugroho, 2018, p. 67).

Kebijakan publik masih baru sudah menjadi suatu kajian pada disiplin ilmu sosial. Merupakan metode agar dapat memahami apa serta bagaimana terjadi kebijakan serta dapat membantu dalam mempelajari proses kebijakan. Kartasasmita (1996 ;2) (Anggara, 2012, p. 500) bahwa fungsi penyelenggaraan jalannya pembangunan agar dapat mengembangkan studi kebijakan publik dalam pembangunan sehingga dapat mengetahui kondisi lingkungan kebijakan (*policy environment*). artinya bahwa situasi lingkungan dalam jalannya pembangunan sangat mempengaruhi kebijakan publik yang akan diimplementasikan. pada hakikatnya bahwa program kemitraan merupakan kebijakan publik memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai yaitu menutup kesenjangan (*Finacial Gap*) yang terjadi akibat ketidakcukupan anggaran pemerintah indonesia dan pemerintah daerah dalam proses pembangunan. Sehingga perubahan paradigma merupakan elemen penting dalam implementasi kemitraan sebagai kebijakan publik dalam mengatasi beberapa masalah krusial terutama dalam anggaran serta manajemen. Kebijakan publik diartikan sebagai aturan serta tindakan dasar oleh lembaga pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan publik.

Pemerintah mempunyai 2 (dua) tugas dasar yaitu membangun kebijakan publik serta memberikan pelayanan publik yang terbaik, kebijakan publik merupakan hulu dari segala kehidupan bersama, baik pemerintahan maupun masyarakat sebab menentukan bagaimana pemerintahan dijalankan dan bagaimana masyarakat berinteraksi serta membangun kehidupannya dalam lingkup lokal, nasional hingga global.

Dengan demikian, mengenali dan menjelaskan bahwa masalah publik menjadi faktor yang krusial dalam proses kebijakan, menjadi elemen dasar selanjutnya dalam proses pembuatan kebijakan, perencanaan kebijakan akan dilakukan oleh pembuat kebijakan setelah masalah–masalah kebijakan diidentifikasi. tanpa adanya perumusan masalah terlebih dahulu maka proses perencanaan kebijakan tidak akan dapat dilakukan, sehingga mendorong pembuat kebijakan untuk memberikan perhatian. Dalam kenyataan setiap masalah publik masuk ke agenda pengambil kebijakan. Masalah-masalah yang berkembang dalam kehidupan masyarakat sejalan dengan perkembangan masyarakat. administrasi negara memiliki kepentingan terhadap masalah yang ada di masyarakat.

Kebijakan publik sangat terkait dengan administrasi negara ketika publik aktor mengkoordinasikan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dengan berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat serta negara.

Kebijakan publik menurut Said Zainal Abidin (2004:23) (B.Sore & Sobirin, 2017, p. 10) berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan serta keputusan-keputusan dibawahnya. Tidak semua diprioritaskan sama untuk diproses, ditentukan oleh suatu proses penyeleksian dengan berbagai dasar penilaian, kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan salah satu diantara kebijakan adalah

1. Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
2. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
3. Cukup, Suatu Kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumberdaya yang ada.
4. Adil.
5. Terjawab kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan sesuatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.

Implikasi dari pengertian kebijakan publik adalah :

- a. Kebijakan publik dalam arti positif selalu didasari pada peraturan perundang-undangan serta bersifat paksaan. (*autoratif*).
- b. Kebijakan publik mempunyai tujuan atau suatu tindakan yang memiliki arah tujuan.
- c. Kebijakan publik berupa pola tindakan pejabat pemerintah.

- d. Kebijakan publik merupakan yang betul betul dilaksanakan oleh pemerintah.
- e. Kebijakan publik adalah tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu, maupun tidak melakukan sesuatu.

Eulau dan Prewiit (dalam Jines,1996;48) (Anggara, 2012, p. 510)

membedakan kebijakan dari komponen umum kebijakan :

- a. Niat (*intensions*) adalah tujuan yang sebenarnya dari sebuah perbuatan.
- b. Tujuan (*goals*) adalah situasi akhir yang ingin dicapai.
- c. Usulan atau Rencana (*proposal or plans*) merupakan cara yang ditentukan untuk meraih tujuan.
- d. Program (*programs*) adalah cara yang sudah ditetapkan untuk mencapai tujuan.
- e. Keputusan atau Pilihan (*decision or choice*) merupakan perbuatan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan serta mengevaluasi program.
- f. Pengaruh (*effects*) adalah pengaruh program yang dapat diambil yang bisa diharapkan dan tidak diharapkan yang sifatnya primer dan sekunder.

Bahwa tujuan utama dalam suatu kebijakan adalah kepentingan yang bisa dilaksanakan secara demokrasi dalam pengertian anggota serta kelompok untuk meraih kesempatan agar dapat mempengaruhi secara langsung dan tidak langsung terhadap isi terjadinya serta akibat dari

kebijakan publik. bahwa kebijakan publik ditujukan agar memenuhi kepentingan umum yang prosesnya melibatkan berbagai faktor seiring dengan pemenuhan tuntutan yang dihadapi serta permasalahan yang harus ditangani dalam kebijakan publik.

Kebijakan publik dibuat tanpa maksud dan tujuan, Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah publik yang berkembang di masyarakat. masalah begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya, maka tidak semua masalah publik tadi bisa melahirkan suatu kebijakan publik. dalam proses kebijakan publik perlu diketahui dengan jelas siapa yang berwenang untuk merumuskan, menetapkan, melaksanakan dan memantau serta mengevaluasi kinerja kebijakan publik.

Analisis kebijakan publik lebih banyak memperhatikan teknik yang digunakan untuk menganalisis dan menilai kebijakan dalam kaitannya dengan masukan, keluaran dan hal yang menjadi dasar dari kebijakan. Bahwa pelaksanaan dari fungsi pemerintahan yang memuat berbagai kebutuhan, aspirasi masalah kemudian nilai sosial kemudian moral masyarakat. Dapat terlaksana bila pemerintah menyusun suatu kebijakan publik yang tepat serta relevan yang sesuai dengan kebutuhan orang banyak.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik yang dilaksanakan secara bersama-sama untuk meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

2.1. Model Kebijakan Publik

Model Kebijakan merupakan representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari situasi pada masalah yang disusun untuk tujuan, bahwa model kebijakan dapat dikatakan sebagai konsep, model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan mengurangi kompleksitas serta mempunyai beberapa manfaat yaitu membantu membedakan hal-hal yang mendasar maupun tidak mendasar dari situasi masalah untuk mempertegas hubungan diantara faktor variabel membantu serta memprediksikan konsekuensi dan pilihan kebijakan.

Kebijakan publik lebih mudah dipelajari dengan bantuan penggunaan model. Model merupakan pendukung dalam perumusan dan pembuatan kebijakan publik. Manfaat penggunaan model adalah mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidak adanya perubahan-perubahan karena faktor penyebab. Terdapat 2 (dua) model dalam mempelajari kebijakan publik, yaitu (Suwitri, 2014)

1. Model menurut hasil dan dampak beberapa model yaitu

- a. Model Rasional : Prosedur Pembuatan keputusan yang akan mengarahkan pada pilihan alternatif yang paling efisien dari pencapaian tujuan. Contoh pengambilan keputusan kebijakan publik model rasional : Pemerintah akan meningkatkan produksi beras di suatu kecamatan. Model ini melihat aspek-aspek yang berkaitan

dengan peningkatan produksi beras, seperti penyediaan bibit unggul, pupuk, irigasi, ketersediaan lahan pertanian, upah buruh tani, cuaca, penyediaan pestisida. Masing-masing aspek akan dilihat dari sisi apakah sebagai faktor penghambat atau pendorong untuk memperhitungkan efisiensi, keuntungan dan kerugian. Alternatif akan diambil dari suatu kebijakan yang mengandung sedikit mungkin risiko kerugian serta inefisiensi.

- b. Model Inkremental : menjelaskan pembuatan keputusan bagi pemecahan masalah untuk mencapai tujuan melalui percobaan dan kesalahan nanti dievaluasi secara menyeluruh. Dalam Model ini keputusan kebijakan publik merupakan suatu proses politik dengan adanya tawar-menawar serta kesepakatan untuk kepentingan pembuat keputusan, sehingga keputusan lebih pada arah kepentingan politik.
- c. Model *Mixed Scanning* : Menggabungkan bagian dari kelemahan serta keterbatasan dari model Rasional dan Inkremental, bahwa keputusan rasional yang dibuat perlu dihitung secara sistematis dari alternatif menjadi sesuatu yang tidak rasional dan tidak efisien, incremental lebih mempertahankan keadaan yang tetap serta sering mengabaikan kebutuhan serta perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Penggabungan Model oleh Etzioni melalui 2 (dua) jenis keputusan yang dibuatnya, yaitu :

1. Keputusan fundamental atau *contextuating decisions* yaitu keputusan-keputusan yang disusun dari seleksi menyeluruh terhadap alternatif utama yang diambil pembuat kebijakan publik dalam rangka mencapai tujuan.

2. Keputusan *incremental* atau *bit decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat secara *incremental* atau perubahan sesedikit mungkin dari keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya

d. Model *Garbage Can* : Model-model lain keputusan diambil dengan rasionalitas atau tingkat kesengajaan, komprehensif masalah dan hubungan yang dapat diperkirakan diantara para pelaku kebijakan. Dalam pandangan model ini, pembuatan keputusan merupakan suatu hal yang sangat tinggi dan berawal dari proses yang tidak dapat diperkirakan dalam pemecahan masalah untuk mencapai tujuan dalam mencari alternatif yang tujuannya seringkali tidak diketahui para pembuat kebijakan, sebagaimana hubungan kausal, para pelaku menentukan tujuan yang sederhana dan memilih alternatif-alternatif ketika mereka berada dalam suatu proses yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya.

e. Model Institusional, merupakan model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan yang fokus pada struktur pada organisasi

pemerintah, lembaga legislatif, eksekutif serta yudikatif tingkat pusat adalah perumus dari kebijakan publik serta implementasinya, karena disahkan oleh lembaga tersebut.

- f. Model Elit Massa, Model bentuk piramida dalam pembuatan keputusan yang mana masyarakat ada dalam level paling bawah. Elit pada ujung piramida serta aktor intern pembuat kebijakan publik berada ditengah. Kebijakan publik dibuat oleh elit maka kebijakan publik itu dibentuk berdasarkan kepentingan tingkat elit maka tuntutan dan keinginan masyarakat tidak diperhatikan.
 - g. Model Kelompok, Model yang dimana politik adalah interaksi di dalam kelompok yang punya kepentingan, Masyarakat merupakan salah bagian dari kelompok kepentingan.
 - h. Model Sistem Politik merupakan pada konsep-konsep system yang terdiri *inputs, with inputs, outputs, feedback* dan *environment* adalah kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya yang ada disekitarnya. Kebijakan publik merupakan hasil *output* dari sistem politik.
2. Model Proses atau *stagist* : model yang pembahasan mengenai pembuatan keputusan kebijakan publik telah menjadi perdebatan di antara penggunaan model "*incremental*" dengan model "rasional". Di satu sisi terdapat pendapat bahwa model "rasional" lebih dapat diterima sebagai suatu model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik sedangkan di sisi lain terdapat pendapat, bagaimana

suatu keputusan harus diambil, model “*incremental*” merupakan gambaran terbaik dari praktik sebenarnya dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik suatu pemerintahan. perdebatan yang berkepanjangan memunculkan usaha-usaha di pertengahan tahun 1970-an untuk mengembangkan model-model pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan publik.

Beberapa usaha telah menghasilkan model *mixed-scanning* sebagai penggabungan antara model-model rasional dan *incremental*. usaha menyusun suatu model di luar jalur rasional dan *incremental* menghasilkan temuan paling mutakhir yaitu model yang mendasarkan pada pandangan irrasional yang disebut model “kaleng sampah” (*garbage can*). Model ini mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada elemen-elemen irrasional sikap para pembuat kebijakan publik, dengan memperhatikan irrasional kepentingan publik dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

Model Kebijakan dapat dihubungkan dari berbagai dimensi dari yang penting diantaranya membantu tujuan, bentuk ekspresi serta fungsi metodologis dari model, Dunn (1999:234:241) (Anggara, 2012, p. 514) menjelaskan model-model kebijakan tersebut adalah

1. Model Deskriptif : menjelaskan dan memperkirakan sebab dan konsekuensi dari pilihan kebijakan. Model ini digunakan untuk memantau hasil dari aksi-aksi kebijakan.

2. Model Normatif : model ini bukan untuk menjelaskan atau memprediksi, tetapi juga untuk memberikan keterangan dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa nilai.
3. Model Verbal : model verbal pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi.
4. Model Simbolis : model menggunakan simbol-simbol untuk menerangkan hubungan di antara variabel kunci yang dipercaya merupakan ciri-ciri suatu masalah. Model ini sulit di komunikasikan bahkan sering menimbulkan kesalahpahaman.
5. Model Prosedural : Model ini menampilkan hubungan yang dinamis di antara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan.
6. Model Pengganti dan Prespektif : Model pengganti diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif yang dimulai dari asumsi bahwa masalah formal adalah representasi yang sah dari masalah. Digunakan untuk merumuskan masalah.

Yang paling penting dari model kebijakan adalah tujuan (*deskriptif* lawan *normative*), bentuk ekspresi (verbal, simbolis, prosedural serta asumsi metodologis). Model model kebijakan adalah prespektif dan bukan pengganti, penggunaannya sebagai pengganti meningkatkan probabilitas dalam usaha untuk memecahkan masalah-masalah yang sulit.

Dapat disimpulkan bahwa model-model kebijakan merupakan penyerderhanaan representasi aspek-aspek kondisi masalah, penggunaanya bukan masalah pilihan, melainkan secara selektif menyerderhanakan situasi serta kondisi masalah, tidak dapat membedakan antara pertanyaan yang penting dan tidak penting, tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi atau membuat rekomendasi karena penilaian berada diluar model dan bukan bagiannya.

2.2. Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar pembuat kebijakan memilih atau merasakan terdorong untuk melakukan tindakan tertentu dengan demikian maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah “prioritas” untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan dengan agenda yang lain.

Barbara Nelson (Winarno, 2012, p. 83) berpendapat bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut, dengan demikian agenda kebijakan pada dasarnya merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam pemerintah. Sedangkan Mark Rushefky (Winarno, 2012, p. 85) menyatakan bahwa

suatu isu akan menjadi agenda melalui hubungan 3 (tiga) urutan, *pertama*, pengidentifikasian, yakni tahap pengidentifikasikan masalah yang didiskusikan sebelumnya, *kedua*, menitikberatkan pada kebijakan atau pemecahan masalah, biasanya terdiri dari para spesialis di bidang kebijakan, seperti misalnya birokrat, staf legislatif, akademisi, para ahli dalam kelompok-kelompok kepentingan dan proposal yang dibawa oleh komunitas-komunitas tertentu, *ketiga* merupakan urutan politik (*political steam*) biasanya disusun dari perubahan-perubahan dalam opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam administrasi dan pergantian partisipan atau ideologi dalam lembaga legislatif.

Kepemimpinan politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda. Para pemimpin politik, dimotivasi oleh pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik, menanggapi masalah-masalah tertentu, menyebarkannya dan mengusulkan penyelesaian terhadap masalah-masalah tersebut. Dalam kaitan ini kepala eksekutif maupun anggota legislatif mempunyai peran utama dalam politik dan pemerintah dalam menyusun agenda kebijakan publik.

Agenda kebijakan pada dasarnya merupakan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah. Bahwa tidak semua masalah masuk kedalam agenda kebijakan. Masalah tersebut yang menjadi prioritas dan akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Merupakan tindakan pemerintah yang spesifik, bahwa analisis tentang bagaimana suatu masalah dikembangkan, didefinisikan, diformulasikan serta pemecahannya.

2.3 Taksonomi Kebijakan

Secara taksonomi, kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu kebijakan menurut sektor yang diatur atau kebijakan sektoral dan kebijakan menurut area yang diatur atau kebijakan kewilayahan. (Toyib & Riant Nugroho, 2018, p. 69)

1. Sektoral Kebijakan

Kebijakan sektoral secara sektor adalah kebijakan yang dibuat sesuai bidang yang diatur kebijakan tersebut. Ada 4 (empat) sektor utama dari kebijakan publik, sektor pertama adalah sektor politik yang terdiri dari atas empat jenis sub-kebijakan, yaitu :

- a. Kebijakan dalam negeri.
- b. Pembangunan politik luar negeri.
- c. Keamanan nasional atau *national security*.
- d. Kebijakan penegakan hukum.

Kedua adalah sektor sosial, Kebijakan Publik disektor sosial dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, kelompok penanganan masalah sosial, yang di dalamnya termasuk :

- a. Kebijakan penanggulangan masalah sosial sebagai dampak (negatif) pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi.
- b. Kebijakan Afirmasi positif untuk kelompok tertinggal, termasuk didalamnya kebijakan masyarakat terbelakang dan masyarakat tertinggal.

- c. Kebijakan kepada kelompok rentan, yaitu kelompok perempuan dan anak-anak.
- d. Kebijakan penanggulangan bencana alam dan sosial yang bersifat mendadak dan *catastrophic* atau tingkat keparahan yang dalam.

Sektor ketiga adalah kebijakan di sektor ekonomi yang dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat), yaitu :

- a. Kebijakan di sektor riil.
- b. Kebijakan moneter dan perbankan.
- c. Kebijakan keuangan dan perpajakan.
- d. Kebijakan perdagangan dan jasa.

Sektor kebijakan keempat adalah infrastruktur, sektor ini dipisahkan karena kekuatan (*power*), untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan keseimbangan pembangunan infrastruktur. sektor ini menyamai ketiga kebijakan diatas.

1. Infrastruktur publik, infrastruktur yang harus dibiayai oleh pemerintahan.
2. Infrastruktur privat, pemerintah tidak melakukan pembangunan untuk infrastruktur privat. hanya memberikan standarisasi agar infrastruktur tersebut digunakan dengan tingkat keamanan dan kenyamanan yang baik.

2. Kebijakan Kewilayahan (Regional)

Kebijakan kewilayahan atau regional dikelompokkan menjadi kebijakan pada tingkat pusat atau nasional dan pada tingkat daerah. Kebijakan berbasis kawasan atau regional berkenaan dengan urusan pemerintahan, dengan kebijakan kewilayahan.

Kebijakan pada urusan Pemerintah wilayahnya merupakan pelayanan dasar yang meliputi :

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
- e. Ketenteraman, ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.
- f. Sosial.

Kebijakan yang menjadi kewenangan Daerah/Provinsi adalah :

- a. Kebijakan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota.
- b. Kebijakan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota.
- c. Kebijakan yang manfaat atau dampak negative lintas daerah kabupaten kota.
- d. Kebijakan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

2.4 Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan dapat diklasifikasikan sebagai substansif atau prosedural. Kebijakan substantif melibatkan apa yang akan dilakukan pemerintah seperti membangun jalan raya, membayar tunjangan kesejahteraan. Kebijakan substantif secara langsung mengalokasikan kelebihan dan kekurangan, manfaat dan biaya, kepada orang-orang. Kemudian kebijakan prosedural sebaliknya berkaitan dengan bagaimana sesuatu akan dilakukan atau siapa yang akan mengambil tindakan. Jadi didefinisikan, kebijakan prosedural termasuk undang-undang yang menyediakan untuk pembentukan lembaga administrasi, menentukan hal-hal di mana mereka memiliki yurisdiksi, menentukan proses dan teknik yang dapat mereka gunakan dalam melaksanakan program mereka.

Anderson (2011) menyatakan ada 4 (empat) jenis kebijakan yaitu kebijakan *distributive*, *regulatory*, *self-regulatory* serta *redistribute*. (Riant Nugroo, 2011).

Kebijakan *distributive* adalah melibatkan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen populasi tertentu : individu, kelompok, perusahaan, dan komunitas. Beberapa kebijakan distributif dapat memberikan manfaat bagi satu atau beberapa penerima manfaat. Yang dapat memberikan manfaat bagi sejumlah besar orang, seperti halnya program dukungan pendapatan pertanian, pengurangan pajak untuk pembayaran bunga, pendidikan gratis dan program pelatihan kerja.

Kebijakan *regulatory* adalah kebijakan peraturan memberlakukan pembatasan atau pembatasan perilaku individu dan kelompok. Artinya, mereka mengurangi kebebasan atau kebijaksanaan untuk bertindak dari mereka yang diatur seperti Industri telekomunikasi, Industri pertambangan emas dan perbankan. Dalam pengertian ini mereka jelas berbeda dari kebijakan distributif, yang meningkatkan kebebasan atau kebijaksanaan orang atau kelompok yang terkena dampak. Ketika kami memikirkan kebijakan regulasi, kami biasanya fokus pada kebijakan peraturan bisnis, seperti kebijakan yang berkaitan dengan pengendalian polusi atau regulasi industri transportasi. Di antaranya, kebijakan semacam ini menjadi fokus gerakan deregulasi. Namun, berbagai kebijakan peraturan yang paling luas adalah yang berkaitan dengan perilaku kriminal terhadap orang dan juga properti.

Kebijakan *Self-Regulatory* adalah kebijakan regulasi mandiri yang hampir sama dengan kebijakan peraturan yang kompetitif karena melibatkan pembatasan atau pengendalian beberapa masalah. Namun, tidak seperti kebijakan peraturan yang kompetitif, kebijakan pengaturan sendiri biasanya lebih dikendalikan oleh kelompok yang diatur sebagai sarana untuk melindungi atau mempromosikan kepentingan anggotanya. Pola pembuatan kebijakan yang biasa ada di sini adalah untuk kelompok profesional atau pekerjaan yang bertindak sendiri untuk mencari undang-undang perizinan dari legislatif negara bagian. Di luar jajaran kelompok yang tertarik, minat terhadap masalah ini biasanya sedikit. Hasilnya

adalah pemberlakuan undang-undang perizinan, yang pelaksanaannya didelegasikan ke dewan yang didominasi oleh anggota dari kelompok berlisensi. Pada waktunya, masuk ke pekerjaan atau profesi berlisensi dapat dibatasi dan harga yang dikenakan untuk layanan khususnya dapat meningkat. Tidak jelas sejauh mana perizinan meningkatkan kualitas layanan yang tersedia untuk umum.

Kebijakan *redistributive* adalah Kebijakan redistribusi melibatkan upaya yang disengaja oleh pemerintah untuk menggeser alokasi kekayaan, pendapatan, properti, atau hak. Dalam kebijakan redistribusi masyarakat pada akhirnya melibatkan perbedaan pendapat antara kaum yang sejahtera atau tidak sejahtera. Pola yang biasa dalam kebijakan redistribusi menggeser sumber kebijakan redistribusi sulit diberlakukan karena melibatkan realokasi uang, hak, atau kekuasaan.

Pada dasar tujuan kebijakan dapat dibedakan sebagai berikut :

1. Mendistribusi sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk *alokatif*, *realokatif* dan redistribusi melawan mengabsorpsi atau menyerap sumber daya ke dalam negara :
Kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama. Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau risorsis yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara, jadi, pemahaman pertama

adalah *absortif* lawan *distributif*. Kebijakan *absorbtif* merupakan kebijakan yang menyerap sumber daya, terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat untuk dijadikan modal atau biaya untuk mencapai tujuan bersama, kebijakan ini sering disebut *extractive policy* seperti kebijakan perpajakan.

2. Mengatur (*regulatif*) lawan membebaskan : Tujuan kebijakan adalah *regulatif* lawan *deregulatif*. Bahwa kebijakan *regulatif* bersifat mengatur dan membatasi seperti kebijakan tarif, pengadaan barang dan jasa, hak asasi manusia. Kebijakan *deregulatif* artinya membebaskan seperti kebijakan penghapusan tarif dll.

3. Mendinamisasi lawan menstabilisasi.

Kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki contohnya kebijakan wilayah industri. Kebijakan stabilitasi memperlambat dinamika yang begitu cepat agar tidak merusak sistem yang ada baik sistem politik maupun keamanan negara.

4. Memperkuat negara lawan memperkuat masyarakat/pasar.

Kebijakan yang memperkuat negara lawan memperkuat pasar. Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara contohnya kebijakan pendidikan dan kesehatan, sementara kebijakan pasar/masyarakat merupakan kebijakan yang mendorong

masyarakat untuk lebih berperan dari peran negara contohnya kebijakan BUMN dan BUMD.

Tujuan setiap kebijakan adalah mensejahterakan masyarakat dalam negara. Karena tujuan kebijakan publik yang utama adalah melahirkan budaya unggul setiap manusia dan organisasi suatu negara, keunggulan ditujukan untuk membangun sebuah kehidupan sejahtera yang lahir dari keunggulan negara dengan terciptanya perkembangan ekonomi yang terus berinovasi. Kebijakan publik selalu mengandung multifungsi untuk menjadikannya kebijakan yang adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. maka itu kebijakan publik akan selalu mendapatkan perhatian yang luas karena berkaitan kepentingan orang banyak yang berpengaruh pada masyarakat luas.

Sejalan dengan itu, tujuan kebijakan disetiap kebijakan adalah membangun masyarakat yang dicitakan, dan itu pasti masyarakat yang sejahtera, Masyarakat sejahtera dicirikan oleh keberadaannya di dalam negara dan bangsa yang unggul. Sejak awal, setiap bangsa berusaha menyejahterakan dirinya dengan cara mengalahkan negara lain. Ada yang dengan berkerjasama, ada yang dengan menaklukkan dan ada pula seolah-olah berkerja sama, tetapi di dalamnya menaklukkan dengan cara beradab. Artinya Indonesia perlu menjadi negara-negara bangsa yang unggul dan untuk itu diperlukan individu atau manusia Indonesia yang unggul, dan untuk itu diperlukan individu atau manusia Indonesia yang unggul. (Toyib & Riant Nugroho, 2018, p. 88)

2.5 Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik lahir melalui proses atau tahapan yang cukup panjang, Anderson (1979) membedakan 5 (lima) langkah dalam proses kebijakan yaitu 1. *Agenda setting*, 2. *Policy formulation*, 3. *Policy adoption*, 4. *Policy implementation* serta 5. *Policy assesment/evalution*.(Public et al., 2003).

Proses Kebijakan Menurut Thomas R. Dye (1992;328) (Widodo, 2021, p. 16) meliputi beberapa hal :

1. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*) dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
2. Penyusunan agenda (*agenda setting*) aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
3. Perumusan Kebijakan (*policy formulation*) merupakan tahapan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
4. Pengesahan Kebijakan (*legitimizing of policies*) tindakan melalui politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

5. Implementasi kebijakan (*policy implementation*) dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
6. Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*) dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat (publik).

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang bergantung yang diatur menurut waktu. Tahap pembuatan kebijakan menurut William Dunn (1994) (Wibawa et al., 2003, p. 24) sebagai berikut

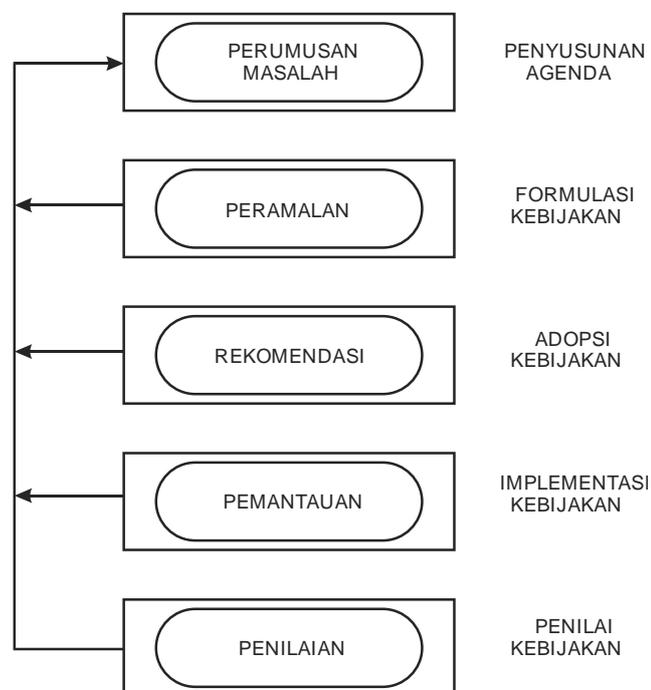
- a. Tahap penyusunan agenda, Penyusunan Agenda Kebijakan berdasarkan pada esensi serta urgen kebijakan dengan keterlibatan beberapa pihak yang berwenang. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara yang lain ditunda untuk waktu yang lama
- b. Tahap formulasi kebijakan, masalah masalah yang telah didefinisikan yang kemudian dicari solusi pemecahan masalah dengan alternatif atau pilihan kebijakan. Kebijakan melihat perlunya perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

c. Tahap Adopsi Kebijakan, Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, *consensus*/kesepakatan diantara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan, Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya manusia maupun finansial..

e. Tahap Penilaian/Evaluasi Kebijakan, evaluasi kebijakan tidak pada tahap akhir saja, tetapi dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan bisa terlibat dalam tahap perumusan masalah kebijakan serta program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan.

Gambar 1. Tahapan Pembuatan Kebijakan



Sumber : (Wibawa et al., 2003, p. 48)

B. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Program kebijakan harus mempunyai tujuan dan dampak yang ingin dicapai. Program kebijakan wajib diimplementasikan supaya menghasilkan tujuan atau dampak yang diharapkan. Implementasi kebijakan publik menurut Tachan (2006) (Suratman, 2017, p. 33) terdiri dari 1. Unsur pelaksana, 2. Adanya program yang dilaksanakan, kemudian 3. *Target Group* atau Kelompok Sasaran. Unsur Pelaksana adalah *implementator* kebijakan merupakan pelaksana kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, pergerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Birokrasi merupakan aktor/pelaksana penuh yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik kemudian unit birokrasi menempati posisi yang strategis dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik di mana birokrasi mempunyai peranan yang besar namun tidak dominan. Bahwa kebijakan publik tidak penting tanpa tindakan-tindakan yang nyata dilakukan dengan program/kegiatan atau proyek.

Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis atau teknis, sebagai sebuah strategi dalam kebijakan publik sudah terangkum dari para aktor terlibat. (Yunus & Aljurida, 2021, p. 10)

Program adalah rencana yang sudah ditentukan sumber daya yang akan digunakan dalam satu kesatuan. Bahwa program tersebut telah mempunyai sasaran, kebijakan, prosedur, standar, metode serta anggaran. Program harus memiliki :

1. Tujuan/Sasaran yang ingin dicapai.
2. Periode waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan Program.
3. Biaya yang dibutuhkan.
4. Jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan.

(Grindle, 1980) (Suratman, 2017, p. 34) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan ; “kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*), serta sumberdaya yang tersedia (*resources committed*).

Program dalam Implementasi Kebijakan Publik terdiri beberapa tahap :

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta anggaran dan waktu.
2. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur dan personalia, anggaran serta sumber lain, prosedur dan metode yang tepat.

3. Membangun sistem penjadwalan, *monitoring* dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi hasil pelaksanaan kebijakan.

2.1 Model Model Implementasi Kebijakan

1. Generasi Pertama Model *TOP-DOWN*.

Implementasi Kebijakan Publik generasi pertama dikemukakan Pressman dan Wildavsky (1973) (Suratman, 2017, p. 79) perubahan pada fokus dari bagaimana suatu proposal menjadi sebuah aturan untuk menjadi sebuah program dan menjelaskan mengenai kerumitan, kesukaran serta tingkat kejadian kesalahan yang muncul dalam proses implementasi. Lanjut Pressman dan Wildavsky berpendapat bahwa proses kebijakan dilakukan secara *Top-Down* dan linier yang dilaksanakan pemerintah. Pada model ini menjelaskan bahwa implementasi harus merupakan proses linier yang mana arah kebijakan dijelaskan kegiatan program mungkin ada penyimpangan peraturan. Kemudian pembuat kebijakan adalah aktor penting sehingga pelaksana ditingkat organisasi hanya bertugas untuk melaksanakan proses implementasi. kemudian proses implementasi harus mengerti pada masalah proses penyusunan tujuan atau kebijakan yang pada suatu implementasi dengan menitikberatkan perhatian pada posisi struktural mereka yang menetapkan target dan yang harus diimplementasikan. Model *Top-Down* bahwa

implementasi menjadikan orang melakukan apa yang diperintah dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem.

2. Generasi Kedua Model *Bottom-Up*.

Generasi Kedua menggunakan *Analytical Frameworks*, menyatakan bahwa implementasi mengalami perbedaan sesuai dengan perjalanan waktu, berbagai kebijakan yang berbeda dari suatu negara ke negara lainnya, identifikasi siapa saja aktif yang dapat menjelaskan tindakan-tindakan serta adanya perselisihan dari berbagai permasalahan yang berkaitan dengan proses dari sebuah penelitian sistematis empiris dalam disiplin ilmu. Kemudian dalam konsep *Analytical Frameworks* memberi penekanan yang diutamakan dalam generasi kedua pada : bentuk kebijakan dan kontennya, sumberdaya, organisasi dan pelaku serta hubungan antara relasi dilihat dari pola komunikasinya.

Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian *outcome*, karena studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode penyelidikan kemudian analisis dari aktivitas program yang sesungguhnya yang telah dirancang sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih. Kebijakan dan program dalam prakteknya sulit untuk dibedakan. Karena selalu bersangkutan sebab implementasi kebijakan selalu saling terkait dengan *outcome* dari suatu program, maka sulit untuk memisahkan hasil akhir kebijakan dari program utamanya, yang

dimana program merupakan fakta yang sebenarnya untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut.

Keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi dapat dievaluasi berdasarkan kapasitas sesungguhnya dalam melaksanakan program yang telah ditetapkan dan kemudian implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur pencapaian *outcomes* dari program yang dilaksanakan. Bahwa proses implementasi secara umum dapat mulai dilaksanakan apabila tujuan dan sasaran sudah ditentukan dan juga aktivitas program kemudian dana yang telah disediakan untuk mencapai tujuan.

Proses implementasi sangat dipengaruhi oleh berbagai macam sasaran yang telah ditentukan secara khusus kemudian bentuk sesuai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Upaya-upaya tersebut merupakan penciptaan sistem penghantaran kebijakan berupa alat yang didesain dan dicapai dengan suatu harapan untuk mewujudkan tujuan akhir sesuai yang telah ditentukan, sehingga program bertujuan untuk mencapai hasil akhir dari suatu kebijakan.

Model ini sebagai generasi kedua implementasi kebijakan publik lahir sebagai kritik terhadap model *top-down* yang tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi.

3. Generasi Ketiga *Model Hybrid*

Dalam generasi ini telah dikembangkan suatu model proses implementasi yang lebih khusus yang terhubung yang menjadi pertimbangan dan fokus utama dalam penelitian dengan model *Top-Down* dan *Bottom-Up* menjadi *SingleFramework*. desain kebijakan dan jejaring kebijakan serta implikasinya terhadap keberhasilan dari implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting yang nantinya akan dievaluasi. Bahwa seberapa baik suatu program dan kebijakan dibuat akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dari implementasi dalam jejaring kebijakan tertentu.

Mengacu dengan model oleh Malcolm L.Goggin (1990) (Suratman, 2017, p. 129) adalah model komunikasi dalam implementasi kebijakan antar pemerintah (*The Communication Model Of Intergovernmental Policy Implementation*) model ini melihat perilaku dari pelaksana implementasi kebijakan. Model ini menggunakan teori komunikasi yang memahami hubungan dalam implementasi kebijakan antar pemerintah, untuk pemahaman yang lebih baik mengenai implementasi antar pemerintah dimana prosesnya yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah pusat yang mempengaruhi pemerintah daerah. dengan kata lain seberapa baik kebijakan itu didesain akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dari implementasi dalam jejaring kebijakan tertentu. merupakan hal yang terpenting yang akan dievaluasi.

2.2 Model Proses Implementasi Kebijakan Publik

1. Model Implementasi Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky

Studi Implementasi dimulai pada tahun 1970 karya Erwin Hargrove menulis tentang studi proses kebijakan dan Jeffery Presman & Aaron Wildavsky karya buku *Implementation* (Pressman & Wildavsky, 1984) penekanan yang berkembang pada tahap implementasi dan evaluasi proses kebijakan. oleh karena itu, nilai kebijakan harus diukur tidak hanya dalam hal daya tariknya tetapi juga mengingat implementasinya. apakah digunakan untuk memeriksa kemajuan atau mengubah arah, evaluasi mencakup analisis implementasi.

Tujuan kebijakan ditetapkan oleh pembuat kebijakan pusat. Karya Pressman dan Wildavsky mengikuti model pendekatan rasional : menetapkan tujuan kebijakan, penelitian implementasi berkaitan dengan pertimbangan apa yang membuat tujuan kebijakan menjadi sulit tercapai. Implementasi sebagai interaksi antara penetapan tujuan dan tindakan yang diarahkan untuk mencapainya. Hubungan linier antara tujuan kebijakan yang disepakati dan implementasinya, implementasi menunjukkan terbentuknya prosedur birokrasi yang memadai untuk memastikan bahwa kebijakan dilaksanakan sebaik mungkin. Untuk tujuan ini lembaga pelaksana harus mempunyai sumber daya yang cukup, dan perlu ada sistem hirarkis tanggung jawab dan kontrol yang jelas untuk mengawasi tindakan pelaksana. (Hill & Hupe, 2002, p. 45)

Model ini menjelaskan bahwa pembuat kebijakan merupakan aktor penting pada organisasi bertugas hanya untuk melaksanakan proses implementasi. proses implementasi harus memahami proses penyusunan tujuan kebijakan, para pengambilan kebijakan dan pelaksana kebijakan.

2. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn menawarkan model teoritis yang lebih rumit yang sangat mirip Pressman dan Wildavsky, Fokus studi hasil implementasi berhubungan dengan tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan awal.(Peters & Pierre, 2006, p. 89), Kerangka Teori Van Meter dan Vorn merujuk pada 3 (tiga) konsep dasar literatur :(Hill & Hupe, 2002, p. 46)

- a. Teori Organisasi dan Perubahan Kerja Organisasi, bahwa pentingnya pengawasan organisasi (Max Weber).
- b. Studi Tentang Dampak kebijakan.
- c. Stdi tentang hubungan antar pemerintah, khusus perkerjaan (Derthick (1970) dan Pressman dan Wildavsky.

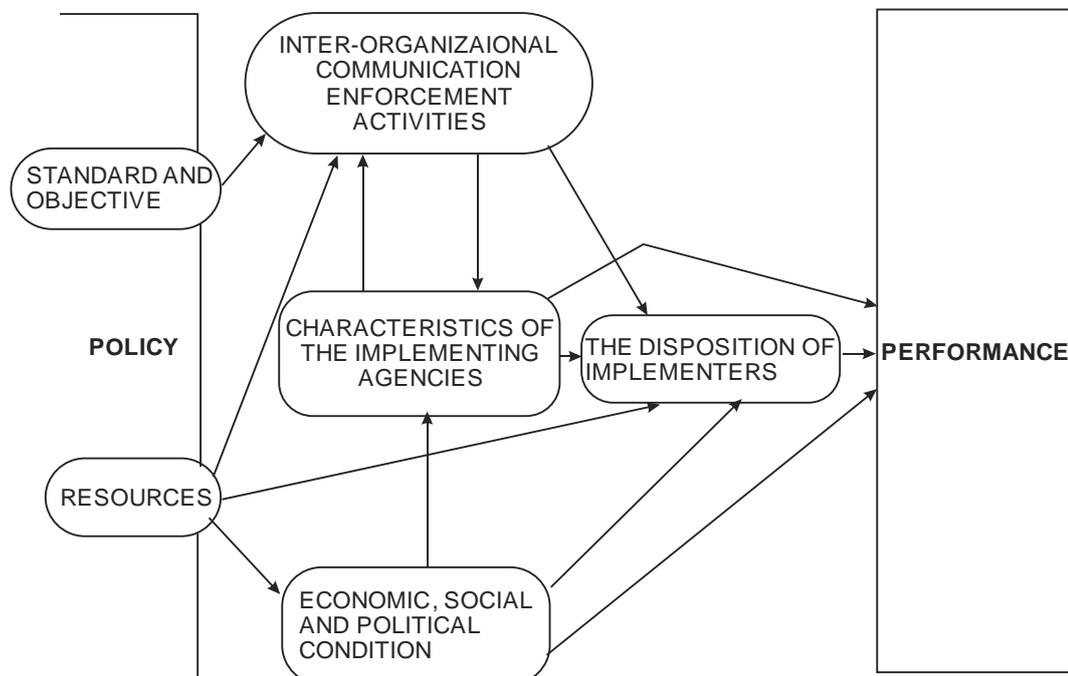
Van Meter dan Van Vorn (1975) menjelaskan implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau kelompok pemerintah swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan sejalan dari kebijakan publik, pelaksana kebijakan serta kinerja kebijakan.

Van Meter dan Van Horn menyarankan 6 (enam) model di mana enam variabel terkait secara dinamis dengan suatu hasil kinerja kebijakan yaitu (Hill & Hupe, 2002, pp. 46–48)

1. Standar dan Tujuan Kebijakan (*policy standards and objectives*) menjelaskan tujuan seluruh keputusan kebijakan untuk memberikan standar yang nyata dan lebih spesifik untuk menilai kinerja.
2. Tersedianya sumber daya dan anggaran (*insentif*), keberhasilan implementasi kebijakan sangat berpengaruh dari kemampuan sumber daya yang tersedia. sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah manusia. Serta alokasi anggaran yang tersedia dalam proses implementasi.
3. Kualitas hubungan antara organisasi. Implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang efektif dalam organisasi/lembaga dan koordinasi antara organisasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan.
4. Karakteristik lembaga pelaksana, termasuk masalah pengawasan pada organisasi. kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh pelaksana kebijakan yang disiplin dan ketat, yang utama adalah prosedur kerja standar serta fragmentasi.

5. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik, yang perlu diperhatikan guna melihat kinerja implementasi kebijakan adalah lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik, lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang bermasalah menjadi faktor kegagalan dari implementasi kebijakan.
6. Respon Pelaksana kebijakan yang melibatkan 3 (tiga) elemen : pemahaman tentang kebijakan, arah penerimaan kebijakan, penolakan.

Gambar 2. Model Proses Implementasi Van Meter dan Varn Horn



Sumber : (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 20)

3. Model Implementasi George C. Edwards III

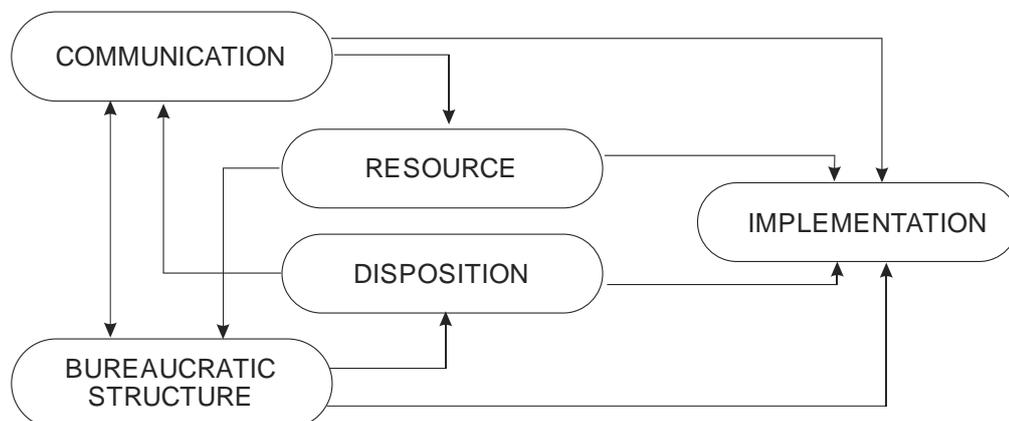
Implementasi Kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis yang banyak faktor yang saling berinteraksi serta mempengaruhi dalam implementasi kebijakan.

Edwards (1980;10-20) (Winarno, 2012) bahwa terdapat 4 (empat) variabel yang menentukan implementasi kebijakan akan berhasil yaitu

1. Komunikasi sebagai dasar acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan. Komunikasi dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan sesuai harapan yang diinginkan. Artinya komunikasi harus dinyatakan secara jelas.
2. Sumber Daya, faktor sumber daya manusia, melainkan juga kemampuan sumber daya materil dalam mendukung pelaksanaan kebijakan. bahwa sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat serta efektif.
3. Disposisi atau Sikap Pelaksana yang diartikan kesepakatan di pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkannya serta mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut.

4. Struktur Birokrasi, Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang dalam lembaga eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. bahwa penerapan kebijakan dalam arti bahwa dampak terhadap kebijakan dalam arti penerapan kebijakan itu tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi tersebut. Untuk melaksanakan kebijakan dan para pelaksana harus mengetahui apa yang akan dilaksanakan seperti kordinasi dan jumlah sumber daya yang terlibat dalam implementasi.

Gambar 3. Model Proses Implementasi George C. Edward III



Sumber : (Agustino, 2008, p. 150)

4. Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Model Implementasi dikembangkan Mazmanian dan Sabatier menjelaskan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan, Model Implementasi disebut model kerangka analisis implementasi (*a framework for implementation analysis*). (Hill & Hupe, 2002, p. 49)

Implementasi kebijakan publik adalah kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori besar yaitu ; (Sabatier & Mazmanian, 2005)

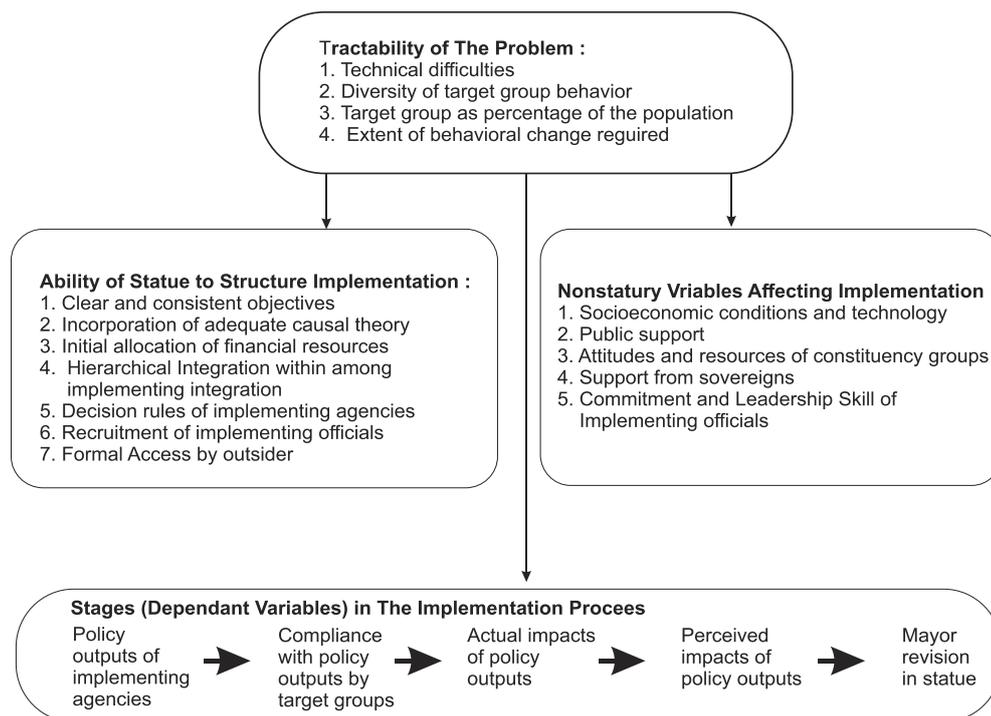
1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*) terdiri atas ;
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang ada, bagaimana permasalahan yang terjadi, seperti permasalahan sosial yang mudah atau sulit untuk diselesaikan.
 - b. Tingkat keberagaman kelompok sasaran
Masyarakat *homogen* atau *heterogen* sebagai kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan, masyarakat yang *homogen* tentunya lebih mudah program diimplementasikan, sementara masyarakat *heterogen* akan lebih menyulitkan dalam implementasi.

- c. *Presentase* kelompok sasaran terhadap total populasi sasaran. Suatu program akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanya sekelompok orang tertentu atau hanya sebagian kecil dari semua populasi.
 - d. Perubahan perilaku yang diharapkan. Hal ini menyangkut akan bagaimana perubahan perilaku dari kelompok sasaran yang diharapkan dengan program yang ada.
2. Karakteristik Kebijakan (*ability of statute to structure implementation*)
- a. Kejelasan isi kebijakan, Sebuah kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan harus mengandung konten yang jelas serta konsisten.
 - b. Dukungan teoritis pada kebijakan, dukungan teoritis lebih memantapkan suatu aturan kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji.
 - c. Alokasi sumberdaya anggaran kebijakan, dalam mendukung implementasi kebijakan adalah masalah dana, untuk membiayai selama pelaksanaan program.
 - d. Keterpautan dan dukungan antar berbagai pelaksana, program akan berhasil diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan pelaksana.

- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, pelaksana sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsisten agar tidak terjadi masalah dalam implementasi.
 - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, faktor utama dalam keberhasilan implementasi adanya komitmen yang kuat dari aparatur dalam melaksanakan tugasnya dengan komitmen pada penerapan suatu peraturan.
 - g. Partisipasi Kelompok luar dalam implementasi kebijakan, program akan mendapat dukungan kelompok masyarakat ikut terlibat dalam kebijakan program dalam suatu wilayah.
3. Variabel Lingkungan kebijakan (*non statutory variables affecting implementation*)
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan kemajuan teknologi, menyangkut akan hal suatu keadaan suatu masyarakat secara umum dan semakin berkembang teknologi semakin mempermudah pengimplementasian sebuah program.
 - b. Dukungan publik terhadap kebijakan. Dukungan publik akan mempermudah ketika kebijakan dikeluarkan.
 - c. Sikap dan sumberdaya kelompok, kelompok pemilih dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dengan melakukan intervensi serta kritik kinerja pada badan pelaksana kebijakan.

- d. Dukungan dari Penguasa/Pejabat, Kesepakatan pejabat instansi merupakan fungsi kemampuan pada pelaksana melalui seleksi instansi serta pejabat tinggi,
- e. Komitmen dan keterampilan *implementor*, untuk mendapat tujuan yang ingin dihasilkan dalam kebijakan diperlukan komitmen pelaksana serta ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan merealisasikan proritas tujuan tersebut.

Gambar 4. Model Proses Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber : (Suratman, 2017, p. 101)

5. Model Implementasi Merilee.S. Grindle

Merilee S. Grindle. 1980 lewat karyanya *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey. secara umum implementasi diwujudkan sebagai hasil/*outcomes* hasil kegiatan pemerintah karena melibatkan dalam pembuatan sistem kebijakan. secara khusus dirancang dan ditarget dengan harapan mencapai tujuan, kebijakan publik merupakan pernyataan tujuan, sasaran dan saran yang ditunjukkan dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. (Grindle, 1980, p. 6)

Hal yang utama dalam mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah :

1. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur pada proses pencapaian hasil akhirnya *outcomes*, yaitu bahwa tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle (1980) (Grindle, 1980, pp. 7–8) dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dilihat dari 2 (dua) hal yaitu
 - a. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. diukur dengan melihat 2 (dua) faktor yaitu :

1. Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
2. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle (1980) (Grindle, 1980, pp. 8–14), amat ditentukan oleh tingkat kebijakan itu sendiri yaitu :

1. Indikator pada Isi Kebijakan (*Content of Policy*) menjelaskan bahwa
 - a. Kepentingan-Kepentingan yang mempengaruhi (*Interest Affected*)
Interst affected dikaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
 - b. Tipe Manfaat (*Type of Benefits*)
content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
 - c. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai (*Extent of Change Envision*)
Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai.

Content of policy yang ingin dijelaskan adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.

d. Letak Pengambilan Keputusan (*Site of Decision Making*)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. Pelaksana Program (*Program Implementors*)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.

f. Sumber-Sumber Daya yang Digunakan (*Resources Committed*)

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. Indikator pada Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

meliputi :

a. Kekuasaan, Kepentingan serta Strategi dari Aktor yang Terlibat

(*Power, Interest and Strategies of Actors Involved*),

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para pelaksana yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Tetapi ketika masalah ini tidak diperhitungkan dengan baik, maka sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

b. Karakteristik Lembaga dan Pihak yang sedang berkuasa. (*Institution and Regime Characteristics*)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana (*Compliance and Responsiveness*)

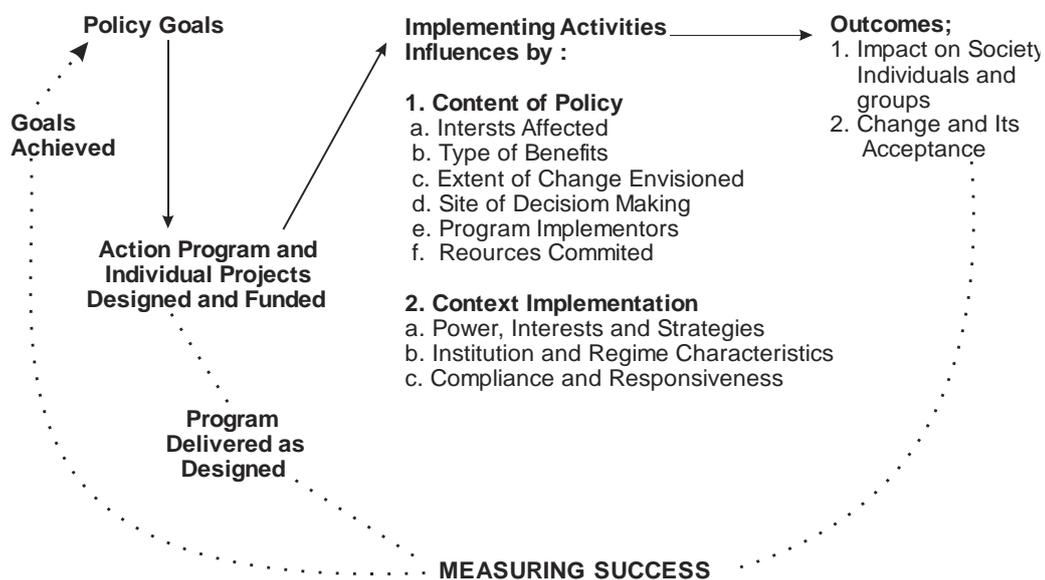
Penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. (Suratman, 2017, pp. 102–104)

Proses umum administratif dapat diteliti di tingkat program tertentu, keberhasilan atau kegagalan dapat dievaluasi dalam kaitannya dengan kapasitas yang sebenarnya untuk melaksanakan program-

program yang sudah dirancang, pada waktunya implementasi kebijakan secara keseluruhan sehingga dievaluasi dengan mengukur hasil program terhadap tujuan yang diharapkan.

Model Implementasi Grindle menyajikan struktur kebijakan yang pelaksana kebijakan melalui tahapan perumusan program serta kegiatan. Model ini komprehensif dibandingkan model sebelum. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle ini mempunyai keterbatasan bahwa kriteria tentang keberhasilan implementasi yaitu dampak sulit untuk diteliti dalam waktu pendek memberikan dampak perubahan-perubahan pada individu maupun masyarakat dan kelompok.

Gambar 5. Model Proses Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle



Sumber : (Grindle, 1980, p. 11)

C. Manajemen Publik

Manajemen Publik adalah pemahaman mengenai sistem administrasi serta manajemen yang digunakan dalam sektor publik maupun organisasi nirlaba. *Terminologi* manajemen publik (*public management*) mengarah pada jenis keilmuan yang luas lagi yaitu administrasi publik (*public administration*). Manajemen publik bagian dari administrasi publik yang khusus membahas keilmuan mengenai desain program dan restrukturisasi organisasi, alokasi sumber daya melalui sistem anggaran, manajemen keuangan, manajemen sumberdaya manusia serta evaluasi program serta audit (Ott,Hyde & Shafritz,1990,h.ix).(Wijaya & Damar, 2014, p. 2)

Manajemen publik fokus pada internal organisasi sektor publik, yang mengatur bagaimana organisasi sektor publik secara optimal mencapai tujuannya. Organisasi sektor publik juga tidak begitu saja mengabaikan realitas eksternal organisasi sektor publik yang dipengaruhi oleh kebijakan publik serta kepentingan politik, yang selalu identik dimiliki organisasi sektor publik dan tidak dimiliki oleh sektor lain.

Lynn (1996) (Wijaya & Damar, 2014, p. 5) mengemukakan gambaran manajemen publik sebagai Seni (*art*). Ilmu (*science*) serta Profesi (*profession*). Manajemen publik sebagai seni (*art*) adalah aktivitas kreatif yang dilaksanakan oleh para praktisi yang tidak dapat dipelajari dengan cara dihitung. Manajemen publik merupakan sebuah

aktivitas/kegiatan yang memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi dan sangat tergantung dari situasi dan kondisi dimana beroperasi.

Manajemen publik sebagai ilmu (*science*), manajemen publik memerlukan sebuah analisis sistematis dengan menggunakan interpretasi serta eksplanasi. Kemudian manajemen publik sebagai profesi (*profession*) merujuk pada sekelompok orang yang mendedikasikan dirinya pada ilmu ini.

Hal terpenting dalam perkembangan paradigma administrasi publik adalah dengan munculnya sebuah pendekatan baru yaitu manajemen publik (*publik management*). Hughes (1994) (Rakhmat, 2018, p. 105) menyatakan bahwa munculnya manajemen publik sebagai salah satu pendekatan manajemen kontemporer sebagai refleksi atau kelemahan dari manajemen tradisional atau administrasi tradisional. Tanggapan pada administrasi tradisional bahwa kritik yang diarahkan pada administrasi tradisional karena sifatnya hierarki dan efisien. Sementara manajemen publik sebagai suatu model dan cara kerja yang baru yang lebih fleksibel, rasional serta efisien (Borair dan Lafflar, 2003).

Manajemen Publik diterima dan juga berarti suatu orientasi tindakan pada koordinasi serta saling terkait yang tidak bisa dipisahkan oleh kegiatan program publik. Manajemen publik adalah penggabungan berdasarkan norma dari administrasi tradisional dan orientasi manajemen modern, kemudian istilah administrasi pemerintahan belum banyak berubah kemudian manajemen publik semakin terkenal dan populer,

didukung beberapa ahli berpendapat bahwa administrasi lebih banyak menekankan aspek kebijakan sementara manajemen publik lebih fokus pada manajemen itu sendiri. (Shafritz,2000 dan Hughes,1994) (Rakhmat, 2018, p. 106).

Dalam aspek pelayanan manajemen publik tidak bisa dipisahkan dari kebijakan publik. Manajemen publik meliputi komponen manajerial, penganggaran, sumber daya, manajemen keuangan serta teknologi informasi yang pada fase sekarang menjadi faktor pendukung yang paling penting sebab manajemen publik membutuhkan keseimbangan tanggung jawab dan tindakan dengan kepekaan kebijakan serta nilai-nilai layanan publik. Tentu sebagai sebuah konsep dan pendekatan manajemen publik adalah konvergensi analisis kebijakan publik berserta administrasi dan mengakui bahwa manajemen dan kebijakan berjalan secara bersamaan dalam berbagai kegiatan manajemen publik. Maka manajemen publik sangat membutuhkan penguasaan keterampilan dan kebijakan administratif. (Guy dan Shafritz,2000) (Rakhmat, 2018, p. 106).

Pada tahun 1900-an berkembang paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow "*Politic and Administration*". Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W.Taylor "*Principles of Scientific Management* (1911). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen publik di sector swasta – *Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah

dimaksudkan untuk meningkatkan *output* dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sektor industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi publik. Wilson berpendapat pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik. (Susiani, 2019, p. 10)

New Public Management (NPM) muncul Tahun 1980an dan menguat Tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business* atau *market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi.

New Public Management (NPM) diawal kemunculannya hanya mencakup 5 (lima) bagian adalah (1). Penerapan derelugasi pada *line management*, (2). Konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri, (3). Penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak, (4). Penerapan mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar, serta (5). Memperhatikan mekanisme pasar (Hood,1991).

Kemudian perkembangannya muncul 7 (tujuh) bagian (Osborne & Mclaughlin 2002), 8 (delapan) Bagian (Martin, 2002), 9 (sembilan) bagian (Kasements,2000) serta 10 (sepuluh) bagian sebagaimana yang dikemukakan dalam *Reinventing Government* (Gaebler & Osborne, 1992).

Kemudian David Osborne dan Ted Gaebler (1992,13-22) (*Membangun Birokrasi Publik Melalui Pendekatan Model NPM (New Public Management) - Definisi Dan Pengertian Menurut Ahli, n.d.*) menunjukkan sesuatu pada pendekatan manajerial dari sudut lain dalam mengelola mengurus birokrasi pemerintahan dimana birokrasi berubah ke gaya wirausaha (*enterprenuer goverment*). Ciri dari *enterpreneur goverment* adalah adanya persaingan, memberikan kekuasaan pada masyarakat, tingkat pengukuran difokuskan pada hasil (*outcomes*) bukan pada *income*, Masyarakat/Publik adalah pelanggan dengan banyak pilihan yang ditawarkan, mengantisipasi masalah sebelumnya, menghasilkan sejumlah uang bukan mengeluarkan, mekanisme pasar bukan mekanisme pemerintahan serta keterlibatan pihak swasta, masyarakat untuk menyelesaikan masalah.

Doktrin *New Public Management* (NPM). Bahwa Proses Reformasi harus ditujukan pada 6 (enam) dimensi utama. Pertama, mengenai *productivity* adalah bagaimana pemerintah menghasilkan lebih banyak hasil dengan dana yang minim : Kedua, *marketization* adalah bagaimana pemerintah memanfaatkan insentif gaya pasar supaya menghilangkan penyakit birokrasi, Ketiga *service orientation* adalah

bagaimana pemerintah dapat berhubungan dengan masyarakat secara lebih baik agar program-program lebih responsif terhadap kebutuhan warga masyarakat, Keempat *decentralization* bagaimana pemerintah membuat program ke tingkat pemerintah yang lebih rendah atau memindahkan tanggungjawab instansi pemerintah ke para manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan masyarakat atau memberi peluang untuk mereka melaksanakan adaptasi terhadap kebutuhan masyarakat. Kelima *policy* adalah bagaimana pemerintah memperbaiki kapasitas kebijakan serta Keenam, *performance accountability* adalah bagaimana pemerintah memperbaiki kemampuannya untuk memenuhi janji (Kettl.2000) (Keban, 2014, p. 246). Kemudian hasil nyata mencakup 5 (lima) aspek adalah 1. *Saving*, 2 Perbaikan Proses, 3. Perbaikan efisiensi, 4. Peningkatan efektivitas, 5. Perbaikan sistem administrasi seperti peningkatan dan efisiensi serta sistem administrasi kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan .

Administrasi publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah

- "*steer not row*" artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.

- *New Public Management* (NPM) menekankan akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Yang penting dalam *New Public Management* (NPM) adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan *steering* dari pada menjalankan sendiri *rowing*, wajib melakukan regulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif serta menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil dan orientasi pada proses dan input.

Partisipasi masyarakat menjadi bagian yang penting dari sistem pelayanan publik. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatur dengan jelas peran masyarakat dalam pengembangan sistem pelayanan publik diantaranya sebagai bagian dari organisasi penyelenggara, pengguna yang aktif, serta pemangku kepentingan yang memiliki hak untuk mengadu dan ikut terlibat dalam perumusan standar pelayanan. Undang-Undang ini menuntut perubahan yang signifikan dari praktik manajemen pelayanan publik yang berlaku di pusat dan daerah.

Negara perlu memfasilitasi lembaga-lembaga penyelenggara layanan publik diluar birokrasi pemerintah agar mereka dapat berperan

secara substansial dan menjadi pilihan sebagai penyelenggara layanan yang potensial.(Dwiyanto, 2015, p. 66)

3.1 Konsep Manajemen Publik

Manajemen Publik sebagai konsep pada semua layanan publik. Manajemen publik merupakan administrasi negara yang mempunyai hubungan dengan efisiensi, tanggung jawab serta paling utama adalah pencapaian hasil. Shafritz (2000) (Rakhmat, 2018, p. 107) manajemen publik merupakan aplikasi ilmu dan seni pengetahuan manajemen terhadap suatu konteks di mana berbagai nilai turut menentukan hasil penilaian suatu keberhasilan serta di mana aturan ikut berpengaruh terhadap halangan-halangan yang diakibatkan dari kebijakan administratif.

Manajemen publik merupakan kajian yang mencerminkan perubahan dan penekanan terhadap pengambilan keputusan. Praktek manajemen yang efisien, manajer publik sekarang menuntut kesanggupan untuk menilai, memberikan pelayanan kepada masyarakat, memberi wewenang, bertindak inkremental dan dedikasi terhdapa publik.

Merupakan bidang multidisplin yang meliputi masalah keuangan, sumber daya manusia, perencanaan, analisis kebijakan serta pengembangan organisasi. Clarke (1996) (Rakhmat, 2018, p. 107) mengatakan manajer publik harus memperhatikan keseimbangan yang baik antara perannya dalam membantu membuat kebijakan serta dalam penerapan kebijakan.

Membangun kerja sama dengan pihak-pihak yang memiliki kepentingan berbeda dan mempertahankan keadaan kondusif sambil menangani perubahan-perubahan yang akan terjadi.

Manajemen publik sekarang bertolak pada pandangan mengenai kompetensi yang netral terhadap nilai pelayanan publik serta saran untuk memajukan kualitas publik. Menurut Bonzeman(1993), Romsek(1994), (Rakhmat, 2018, p. 8) keberhasilan manajemen publik sangat ditentukan oleh kemampuan menyediakan kepemimpinan, membuat kebijakan, menyusun program, merancang lingkungan organisasi, sumber daya penganggaran, pengelolaan kepegawaian serta mengarahkan pekerjaan.

Publik adalah target utama pemerintah untuk menyediakan jasa atau produk, kepuasan publik yang juga berasal dari istilah bisnis, kepuasan pelanggan adalah perasaan senang atau kecewa yang dihasilkan dari membandingkan kinerja produk/jasa yang dirasakan atau hasil dalam kaitannya dengan ekspektasi publik. (Kotler & Keller, 2006; 144) (Ulum, 2018, p. 21)

Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Para agen pembaharuan praktik pemerintah dapat memulai eksperimentasi mereka pada ranah pelayanan publik dengan mengembangkan sistem pelayanan publik yang efisien, akuntabel serta partisipatif, keberhasilan mengimplementasikan nilai-nilai tersebut dalam ranah pelayanan publik dapat ditularkan pada arah lain. Strategi

pembaharuan harus memperhitungkan semua faktor itu dan memanfaatkannya secara optimal untuk mendukung proses pembaharuan pelayanan publik. (Dwiyanto, 2014)

3.2 Prinsip Manajemen Publik

Manajemen Publik fokus pada penerapan dasar-dasar manajemen yaitu efisiensi dalam pemakaian sumber daya, efektivitas, tujuan pada pelanggan, tujuan pada kekuatan pasar dan lebih peka terhadap kepentingan publik, paradigma manajemen publik menganjurkan peran pihak swasta yang lebih besar serta mempersempit peran sektor publik.

Hughes (1994) dalam (Rakhmat, 2018, p. 108) ada beberapa prinsip manajemen publik yaitu manajemen profesional dalam sektor publik, standar dan pengukuran kinerja, pergeseran menuju persaingan yang ketat dalam sektor publik, penekanan pada segi efisiensi dan disiplin dalam pemanfaatan sumber daya dan manajemen publik fokus terhadap unsur manajemen.

Paradigma baru dikenal dengan istilah manajemen publik baru (*new public manajemen*). Bagaimana terciptanya efisiensi serta pengelolaan birokrasi yang orientasi pada pasar. Konsep ini dikenal lewat Osborne dan Gaebler dengan *reinventing government* sebagai pendekatan baru dalam administrasi publik yang penerapan ilmu pengetahuan dan pengalaman didapatkan dalam manajemen bisnis serta disiplin lain untuk

memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Dan juga diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi serta orientasi pada hasil *outsourcing* serta *contracting out* dan manajemen serta anggaran yang berdasar kinerja. (Keban, 2014, p. 245)

Manajemen publik baru menyatakan bahwa pendekatan administrasi tradisional kurang efektif dalam memecahkan masalah serta memberikan pelayanan publik. Dalam hubungan ini. Vigoda dan Keban (2008) (Rakhmat, 2018, p. 109) terdapat 7 (tujuh) komponen penting dari manajemen publik baru adalah pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, penggunaan indikator kinerja, penekanan yang lebih besar pada pengendalian *output*, pergeseran pada perhatian yang lebih kecil, pergeseran pada persaingan yang tinggi, penekanan pada sektor swasta, penekanan disiplin serta efisiensi yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Tujuan pelaksanaan manajemen publik dilingkungan pemerintah daerah terkait dengan diterapkannya fungsi-fungsi manajemen dalam pengelolaan terutama keuangan daerah secara efisien dan efektif, berdasarkan peraturan perundangan pengelolaan manajemen keuangan daerah meliputi seluruh aktivitas perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, akuntansi dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dengan 3 (tiga) level tujuan manajemen sektor publik yaitu 1. Tercapainya disiplin fiskal yang telah ditetapkan, 2.

Terlaksananya proses alokasi yang sesuai dengan tujuan strategis dan prioritas yang ditetapkan serta 3. Terciptanya efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pemerintah daerah. Ketiga tujuan tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu dengan lainnya.

3.3 Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik serta menyediakan kepuasan pelanggan (Lukman,2004;6;Moenir,1998;12), serta pelayanan publik suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang serta jasa yang diperlukan. (Prasojo,2006:6)(Badu Ahmad, 2018, p. 1)

Paradigma yang berkembang dalam administrasi publik adalah tuntutan pelayanan publik yang lebih baik dari sebelumnya, bahwa tuntutan pelayanan publik yang lebih baik dari sebelumnya, akan pelayanan yang baik serta memuaskan publik merupakan suatu kebutuhan dipenuhi oleh lembaga pemerintah sebagai pelaksana pelayanan publik. Muncul seiring dengan berkembangnya era reformasi pada tahun 1998 serta pada tahun 2001 tentang otonomi daerah. (Badu Ahmad, 2018, p. 4)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang cepat, efektif serta nyaman kepada masyarakat. Pelayanan publik yang cepat serta tepat dimasa perkembangan teknologi informasi dan globalisasi yang perkembangannya begitu cepat mutlak untuk dilaksanakan, kalo tidak dilaksanakan akan timbul gejolak sosial, apalagi fungsi utama pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik sejalan dengan perkembangan maka menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan dalam pelayanan publiik. sehingga ada kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah tentang pelayanan publik. serta pelayanan publik merupakan pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintah. sebagai indikator dalam penilaian kinerja pemerintah ditingkat pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintah dinyatakan baik serta kualitas memberikan dampak kepuasan masyarakat. Karena penilaian ada di kelompok masyarakat. Bahwa indikator kepuasan masyarakat menjadi dasar ukuran keberhasilan pemerintah (Hayat,2017) (Sellang et al., 2019, p. 4)

Lewis (1993) dalam Algamir & Shamsuddoha (2003;) (Mindarti, 2016, p. 20) menyatakan dimensi kualitas layanan mencakup 3 (tiga) dimensi utama :

1. Dimensi teknis : Proses cara penyediaan layanan dengan cara proses layanan untuk memanfaatkan sistem dan teknologi yang ada. misalnya: link mesin ATM dan lain lain

2. Dimensi fungsional : Proses bagaimana layanan penyediaan layanan dengan cara layanan dikirimkan untuk mencakup interaksi interpersonal antara karyawan dan pelanggan, penampilan dan kepribadian personel layanan dan kemudahan kerja misalnya : divisi layanan pelanggan, divisi komplain layanan serta divisi layanan perdagangan.
3. Dimensi citra perusahaan yang merupakan hasil dari bagaimana pelanggan memandang perusahaan dan dapat diharapkan untuk terutama kualitas teknis dan fungsional layanannya dan secara bersamaan mempengaruhi persepsi layanan misalnya ; Program bantuan HIV/AIDS.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 dikelompokkan jenis pelayanan, terdapat 3 (tiga) jenis pelayanan adalah (Negara, 2004) :

1. Kelompok pelayanan administratif, pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik contohnya pelayanan dokumen seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) serta Surat Izin Mengemudi (SIM).
2. Kelompok Pelayanan Barang adalah Pelayanan yang Menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik contohnya air bersih, jaringan telepon & akses internet serta Listrik.

3. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu menghasilkan bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik contohnya Pendidikan, Kesehatan serta Transportasi.

Transparansi pelayanan publik sangat penting yang dituangkan dalam surat keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik menjelaskan penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik utamanya meliputi :

1. Manajemen dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik
Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.
2. Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan. Prosedur pelayanan publik harus sederhana,

tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan, serta diwujudkan dalam bentuk bagan alir (*Flow Chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan. bagan alir sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena berfungsi sebagai :

- a. Petunjuk kerja bagi pemberi pelayanan.
- b. Informasi bagi penerima pelayanan.
- c. Media publikasi secara terbuka pada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur pelayanan kepada penerima pelayanan.
- d. Pendorong terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien.
- e. Pengendali (*control*) dan acuan bagi masyarakat dan aparat pengawasan untuk melakukan penilaian/pemeriksaan terhadap konsistensi pelaksanaan kerja.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik birokrasi di lingkungan pemerintah, swasta sebagai perpanjangan tangan pemerintah dan masyarakat. Pemerintah yang dekat dan melindungi masyarakat dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dilihat dengan terlaksananya pelayanan publik yang baik, sesuai dengan dasar kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang

bertujuan untuk memberikan kemudahan daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya masing-masing demi peningkatan pelayanan publik. Sesuai dengan prinsip *good governance* untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik, bahwa masyarakat masih menganggap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi yang tidak profesional, mahal serta lambat.

D. Konsep Governance

Pemerintahan yang baik adalah adanya ketentuan bagi pemerintah dan hak warga negara. Dalam konsep tata kelola yang baik, kondisi yang lebih spesifik telah dirumuskan. Norma-norma ini kadang-kadang terkait dengan norma-norma aturan hukum serta demokrasi, tetapi sebagian besar mereka memiliki isinya sendiri. Aspek tata kelola yang baik adalah kesesuaian, transparansi, partisipasi, efektivitas, akuntabilitas, ekonomi, hak asasi manusia sosial dan budaya. Elemen-elemen ini telah mengembangkan elemen universal intro dari tata kelola yang baik, meskipun norma-norma lain atau terminologi yang berbeda mungkin ditemukan dalam praktiknya, tetapi ini diterima di seluruh budaya atau yang berlaku. elemen dasar tata kelola pemerintahan yang baik ini telah ditemukan sebagai inti dari konsep tersebut. Contohnya bisa jadi spesifikasi atau pembatasan penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik ke bidang administrasi. Dalam konteks administrasi, prinsip prosedur peradilan yang baik untuk peradilan. Dalam konteks administrasi, telah

bergabung dua kelompok prinsip : prinsip-prinsip regulasi yang baik dan prinsip-prinsip regulasi yang lebih baik. Beberapa prinsip tersebut digunakan di bidang hukum korporasi dan swasta. Di sini kami lebih memilih untuk menggunakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam konteks pemerintah dan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan dalam konteks perusahaan.

Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik hanya dapat menjadi prinsip hukum ketika telah diintegrasikan dalam sistem hukum dan ada efek hukum dari penerapan prinsip-prinsip ini. Proses itu berlangsung dalam 3 (tiga) fase proses hukum : dalam proses pembuatan regulasi, proses pelaksanaan regulasi dan dalam proses pengendalian dan menegakkan peraturan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip ini adalah norma-norma yang digunakan oleh legislator administrasi dan lembaga pengendali seperti peradilan. Prinsip-prinsip kadang berfungsi sebagai norma untuk administrasi dan dalam situasi lain sebagai untuk melindungi norma-norma bagi warga. (Addink, 2019, pp. 4–5)

Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah serta negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas (Ganie-Rochman, 2000:141). Sejalan dengan konsep *governance* tersebut, Santosa (2008:130) menegaskan bahwa dalam tatanan pengelolaan

kepemerintahan, ada 3 (tiga) pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta serta masyarakat. (Hati & Arumrasmy, 2016)

Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang menjadi titik tekan paradigma cara pandang tradisional dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma *New Public Management* (NPM). Dalam konsep *government*, Negara merupakan institusi publik yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang mempresentasikan kepentingan publik, *Governance* lebih merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh 3 (tiga) komponen yakni: pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997 dalam Thoha, 2003:63). (Sulistiyani, 2004, p. 21)

Frederickson (2007) dalam artikel *Whatever happened to public administration ? Governance, Governance Everywhere*. Dimuat dalam *The Oxford Handbook of Public Management* menjelaskan penggunaan konsep *governance* telah digunakan dalam bidang administrasi publik, politik dan pemerintah. Secara ilmiah konseptual cenderung mengambil bentuk definisi yang dapat disimpulkan :

1. Secara substansial sama dengan perspektif yang sudah mapan dalam administrasi publik meskipun dalam definisi yang berbeda.

2. Konsep *governance* pada dasarnya merupakan studi pengaruh konteks yang membentuk praktik administrasi publik bukan studi administrasi publik.
3. *Governance* adalah studi tentang hubungan antar-budaya dan implementasi kebijakan yang melibatkan pihak ketiga dalam administrasi publik.
4. *Governance* adalah studi tentang pengaruh atau kekuatan kolektif yang berada diluar organisasi publik (institusi pemerintah/negara) serta bersifat non-yurisdiksi.

Governance dipandang sebagai salah satu pendekatan yang menekankan pada hubungan antar-lembaga, implementasi kebijakan yang melibatkan pihak ketiga serta pemerintah sebagai institusi formal dalam administrasi (Frederickson,2007) (Haning et al., 2020, p. 158)

Berkaitan dengan konsep *governance*, Kooiman (2002) juga menjelaskan bahwa konsep inti dalam *governance* terdapat 3 (tiga) konsep utama (Haning et al., 2020, p. 157) :

1. Sistem Peraturan dan Kualitas layanan publik
2. Kerjasama semua komponen untuk meningkatkan legitimasi dan efektivitas.
3. Proses baru, pengelolaan dan metode.

Dilullio (1994) (Dwiyanto, 2018, p. 66) menjelaskan *governance* tidak lebih dari proses kebijakan untuk merespons masalah-masalah publik yang melibatkan banyak melibatkan pelaku, pemerintah dan

nonpemerintah, dalam konteks *governance* dipahami sebagai proses di mana para pemimpin dan inovator kebijakan dari berbagai lembaga dan organisasi yang ada di dalam dan di luar pemerintah mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik.

4.1 Konsep Good Governance

Governance didefinisikan sebagai jaringan atau badan non pemerintah swasta yang memiliki peran dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik serta dalam layanan publik, *governance* adalah pemerintah, swasta dan pihak ketiga bukan untuk sektor profit. Dengan demikian menggabungkan ide-ide tentang otoritas politik, pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial dan kapasitas pemerintah untuk merumuskan sumber daya kebijakan yang baik serta kapasitas pemerintah dalam merumuskan kebijakan kemudian menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien (Blunt,1885). (B.C Smith, 2007, p. 5)

Governance adalah persepektif yang menekan pada perbaikan kehidupan sosial, ekonomi dan politik dengan kerjasama seluruh komponen masyarakat. Untuk menciptakan kondisi tersebut untuk lebih efektif, efisien serta demokratis maka perspektif *good governance* memberikan dampak positif terhadap peningkatan pembangunan yang berkelanjutan karena memperoleh dukungan masyarakat (Berman,2006 :

Gisselquist,2012: M.Grindle,2010; World Bank,2009).(Haning et al., 2020, p. 166)

Good Governance merupakan penyelenggaraan pemerintah yang lebih efektif, efisien, transparan dan akuntabel dalam pengambilan keputusan, peningkatan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. *Good governance* merupakan proses pengelolaan negara yang melibatkan seluruh komponen masyarakat termasuk pemerintah sebagai aktor utama dalam *governance* (Gisselquist,2012) (Haning et al., 2020)

Lembaga Administrasi Negara (2000,6) (Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI (2000:12), 2000) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang membangun di antara kuasa pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada 2 (dua) hal pokok yakni : *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam serta dan mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien. *Kedua*, tergantung pada pemerintah sejauh mana mempunyai kompetensi dan struktur, mekanisme politik serta manajemen administratif berjalan secara efektif dan efisien. *Good governance* adalah karakteristik sistem politik yang diselenggarakan

dengan sistem yang baik dan tata kelola pemerintah (*bad governance*) merupakan kewajiban seluruh negara di dunia.

Pelayanan Publik di Indonesia berpengaruh terhadap perubahan aspek-aspek kehidupan pemerintah sehingga perubahan pada praktik penyelenggaraan pelayanan publik dapat menjadi dasar untuk perubahan menuju *good governance*. Beberapa pertimbangan menjadikan pelayanan publik menjadi strategis untuk pengembangan *good governance* di Indonesia. *Pertama*, bahwa pelayanan selama ini dimana negara diwakili pemerintah yang berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah, buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat luas. Berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada pelayanan publik dengan sendiri dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan *good governance* dalam konsep pelayanan publik akan membangkitkan dukungan serta kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* menjadi suatu kenyataan.

Kedua, *good governance* dapat dicerna secara relatif lebih mudah dalam pelayanan publik. Kelembagaan yang dijadikan dasar dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Bahwa dalam pelayanan publik keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil serta ikut mekanisme pasar selama ini banyak terjadi sehingga bukan hal yang baru dalam pelayanan publik. Mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good*

governance seperti efisien, tidak diskriminatif, adil, berdaya tanggap tinggi serta memiliki akuntabilitas tinggi dapat mudah dikembangkan indikator dalam pelayanan publik. Kompleksitas konsep *good governance* dan sifatnya yang multidimensional sering mempersulit pengembangan parameter serta indikator yang digunakan untuk mengukur perkembangan praktik *good governance*. Tidak adanya tolok ukur serta indikator yang jelas membuat perkembangan dalam membangun *good governance* tidak dapat diawasi secara jelas untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan.

Ketiga, Pelayanan publik melibatkan kepentingan seluruh unsur *governance*. Bahwa pemerintah sebagai wakili Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan serta keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi penting bagi 3 (tiga) unsur *governance* sebab baik serta buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiga unsur tersebut, karena keberhasilan pemerintah ditingkat pusat maupun daerah sangat ditentukan pelayanan publik yang baik. Serta keberhasilan pelayanan publik yang baik serta memuaskan masyarakat juga ditentukan oleh sebuah rezim yang menjadi penguasa. (Dwiyanto, 2014, p. 25)

Adanya beragam definisi perspektif *governance*, ada beberapa dimensi kunci dalam *governance* yang dikemukakan oleh Rhodes dalam (Haning et al., 2020, p. 156) :

- a. *Governance* merupakan sistem pengaturan dan pengelolaan yang mencakup seluruh aktivitas manusia dari keluarga yang paling kecil sampai dengan organisasi internasional yang besar dimana seluruh aktivitas ini diarahkan untuk mencapai tujuan kontrol bersama antara institusi lintas daerah dan negara.
- b. *Governance* adalah proses aktivitas yang berkelanjutan dimana perbedaan kepentingan dan potensi konflik dapat diakomodasi serta diselesaikan dengan tindakan kerjasama atau kompromi.
- c. *Governance* merupakan kemampuan untuk mengorganisirkan diri (organisasi), jaringan antar organisasi yang ditandai adanya saling ketergantungan, pertukaran sumber daya, aturan main serta otonomi yang signifikan dalam suatu negara.
- d. *Governance* adalah perspektif yang berfokus pada penyelesaian masalah, menciptakan peluang bisnis atau kerjasama dengan berbagai pihak, dan struktur serta prosedur yang ditujukan untuk mencapai hasil yang efektif dengan melakukan pekerjaan yang sesuai standar serta kriteria yang ditetapkan.

Governance dilihat sebagai cara dimana kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan, secara spesifikasi maupun elemen operasional yang terkait dalam *good*

governance dibagi menjadi 3 (tiga) dimensi komponen ; politik, sosial ekonomi dan interaksi melalui proses manajemen.

Dalam praktiknya, *governance* berkaitan dengan institusi pemerintah dan seluruh urusan yang berkaitan dengan pelayanan sektor publik, bagaimana urusan atau kegiatan pelayanan publik oleh organisasi publik dilaksanakan secara efektif, efisien serta demokratis. Secara implisit dapat dipahami bahwa konsep umum *governance* merujuk pada model sistem penyelenggaraan institusi pemerintah yang perlu dikelola dengan baik (*good governance*). (Haning et al., 2020, p. 151)

4.2 Prinsip-Prinsip Good Governance

Konsep *governance* dimana pemerintah tidak sekedar dimaknai sebagai lembaga, tetapi proses pemerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara lembaga pemerintah, semi pemerintah dan non pemerintah seperti LSM serta institusi swasta yang berlangsung secara *balance* (setara) dan multi-arah (partisipatif). Perspektif *governance* implikasi terjadinya pengurangan peran pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja. terdapat 6 (enam) prinsip yang ditawarkan :

1. Dalam kolaborasi yang dibangun negara untuk mencapai tujuan-tujuan publik.
2. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan untuk menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan masalah publik.

3. Negara, NGO (LSM), Swasta dan Masyarakat Lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan untuk tidak menyebut setara.
4. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom dan dinamis.
5. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan serta penyelenggaraan layanan publik.
6. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan pemenuhan kebutuhan dan penyelesaian masalah publik.

Dari beberapa pengertian *good governance* di atas, maka dapat diidentifikasi indikator-indikator yang terkandung didalamnya, yang merupakan prinsip dasar menurut UNDP (Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI (2000:12), 2000) sebagai berikut :

- *Participation* yaitu bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar

keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

- *Rule of law* yaitu Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
- *Transparancy* yaitu Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.
- *Responsive* yaitu Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- *Consensus Orientation* yaitu *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- *Equity* yaitu Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- *Effectiveness and efficiency* yaitu Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- *Accountability* yaitu Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga

stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

- *Strategic vision* yaitu pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Adapun prinsip-prinsip *good governance* adalah : (Dwiyanto, 2014, p. 80)

1. Partisipasi masyarakat adalah bahwa semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun tidak.
2. Penegakan Hukum. diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, Hak asasi manusia dilindungi.
3. Transparansi adalah dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan lembaga dan informasi dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti.
4. Kesetaraan adalah adanya peluang yang sama bagi setiap masyarakat untuk berusaha/aktivitas.
5. Daya Tanggap instansi pemerintah terhadap keluhan masyarakat.
6. Wawasan ke depan pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas.

7. Akuntabilitas merupakan tanggungjawab penentu kebijakan kepada masyarakat.
8. Pengawasan publik terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah. termasuk lembaga parlemen.
9. Efektivitas dan Efisiensi terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab, contoh pelayanan yang cepat dan mudah
10. Profesionalisme kemampuan dan moral para pegawai pemerintah.

Good governance melibatkan banyak pelaku, jaringan dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik. Dalam penyelesaian masalah dan kepentingan publik selalu melibatkan multi-stakeholders dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik. *Stakeholders* dalam tata pemerintahan (*governance*) memiliki kedudukan yang setara dan hanya diikat oleh suatu jaringan dan prosedur yang sengaja diciptakan untuk memfasilitasi mereka dalam perumusan, pelaksanaan, monitoring, serta evaluasi kebijakan.

Praktik *governance* dalam berbagai tingkat pemerintah di Indonesia mulai banyak tersedia, bahkan, banyak rekomendasi yang telah diberikan kepada pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah dan juga unsur-unsur non pemerintah mengenai cara atau strategi memperbaiki praktik *governance* yang ada di Indonesia, namun sejauh ini belum ada upaya yang sistematis untuk mengembangkan program dan kebijakan praktik *governance*.

Konsep transparansi pelayanan, yang menjadi salah indikator penting dalam pelayanan publik yang menggambarkan praktik *good governance*. Transparansi dalam pelayanan memiliki peran yang kritis dalam pengembangan praktik *governance*. Reformasi pelayanan publik dianggap sebagai upaya strategis karena pelayanan publik dianggap penting oleh semua aktor dari semua unsur *governance*. memiliki kepentingan yang sama terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik.

E. Konsep Program Kemitraan

5.1 Pengertian Program Kemitraan

Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS) merupakan dasar kebijakan atau program. Namun, apa (Yescombe, 2007, p. 2) yang tulis dalam bukunya yang disebut KPS 'berbasis proyek' atau 'berbasis kontrak', perkembangan yang lebih baru. Meskipun beberapa KPS pembaruan perkotaan juga spesifik untuk proyek, namun tidak melibatkan hubungan jangka panjang yang sama. KPS sebagaimana didefinisikan di sini memiliki bagian kunci yaitu

- Kontrak jangka panjang ('Kontrak KPS') antara publik-pihak sektor dan pihak sektor swasta.
- Untuk desain, konstruksi, pembiayaan, dan pengoperasian infrastruktur publik (Fasilitas/layanan) oleh pihak sektor swasta.

- Pembayaran selama Kontrak KPS kepada swasta - pihak sektor untuk penggunaan Fasilitas/layanan, baik yang dilakukan oleh pihak sektor publik atau oleh masyarakat umum sebagai pengguna Fasilitas/Layanan. Fasilitas/Layanan yang tersisa dalam kepemilikan sektor publik, atau kembali ke kepemilikan sektor publik pada akhir Kontrak KPS.

Kerjasama pemerintah dan swasta bertujuan pemberian layanan pemerintah dimaksudkan agar selaras dengan tujuan keuntungan mitra swasta. Efektivitas penyalarsan bergantung pada transfer risiko yang memadai dan sesuai kepada mitra swasta. Dalam kontrak KPS, pemerintah menetapkan kualitas dan kuantitas layanan yang dibutuhkan dari mitra swasta. Mitra swasta dapat ditugaskan untuk merancang, konstruksi, pembiayaan, operasi dan pengelolaan aset modal yang diperlukan untuk pemberian layanan serta penyampaian layanan kepada pemerintah atau publik, menggunakan aset tersebut. Elemen kuncinya adalah penggabungan konstruksi dan operasi serta pemeliharaan aset yang mendasarinya selama masa kontrak. Mitra swasta akan menerima aliran pembayaran dari pemerintah untuk layanan yang disediakan atau setidaknya disediakan, retribusi yang dipungut langsung pada pengguna akhir atau kombinasi keduanya. Banyak definisi Kemitraan terdiri konsep dan praktik yang sangat berbeda dan digunakan untuk menggambarkan berbagai jenis hubungan dalam situasi keadaan dan lokasi. Memang telah disarankan bahwa ada berbagai kegiatan kemitraan yang tak

terbatas karena metode untuk melakukan kemitraan (publik-swasta) seperti itu hanya dibatasi oleh imajinasi dan kantor pengembangan ekonomi menjadi semakin inovatif dalam penggunaan konsep" (Lyons dan Hamlin, 1991, p.55) (McQuaid, 2000). Bagian ini mempertimbangkan beberapa definisi kemitraan umum dan berorientasi kebijakan dalam konteks pembangunan ekonomi dan regenerasi. Ada sejumlah asumsi yang mendasari definisi kemitraan. *Pertama* Potensi sinergi beberapa bentuk, *Kedua*, Kemitraan ini melibatkan pengembangan dan penyampaian strategi atau serangkaian proyek atau operasi, meskipun setiap aktor mungkin tidak terlibat secara merata dalam semua tahap. *Ketiga* dalam kemitraan publik-swasta sektor publik tidak mengejar murni tujuan komersial. Jadi kriteria kemitraan adalah adanya kemitraan sosial jadi tidak termasuk transaksi komersial murni.

Konsep kemitraan pertama kali muncul pada Juni 1998 di British Columbia. konsep kemitraan merupakan bentuk kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta dalam menyediakan jasa, fasilitas dan infrastruktur. kemitraan dapat diterjemahkan sebagai perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung dalam sebuah kerjasama untuk menggunakan keahlian dan kemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. kerjasama tersebut dibentuk untuk menyediakan kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang optimal untuk publik. (Bank et al., 2014; World Bank, 2014)

(Paskarina, 2007) menyatakan bahwa pada prinsipnya, kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta adalah untuk meningkatkan pelayanan publik. Hal itu juga dilatarbelakangi oleh adanya keterbatasan pendanaan maupun rendahnya kualitas pelayanan (*inefisien* dan *inefektif*) dari pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik. Pada hakekatnya, pelibatan sektor swasta dalam pengembangan sarana-prasarana akan memberikan keuntungan baik bagi pemerintah maupun swasta. Bagi sektor swasta keuntungan yang didapat dengan mekanisme ini adalah profit. Adapun keuntungan bagi pemerintah, adalah mempermudah proses, waktu penyediaan serta meringankan beban pendanaan untuk memenuhi kebutuhan sarana prasarana perkotaan. Keuntungan lain yang diperoleh pemerintah adalah terciptanya transfer teknologi dan efisiensi managerial dari pihak swasta yang dikombinasikan dengan rasa tanggung jawab serta kepedulian terhadap lingkungan.

Kemitraan dapat mencakup kegiatan antara lain :

- Membangun atau berbagi infrastruktur.
- Mengembangkan sistem dan aplikasi manajemen pembelajaran yang ada atau baru.
- Membuat atau membagikan materi e-learning.
- Mengembangkan program bersama atau ganda.
- Pemasaran dan promosi bersama.
- Kolaborasi penelitian.
- berbagi praktik terbaik.

- berbagi biaya perangkat keras dan perangkat lunak (OECD, 2003, p.16; Kanada, 2009). (EADTU, 2012, p. 32)

Dalam konteks ini beberapa organisasi dan individu telah membahas konsep dan isu kemitraan. *The Power of Partnerships (2009)* (EADTU, 2012, p. 32) mengeksplorasi 5 (lima) masalah utama :

1. Motivasi untuk memulai dan memelihara kemitraan.
2. Ekonomi kerjasama.
3. Konflik yang melekat dalam kerja sama.
4. Peran pemerintah.
5. Isu-isu yang berkaitan dengan kasus khusus kemitraan dengan sektor swasta.

Karakteristik dari kemitraan adalah kemitraan yang didalamnya terdapat *sharing* antara pemerintah dan swasta dalam bentuk investasi, resiko, tanggung jawab dan penghargaan. Kemitraan tersebut tidak dibangun pada aturan dan pola tanggung jawab yang seragam, namun biasanya bervariasi antara payek yang satu dengan yang lain. Konsep kemitraan dapat pula tidak hanya dipandang dari sisi publik dan *private sector* saja. Menurut UNDP kemitraan dapat dikembangkan menjadi 3 unsur yaitu (Hardijanto, 2000) (Bank et al., 2014) :

1. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.
2. Swasta mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat.

3. Masyarakat mewadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Konsep ini juga dikenal sebagai *triangle synergy* adalah membangun serta memastikan hubungan kerjasama dan kemitraan dengan baik, *government business* merupakan bentuk hubungan bisnis pemerintah dengan relasi dan *communities* adalah komunitas atau kelompok yang terbentuk karena adanya kepentingan yang sama.

5.2 Bentuk Kemitraan Pemerintah Swasta

Mempertimbangkan resiko merupakan aspek yang utama dalam pelaksanaan kemitraan, seperti keuntungan, investasi serta tanggung jawab. Adanya Undang-undang yang dibuat pemerintah daerah untuk mengatur perjanjian kemitraan.

Kemitraan publik-swasta dapat bervariasi dalam hal :

- a. Tingkat risiko yang didapatkan dalam kemitraan.
- b. Tenaga ahli yang dibutuhkan dari masing-masing mitra untuk menegosiasikan kontrak.
- c. Implikasi potensial bagi pembayar nilai keuntungan.

Kemitraan suatu kesepakatan bersama yang mana individu, kelompok, instansi/lembaga menjalin kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, mengambil serta melaksanakan pembagian peran, menanggung

resiko bersama serta keuntungan dan kemudian melakukan peninjauan kembali proses kemitraan untuk evaluasi selama pelaksanaan kemitraan.

Kerjasama kolaboratif antara pemerintah dengan swasta, yang mencirikan kemitraan antara pemerintah dan swasta memang bukan hal baru di Indonesia. Namun sifat dan bentuk kerjasama antara pemerintah dan lembaga nonpemerintah, yang masing-masing pihak berusaha melakukan aliansi dan penyatuan tujuan, strategi dan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Tabel. 1 Perbedaan Antar Tipe Kemitraan

JENIS KPS	FITUR	PENERAPAN PEMERINTAH DAERAH	KEUNTUNGAN	KERUGIAN
Operasi dan Pemeliharaan	Pemerintah daerah mengontrak dengan mitra swasta untuk mengoperasikan dan memelihara fasilitas milik publik	Berbagai layanan termasuk instalasi pengolahan air dan air limbah, pembuangan limbah padat, pemeliharaan jalan, pemeliharaan taman / pemeliharaan lanskap, arena dan fasilitas rekreasi lainnya, fasilitas parkir	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kualitas layanan dan peningkatan efisiensi • Penghematan biaya • Fleksibilitas dalam penataan kontrak • Kepemilikan dengan pemerintah daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesepakatan bersama mungkin tidak mengizinkan kontrak • Biaya untuk masuk kembali jika layanan dibatalkan. • mengurangi kontrol pemilik dan kemampuan untuk menanggapi tuntutan publik yang berubah
Rancang Bangun	Lokal kontrak pemerintah dengan mitra swasta untuk merancang dan membangun fasilitas yang	Sebagian besar proyek infrastruktur dan bangunan publik, termasuk jalan raya, jalan raya, instalasi pengolahan air dan air limbah,	<ul style="list-style-type: none"> • akses ke pengalaman sektor swasta • peluang untuk inovasi dan penghematan biaya • fleksibilitas dalam 	<ul style="list-style-type: none"> • mengurangi kontrol pemilik • meningkatkan biaya untuk memasukkan fitur desain yang

	<p>sesuai dengan standar dan persyaratan kinerja pemerintah daerah. Setelah fasilitas dibangun, pemerintah daerah mengalih kepemilikan dan bertanggung jawab atas pengoperasian fasilitas tersebut.</p>	<p>saluran pembuangan dan sistem air, arena, dan fasilitas pemerintah daerah lainnya.</p>	<p>pengadaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • peluang untuk meningkatkan efisiensi dalam • pengurangan waktu konstruksi • peningkatan risiko ditempatkan pada sektor swasta • akuntabilitas titik tunggal untuk pemilik • lebih sedikit klaim konstruksi 	<p>diinginkan atau mengubah kontrak dengan cara lain setelah diratifikasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • prosedur pemberian penghargaan yang lebih kompleks • biaya modal yang lebih rendah dapat diimbangi dengan biaya operasi dan pemeliharaan yang lebih tinggi jika pendekatan siklus hidup tidak dilakukan
<p>Turnkey Operasi</p>	<p>Pemerintah daerah menyediakan pembiayaan untuk proyek tetapi melibatkan mitra swasta merancang, membangun dan mengoperasikan fasilitas untuk jangka waktu tertentu. Sasaran kinerja ditetapkan oleh sektor publik dan mitra publik mempertahankan kepemilikan fasilitas/layana</p>	<p>Bentuk kemitraan publik-swasta ini berlaku di mana sektor publik mempertahankan kepentingan yang kuat dalam kepemilikan tetapi mencari keuntungan dari pembangunan oleh swasta dan pengoperasian fasilitas. Ini akan mencakup sebagian besar fasilitas infrastruktur, termasuk instalasi pengolahan air dan air limbah, arena, gedung-gedung pemerintah daerah.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • menempatkan risiko pada mitra swasta • panggilan proposal dapat mengontrol desain dan persyaratan lokasi serta tujuan operasional • pengalihan kewajiban operasi dapat meningkatkan kualitas konstruksi • manfaat sektor publik potensial dari peningkatan efisiensi dalam konstruksi sektor swasta • potensi manfaat sektor publik dari peningkatan efisiensi dalam operasi sektor swasta • konstruksi dapat terjadi lebih 	<ul style="list-style-type: none"> • mengurangi kendali pemerintah daerah atas operasi fasilitas yang • lebih kompleks prosedur pemberian • biaya untuk memasukkan perubahan dalam desain dan operasi setelah kontrak selesai • tergantung pada jenis infrastruktur, pembiayaan risiko yang mungkin ditanggung oleh pemerintah daerah

			cepat melalui teknik konstruksi jalur cepat seperti rancang bangun	
Penambahan	Mitra swasta mendanai dan membangun tambahan untuk publik yang sudah ada cth. fasilitas. Mitra swasta kemudian dapat mengoperasikan penambahan fasilitas untuk jangka waktu tertentu atau sampai mitra memperoleh kembali investasinya ditambah pengembalian investasi yang wajar.	Sebagian besar infrastruktur dan fasilitas umum lainnya, termasuk jalan raya, sistem air, sistem saluran pembuangan, instalasi pengolahan air dan air limbah, dan fasilitas rekreasi	<ul style="list-style-type: none"> • sektor publik tidak harus menyediakan pendanaan modal untuk peningkatan • risiko pembiayaan terletak pada mitra swasta • manfaat mitra publik dari pengalaman mitra swasta dalam konstruksi • peluang untuk jalur cepat menggunakan teknik seperti desain-bangun • fleksibilitas untuk pengadaan • peluang guna meningkatkan efisiensi dalam konstruksi • pengurangan waktu dalam proyek pelaksanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan fasilitas untuk masa depan yang tidak termasuk dalam kontrak dengan mitra swasta mungkin sulit untuk dimasukkan di kemudian hari. • Biaya yang terlibat dalam perubahan kontrak yang ada dengan mitra swasta • merasa kehilangan kendali • prosedur pemberian kontrak yang lebih kompleks
Sewa-Pembelian	Pemerintah daerah mengontrak mitra swasta untuk merancang, mendanai, dan membangun fasilitas untuk menyediakan layanan publik. Mitra swasta kemudian menyewakan fasilitas kepada pemerintah daerah untuk jangka waktu tertentu setelah kepemilikan diserahkan kepada pemerintah daerah. Pendekatan	Dapat digunakan untuk aset modal seperti gedung, armada kendaraan, instalasi pengolahan air dan air limbah, fasilitas persampahan.	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan efisiensi dalam konstruksi • Peluang untuk inovasi • pembayaran sewa mungkin lebih kecil daripada biaya layanan hutang. • Penugasan risiko operasional kepada pengembang sektor swasta • meningkatkan layanan yang tersedia bagi penduduk dengan biaya yang lebih rendah • berpotensi untuk 	pengurangan dalam kendali atas layanan atau infrastruktur

	<p>ini dapat diambil jika pemerintah daerah memerlukan fasilitas atau layanan baru tetapi mungkin tidak dalam posisi untuk menyediakan pembiayaan.</p>		<p>mengembangkan sewa.</p>	
Privatisasi Sementara	<p>Kepemilikan fasilitas umum yang ada dialihkan ke mitra swasta yang meningkatkan dan atau memperluas fasilitas. Fasilitas tersebut kemudian dimiliki dan dioperasikan oleh mitra swasta untuk jangka waktu yang ditentukan dalam kontrak atau sampai mitra memperoleh kembali investasinya ditambah pengembalian yang pantas.</p>	<p>Model ini dapat digunakan untuk sebagian besar infrastruktur dan fasilitas umum lainnya, termasuk jalan, sistem air, sistem saluran pembuangan, instalasi pengolahan air dan air limbah, fasilitas parkir, gedung pemerintah daerah, bandara, dan fasilitas rekreasi seperti arena taman main.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • jika kontrak terstruktur dengan baik dengan mitra swasta, pemerintah kota dapat mempertahankan beberapa kendali atas standar dan kinerja tanpa menimbulkan biaya kepemilikan dan operasi • pengalihan aset dapat mengakibatkan pengurangan biaya operasi untuk pemerintah daerah • sektor swasta. memberikan peningkatan efisiensi dalam konstruksi dan pengoperasian fasilitas • akses ke modal sektor swasta untuk konstruksi dan operasi • Risiko operasional berada di tangan mitra swasta yang 	<ul style="list-style-type: none"> • dirasakan atau sebenarnya kehilangan kendali • kontrak awal harus ditulis dengan cukup baik untuk mengatasi semua kemungkinan masa depan yang • mungkin dapat dilakukan oleh sektor swasta menentukan tingkat biaya pengguna, yang dapat mereka tetapkan lebih tinggi daripada ketika di bawah kendali pemerintah daerah • kesulitan mengganti mitra swasta jika terjadi kebangkrutan atau kegagalan kinerja • potensi bagi pemerintah daerah untuk muncul

				<p>kembali sebagai penyedia layanan atau fasilitas dalam masa depan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • perpindahan dipegawahi pemerintah daerah • masalah tenaga kerja dalam transfer pegawai pemerintah daerah ke swasta mitra
<p>Sewa</p> <p>Kembangkan</p> <p>Operasikan</p> <p>Beli</p> <p>Kembangkan</p> <p>Operasikan</p>	<p>Mitra swasta menyewa atau membeli fasilitas dari pemerintah daerah, memperluas atau memodernisasi, kemudian mengoperasikan fasilitas di bawah kontrak dengan pemerintah daerah. Mitra swasta diharapkan untuk berinvestasi dalam perluasan atau peningkatan fasilitas dan diberi jangka waktu tertentu untuk memulihkan investasi dan merealisasikan pengembali</p>	<p>Sebagian besar infrastruktur dan fasilitas umum lainnya, termasuk jalan raya, sistem air, sistem saluran pembuangan, instalasi pengolahan air dan air limbah, fasilitas parkir, gedung pemerintah daerah, bandara, dan fasilitas rekreasi seperti arena taman main.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jika mitra swasta membeli fasilitas, pemasukan uang tunai yang signifikan dapat terjadi karena pemerintah daerah • sektor publik tidak harus menyediakan modal untuk meningkatkan • risiko pembiayaan dapat beristirahat dengan adanya mitra swasta • peluang untuk peningkatan pendapatan bagi kedua mitra • peningkatan fasilitas atau Infrastruktur dapat menghasilkan peningkatan kualitas layanan bagi pengguna. • Manfaat mitra publik dari pengalaman mitra swasta dalam konstruksi 	<ul style="list-style-type: none"> • dirasakan atau kerugian aktual pengendalian fasilitas atau infrastruktur • kesulitan menilai aset untuk dijual atau disewakan penjualan atau sewa guna • masalah aset modal yang telah menerima pendanaan hibah • jika fasilitas dijual kepada mitra swasta, ada risiko kegagalan — jika terjadi kegagalan, pemerintah daerah mungkin perlu muncul kembali sebagai penyedia Layanan atau fasilitas di

	annya.		<ul style="list-style-type: none"> ikonstruksi • peluang untuk jalur cepat menggunakan teknik seperti desain-bangun • fleksibilitas untuk pengadaan • peluang untuk meningkatkan efisiensi dalam konstruksi • pengurangan waktu dalam pelaksanaan proyek yang 	<ul style="list-style-type: none"> • masa mendatang, peningkatan fasilitas mungkin tidak dimasukkan dalam kontrak dan mungkin sulit untuk digabungkan nanti.
<p>Bangun Milik</p> <p>Operasikan - Transfer</p>	<p>Pengembangan swasta mendapatkan waralaba eksklusif untuk membiayai, membangun, mengoperasikan, memelihara, mengelola dan mengumpulkan biaya pengguna untuk tetap jangka waktu investasi. Di akhir waralaba, hak milik kembali menjadi otoritas publik.</p>	<p>Sebagian besar layanan dan fasilitas infrastruktur publik, termasuk sistem air dan air limbah, fasilitas rekreasi, bandara, gedung administrasi dan operasi pemerintah daerah, fasilitas parkir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Memaksimalkan sumber daya keuangan sektor swasta, termasuk tunjangan biaya modal • memastikan fasilitas yang paling efisien dan efektif dibangun, berdasarkan biaya siklus hidup • memungkinkan operator sektor swasta untuk jangka waktu yang telah ditentukan • masyarakat diberikan fasilitas, tanpa peningkatan yang besar. pengeluaran modal awal dan / atau timbulnya hutang jangka panjang • semua masalah ditangani oleh 	<ul style="list-style-type: none"> • Fasilitas dapat ditransfer kembali ke sektor publik pada periode ketika fasilitas "bekerja" dan biaya operasi meningkat. • Sektor publik kehilangan kendali atas pembangunan modal dan mode operasi • Awal kontrak awal harus ditulis dengan cukup baik untuk mengatasi semua kemungkinan masa depan • swasta sektor dapat menentukan tingkat biaya pengguna (kecuali sektor publik mensubsidi

			<p>operator sektor swasta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Akses ke pengalaman sektor swasta, manajemen, peralatan, inovasi dan hubungan tenaga kerja dapat mengakibatkan penghematan biaya • Risiko bersama dengan sektor swasta 	<p>penggunaan)</p> <ul style="list-style-type: none"> • dikurangi kontrak publik ol dibanding kan dengan struktur bangun-transfer-operasi • kemungkinan kesulitan dalam mengganti mitra sektor swasta atau menentukan perjanjian jika kebangkrutan atau kegagalan kinerja
Bangun Miliki Operasi	<p>Pemerintah daerah mengalihkan kepemilikan dan tanggung jawab atas fasilitas yang ada atau kontrak dengan mitra swasta untuk membangun, memiliki dan mengoperasikan fasilitas baru untuk selamanya. Mitra swasta umumnya memberikan pembiayaan .</p>	<p>Sebagian besar infrastruktur dan fasilitas publik, termasuk sistem air dan air limbah, fasilitas parkir, fasilitas rekreasi, bandara, administrasi pemerintah daerah, dan gedung operasi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tidak ada keterlibatan sektor publik baik dalam menyediakan atau mengoperasikan fasilitas. • Sektor publik dapat "mengatur" penyediaan area layanan "tereregulasi / monopoli" • oleh sektor swasta. Sektor swasta mengoperasikan layanan dengan cara yang paling efisien, baik jangka pendek maupun jangka panjang • tidak ada Pembiayaan sektor publik yang diperlukan, • pajak penghasilan dan pendapatan pajak properti dihasilkan dari fasilitas swasta, 	<ul style="list-style-type: none"> • sehingga sektor swasta tidak dapat mengoperasikan / membangun gedung dan / atau layanan "dalam barang publik" • sektor publik tidak memiliki mekanisme untuk mengatur "harga" layanan, kecuali jika itu adalah komoditas yang diatur secara khusus, barang • jasa yang dikirimkan tunduk pada semua peraturan pajak provinsi dan kota • tidak ada persaingan ,

			memberikan "barang publik" • hak jangka panjang untuk mengoperasikan fasilitas adalah insentif bagi pengembangan untuk menginvestasikan modalnya	oleh karena itu perlu dibuat aturan dan regulasi untuk operasional dan untuk mengontrol penetapan harga
--	--	--	---	---

5.3 Tujuan Program Kemitraan

Tujuan Kemitraan Berdasarkan pada pasal 3 (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, 2015) :

- a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengeralihan dana swasta.
- b. Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu.
- c. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat.
- d. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna.

- e. Memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada badan usaha.

Kerjasama Pemerintah Swasta dilakukan berdasarkan prinsip yaitu :

- a. Kemitraan yakni kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak.
- b. Kemanfaatan yakni penyediaan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan badan usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.
- c. Bersaing yakni pengadaan mitra kerjasama badan usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat.
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko yakni kerja sama penyediaan infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan dan mitigasi terhadap risiko.
- e. Efektif yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur.
- f. Efisien yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

Penyelenggaraan pelayanan publik jelas tidak bisa hanya mengandalkan kemampuan pemerintah atau organisasi publik saja, karena kolaboratif manajemen publik merupakan solusi masalah tersebut. Karena proses-proses fasilitas dan rencana multi organisasi dengan tujuan memecahkan masalah yang tidak dapat dipecahkan hanya dengan organisasi tunggal, serta perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat berlangsung begitu cepat Mc-Guire (2002;33-34). (Mustafa, 2017, p. 6)

5.4 Tahapan Pelaksanaan Progam Kemitraan

Pelaksanaan Kemitraan dilakukan diantaranya berdasarkan prinsip : adil, terbuka, transparan dan bersaing. Dengan mengedepankan transparansi dan persaingan, manfaat yang dapat diraih adalah :

- a. Meningkatkan penerimaan publik terhadap proyek kemitraan.
- b. Mendorong kesanggupan lembaga keuangan untuk menyediakan pembiayaan tanpa *sovereign guarantees*.
- c. Mengurangi risiko kegagalan proyek.
- d. Dapat membantu tertariknya bidders yang sangat berpengalaman dan berkualitas tinggi.
- e. Mencegah aparat pemerintah dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Pemerintah koordinasi dalam pelaksana Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) agar implementasi program berjalan dengan aturan yang ditetapkan dan hasil sesuai tujuan yang diharapkan. Dalam hal ini pemerintah menyakinkan bahwa layanan publik di siapkan sesuai dengan apa diharapkan sama dengan biaya yang dikeluarkan. Pemerintah menentukan proyek yang tepat sasaran, pilihan mitra yang sesuai dan kompeten yang menjadi dasar operasional mitra.

Kemudian mengartikan proses serta tanggung jawab kelembagaan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yaitu langkah yang wajib diikuti pada proses pengembangan dan pelaksanaan pada program yang dimitrakan serta bersama bertanggung jawab dalam proses pelaksanaan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Penyusunan program kemitraan terdapat langkah yang perlu di capai pemerintah agar program berjalan sukses yaitu penentuan standar program kemitraan, persetujuan pada bagian penting, membantu memastikan langkah-langkah yang perlu diputuskan sehingga terlaksana secara efisien serta konsisten.

Tanggung Jawab kelembagaan pada program kemitraan dengan menentukan badan yang akan menjalankan peran dalam setiap tahapan, pengaturan kelembagaan serta alokasi fungsi. Bahwa tanggungjawab kelembagaan adalah

- a. Pelaksanaan program yaitu melaksanakan tugas untuk menjalankan program melalui : identifikasi program/proyek yang

potensial, penyusunan struktur, kontrak, pelaksanaan proses lelang serta pengelolaan setelah disepakati.

- b. Memeriksa dan menyetujui program adalah langkah mengawasi proses program untuk pemeriksaan dan persetujuan pada tahap-tahap penting, untuk memastikan proyek/program merupakan keputusan yang baik bagi pemerintah.

Proses pengembangan serta pelaksanaan program Kemitraan merupakan inisiasi pemerintah dan pihak swasta dengan mengikuti ketentuan yang ditentukan tetapi dalam proses ketentuan pemerintah dan badan usaha dibedakan sesuai dengan pendekatan yang akan dilaksanakan. Proyek yang berdasarkan inisiasi Pemerintah dijelaskan dibawah ini : (Bappenas, 2010)

- a. Pemilihan proyek/program merupakan proses dimana GCA akan indentifikasi serta prioritas program yang dikerjasamakan.
- b. Konsultasi publik merupakan upaya yang dilakukan untuk mendapatkan saran dari publik, calon pengembang dan pemberi pinjaman untuk membantu pembentukan rancangan program.
- c. Studi kelayakan adalah rancangan teknis, komersial dan kontraktual proyek/program yang memadai untuk memfasilitasi tender program/proyek pada mitra pihak swasta.
- d. Tinjauan risiko merupakan tindakan indentifikasi berbagai risiko dalam program serta hal-hal yang mengurangi risiko dan pengusulan pengalihan risiko oleh berbagai pihak.

- e. Bentuk kerja sama merupakan tinjauan agar kemitraan untuk mengoptimalkan nilai bagi publik dan pada saat yang bersamaan tidak mengurangi minat dari mitra swasta.
- f. Dukungan pemerintah merupakan determinasi atas jumlah dan posisi pemerintah yang dapat dikontribusikan oleh pemerintah terhadap suatu proyek dalam suatu mekanisme. contoh insentif pajak.
- g. Pengadaan merupakan pengembangan dari paket lelang, dimulai dari proses tender sampai tandatangan kontrak.
- h. Pelaksanaan adalah pendirian perusahaan proyek oleh sponsor, pembiayaan, kegiatan konstruksi, pelaksanaan awal serta pengoperasian proyek oleh badan usaha.
- i. Pemantauan terhadap kinerja badan usaha yang diatur dalam perjanjian kontrak.

Kemudian badan usaha dapat mengembangkan program/proyek berdasarkan inisiasi swasta apabila :

- a. Belum terdaftar dalam rencana pokok (*masterplan*) disektor terkait.
- b. Dapat secara teknis terintegrasi dengan rencana pokok sektor lain.
- c. Secara ekonomi dan finansial dinilai layak.
- d. Tidak memerlukan dukungan pemerintah dalam bentuk kontribusi fiskal .

5.5 Perkembangan Kemitraan Di Indonesia

Pemerintah Indonesia pada tahun 1990 membuka peluang pihak swasta untuk berinvestasi sebagai upaya mengatasi masalah pendanaan pembangunan di bidang infrastruktur. Kerja sama pemerintah-swasta yang dikenal *public private partnership* yaitu pengaturan antara pemerintah dan swasta dalam penyediaan layanan infrastruktur dan merupakan sumber pendanaan tambahan bagi investasi infrastruktur dalam tujuan efisiensi pembiayaan. Seperti dalam pembangunan jalan tol Jakarta-Bogor-Ciawi yang dimana sumber biaya pembangunan dari pinjaman luar negeri bukan dari pihak swasta serta tidak dilelang tapi penunjukan langsung. Konsep *public private partnership* (PPP) mulai dikenal pemerintah pada proyek jalan tol, penyediaan air serta proyek kelistrikan.

Pemerintah Indonesia pada tahun 1997 mengalami krisis ekonomi yang memberikan pengaruh besar terhadap proyek dengan skema *public private partnership* (PPP). Maka pemerintah mengeluarkan Keputusan presiden Nomor 39 Tahun 1997 Tentang penundaan dan evaluasi proyek-proyek pemerintah ataupun BUMN. Karena dampak krisis ekonomi pada tahun 1998 dikeluarkan kembali keputusan Presiden yang menghentikan sejumlah proyek.

Hal penting dalam kebijakan dan model regulasi PP adalah keluarnya Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998, dalam keputusan tersebut mengatur proyek infrastruktur dengan pembiayaan PPP.

Merupakan peraturan pertama yang menggunakan istilah *public private partnership* (PPP) atau Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS).

Kebijakan ini menyebabkan tidak ada perkembangan signifikan di bidang infrastruktur pada tahun 1998-2004 karena mengalami krisis ekonomi yang dimana alokasi anggaran untuk infrastruktur di hentikan untuk dialokasi yang lebih penting dalam pemulihan ekonomi. Pemerintah Indonesia pada tahun 2004 membuka kembali lelang proyek infrastruktur, dan pemerintah pada tahun 2005 lebih mendorong pembangunan infrastruktur dengan skema Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS)., dengan dilaksanakan *Indonesia Infrastructure Summit* Program tersebut menawarkan proyek untuk di Kerjasamakan dengan Swasta.

Kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah melakukan reformasi kebijakan infrastruktur. reformasi kebijakan tersebut terdiri rencana tindakan untuk menciptakan kerangka kebijakan antarsektoral serta kebijakan badan usaha dalam peningkatan kompetisi pada bidang infrastruktur, dalam mendukung pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS), pemerintah melaksanakan dengan membenahi regulasi, membenahan institusi, reformasi sektoral serta proses bisnis. Dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 yang mengatur Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS). yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Presiden Tahun 2010.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo, pembangunan infrastruktur menjadi program prioritas utama dan dibutuhkan pendanaan anggaran yang besar. maka masa kabinet kerja Presiden Joko Widodo mendorong untuk keikutsertaan swasta dan juga dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor Tahun 38 Tahun 2015 yang membahas tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur.

Pemerintah membentuk lembaga pendukung yaitu Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), PT. Sarana Multi Infrastruktur (PT.SMI) yang fungsinya sebagai lembaga dalam pendampingan serta pembiayaan kepada PJKP dan PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia sebagai Instrumen penjaminan Infrastruktur dan ada lembaga yang berperan langsung dalam pelaksanaan KPBU, Bappenas sebagai Kordinator KPBU, Kementerian Keuangan sebagai pemberi dukungan serta jaminan pemerintah, kemudian Kementerian/Lembaga/Daerah/BUMN/BUMD yang merupakan Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJKP).

Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha adalah pembiayaan inovatif dalam pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur, karena percepatan pembangunan infrastruktur sejalan dengan pertumbuhan populasi rakyat Indonesia yang tujuannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Keterlibatan swasta dalam skema PPP/KPBU mempercepat pembangunan infrastruktur, baik di tingkat pusat maupun daerah, maka manfaat dapat dirasakan oleh masyarakat.

5. 6 Landasan Hukum Pelaksanaan Kemitraan Di Indonesia

Berdasarkan sistem hukum Indonesia terdapat undang-undang serta peraturan yang berlaku. Peraturan Kerjasama Pemerintah-Swasta, peraturan khusus sektoral serta peraturan yang mengatur masalah pelaksanaan usaha di Indonesia. undang-undang yang mengatur hal yang umum kemudian pelaksanaan dari suatu ketentuan hukum diatur pada Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri yang mengatur tahapan-tahapan dan prosedur untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan serta peraturan pemerintah. Perpres atau Peraturan Presiden sebagai dasar untuk pelaksanaan kebijakan dan program presiden. Dan juga merupakan panduan dari suatu peraturan maupun peraturan pemerintah yang sudah ada sebelumnya.

Karena banyaknya sektor maka banyak undang-undang serta peraturan yang berbeda. Karena tidak semua peraturan perundang-undangan sektoral yang telah ada dilengkapi dengan peraturan pemerintahannya. Maka harus di pahami berlakunya peraturan-peraturan tambahan pada sektor yang akan dilaksanakan karena peraturan sering kali terjadi perubahan.

Ketentuan dalam Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS) terdapat dalam Peraturan Presiden tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 atas Perubahan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan

Infrastruktur serta dilakukan perubahan pada pemerintah Presiden Joko Widodo dengan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur.

Setiap sektor infrastruktur diatur oleh undang-undang tersendiri dan peraturan-peraturan pelaksanaannya menunjukkan tentang undang-undang pokok dan peraturan pemerintah dimasing-masing sektor. Selain itu, terdapat beberapa peraturan menteri yang tidak tercantum disini yang memberikan petunjuk tentang pelaksanaan undang-undang pokok dan peraturan pemerintah tersebut misalnya Pada sektor Air Minum (Pengolahan Air, Transmisi dan Pendistribusian) terdapat dalam Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum dan Undang-Undang No.7 tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air yang hal terpentingnya adalah Suatu Badan Usaha dapat memperoleh konsesi untuk penyediaan air minum untuk daerah yang tidak dilayani oleh Perusahaan Daerah Air Minum. Penunjukkan Badan Usaha untuk melakukan layanan ini harus dilaksanakan melalui berdasarkan proses tender. GCA akan menetapkan tarif dan mengatur persyaratan-persyaratan bagi Badan Usaha dalam PK. Pemerintah telah membentuk Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPP SPAM) untuk antara lain, membantu Pemerintah Daerah dalam pengembangan sistem penyediaan air minum melalui skema KPS.

5.7 Pemerintah Dalam Kemitraan

Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), pihak swasta maupun sektor perbankan sangat penting dalam suatu proyek/program KPBU, proyek layak secara finansial dengan tujuan memberikan keuntungan sektor swasta. Kemudian yang utama juga risiko proyek. karena masalah tersebut diperlukan dukungan pemerintah dalam komitmen fiscal maupun nonfiskal. (Bank, 2014)

Komitmen fiscal yang timbul dari KPS dapat berupa pembayaran rutin yang seluruhnya atau sebagian terdiri dari remunerasi kompensasi dari sektor swasta atas pembagian risiko. Jenis komitmen fiscal dari Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS) adalah :

- a. Kewajiban Langsung merupakan pembayaran yang tidak bergantung pada terjadinya suatu keadaan tertentu di masa mendatang yang bersifat tidak pasti (walaupun sampai batas tertentu) yang mencakup pembayaran secara bertahap berdasarkan hasil capaian, pembayaran yang tergantung pada layanan atau aset yang disepakati dalam kontrak serta pembayaran bagi hasil, seperti pembayaran Tol.
- b. Kewajiban *Kontijensi* merupakan pembayaran yang akan direalisasikan pada saat dan dalam jumlah yang tergantung pada situasi pada akan datang yang bersifat tidak pasti diluar perkiraan pemerintah.yang meliputi jaminan atas variabel risiko tertentu,

klausul kompensasi, komitmen pembayaran serta jaminan utang atau peningkatan kredit.

Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS) yang terpenting dalam suatu proyek adalah pendanaan pihak swasta, maka pemerintah perlu memahami struktur pembiayaan, walaupun pihak swasta mampu mendapatkan utang dari pihak bank. Tetapi mendapatkan utang dapat mengurangi risiko. Pemerintah juga dapat berpartisipasi dalam struktur pembiayaan. Pemerintah dapat menyediakan utang, penyertaan modal, atau jaminan baik secara langsung, atau melalui lembaga keuangan milik pemerintah.

Adapun alternatif lain paket pembiayaan yang telah ditetapkan untuk proyek disusun oleh pemerintah dan diberikan kepada peserta lelang selama proses lelang. Pemenang lelang memiliki opsi, tetapi tidak memiliki kewajiban, untuk menggunakan paket pembiayaan tersebut untuk membiayai proyek.

Hak turut campur bagi pemerintah pada umumnya hanya dapat dilaksanakan apabila proyek terkait menimbulkan risiko kesehatan dan keselamatan yang tinggi, ancaman terhadap keamanan nasional, atau apabila ketentuan hukum mengharuskan pemerintah mengambil alih proyek. Pemerintah juga mungkin mengakhiri perjanjian Kerja Sama Pemerintah-Swasta (KPS) dan mengambil alih proyek apabila badan usaha gagal memenuhi kewajiban penyediaan layanan.

Kemampuan pelaku pasar dan masyarakat sipil semakin lama semakin menguat dan dapat menjadi sebuah pilihan dalam rangka memenuhi tuntutan semacam itu dalam penyelenggaraan pelayanan publik, ini berarti bahwa terjadi perkembangan yang hampir bersamaan mengenai semakin terbatasnya sumber daya yang dapat digunakan oleh pemerintah dan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat untuk dilayani serta adanya sumber daya alternatif dari pelaku usaha serta masyarakat sipil. konsep kemitraan biasa digunakan dalam dunia bisnis. bahwa pemerintah dengan pihak swasta didasari atas kepercayaan, keterbukaan, pembagian resiko dan hasil bersama.

F. Collaborative Governance

Collaborative governance, dasarnya untuk menyatukan pemangku kepentingan umum dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi kesepakatan.

Collaborative governance adalah upaya bersama dari pemangku kepentingan dan *non state* untuk berkerjasama dalam mengatasi masalah-masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan kolektif dan implementasi (Gray 1989). (O'Flynn & Wanna, 2008, p. 6)

Collaborative berarti berkerja bersama atau berkerja sama dengan orang lain, yang melibatkan individu, kelompok atau organisasi yang berkerjasama dengan syarat dan ketentuan yang sangat bervariasi. 4

(empat) jenis hubungan kolaboratif antara aktor : (O'Flynn & Wanna, 2008, p. 6)

- a. Kolaborasi dalam pemerintahan yang melibatkan berbagai lembaga.
- b. Kolaborasi dengan pemerintah, yang melibatkan lembaga hukum.
- c. Kolaborasi dengan pemerintah dan pihak ketiga yang memberikan layanan dan pelayanan yang baik
- d. Kolaborasi dengan pemerintah dan masyarakat/klien.

Dalam literatur administrasi publik, Choy(2014) *Collaborative Governance* dapat ditinjau dari 3 (tiga) pendekatan :

1. *Collaborative Governance* dalam pendekatan Deskriptif dan Ekspalnatory, bertujuan menggambarkan, menjelaskan dan memprediksi fakta sosial. Teori deskriptif dan eksplanatori untuk menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi di kolaborasi dan faktor-faktor pendukung bagi keberhasilan *collaborative governance* yaitu bagaimana orang melihat masalah sosial, bagaimana mereka berinteraksi atau teroganisir, keputusan apa yang dibuat, bagaimana mereka dimplementasikan dan apa efek dari kolaborasi (Choi,2014).
2. *Collaborative Governance* dalam pendekatan normative
Pendekatan normatif untuk *collaborative governance* merupakan cara untuk memfasilitasi demokrasi deliberatif, memungkinkan warga mendapat informasi untuk membuat

keputusan kebijakan, memecahkan masalah sosial yang kronis, membangun rasa saling percaya antara para pemangku kepentingan, memberikan kesempatan untuk pembelajaran sosial dan menyusun solusi.

3. *Collaborative Governance* dalam pendekatan Instrumental
Pendekatan Instrumental bagaimana metode, alat dan strategi yang diperlukan untuk mewujudkan tujuan publik. Pendekatan instrumental dianggap sama pentingnya dengan pendekatan lain karena deksriptif dan normatif dalam teori administrasi publik sendiri tidak dapat meningkatkan masalah-masalah sosial yang dihadapi. (La Ode Syaiful Islamy, 2018, pp. 9–10)

Model Collaborative governance yang dikemukakan para ahli :

- a. Model Ansel and Gash, Model ini memiliki 4 (empat) variabel yang dijadikan fokus yaitu : Kondisi Awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaborasi. Kondisi awal sebuah organisasi sangat ditentukan dasar dari tingkat kepercayaan, konflik, dan modal sosial dapat menjadi peluang sekaligus tantangan dalam kolaborasi. Desain kelembagaan dapat berfungsi sebagai aturan dasar dalam melaksanakan kolaborasi dan kepemimpinan sebagai mediator sekaligus fasilitator dalam kolaborasi.

b. Model Agranoff dan Mc.Guire

Model Agranoff dan Mc.Guire melihat kolaborasi dari 2 (dua) variabel yaitu aktivitas dan strategi dari 2 (dua) variabel ini kemudian dikembangkan lagi menghasilkan 6 (enam) kolaborasi.

c. Model Buttler-Colleman

Buttler dan Colleman mengajukan model kolaborasi berdasarkan variabel level interaksi dan variabel ukuran kelompok. berdasarkan kedua dimensi ini menghasilkan 5 (lima) variabel : *library, solicitation, tim, community* dan *process support*.

d. Model Weber

Kolaborasi berhasil yang menekankan integrasi pada fungsi. Integrasi ini meliputi fungsi birokrasi, lintas arena kebijakan dan level pemerintah dan warga ikut terlibat. Masyarakat dan organisasi non pemerintah terlibat dalam pemecahan masalah dan implementasinya.

Ada 3 (tiga) dimensi yang diungkapkan oleh weber yaitu dimensi vertical adalah relasi antar lembaga pemerintah dengan lembaga, warga negara dan nonpemerintah, dimensi horizontal menggambarkan hubungan antarorganisasi yang setara dan dimensi *partnership linkage* merupakan perpaduan antara dimensi vertikal

dan horizontal sehingga menghasilkan suatu pengaturan yang efektif. (La Ode Syaiful Islamy, 2018, p. 18)

G. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah bentuk usaha yang berbadan hukum yang dulu dikenal dengan Perusahaan Daerah. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai sebuah wujud bisnis yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, terkait dengan legalitas. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan ketentuan yang berlaku sebagai badan usaha yang berbadan hukum serta Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai wujud usaha.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terbagi menjadi 2 (dua) yaitu PERUMDA (Perusahaan Umum Daerah) dan PERSERODA (Perusahaan Perseroan Daerah) yang terdapat dalam ketentuan Undang-undang No.5 Tahun 2015 pasal 331 Ayat (3). Ketentuan pada UU No.5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menjadi awal berdirinya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Bentuk usaha negara diperusahaan daerah dibagi menjadi 3 (tiga) yang dituangkan dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk Usaha yaitu :

- a. Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) yang fokus komersil serta melayani kepentingan umum.

- b. Perusahaan jawatan Daerah (Perjanda) fokus pada pelayanan kepada masyarakat.
- c. Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) yang Komersil.
Tetapi dalam perkembangannya.

Pengelolaan dan pengurusan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dilakukan oleh Direksi dan manajemen sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan benar. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdasarkan kepemilikannya modalnya dibagi menjadi 3 (tiga) bentuk berdasarkan Undang-undang No.3 Tahun 2014 yaitu :

- a. Perusahaan Daerah yang modalnya dimiliki oleh satu daerah saja.
- b. Perusahaan Daerah yang modalnya dimiliki oleh beberapa daerah.
- c. Perusahaan Daerah yang modalnya dimiliki oleh daerah dan swasta.

6.1 Dasar Hukum Berdirinya Perusahaan Daerah

Berdirinya Perusahaan Daerah sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah keberadaan UU No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Undang-undang No.19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam UU No.86 Tahun 1958 tentang penyerahan badan usaha pemerintah kepada daerah.(Muryanto, 2017, p. 13)

Perusahaan Daerah dalam peraturan lain yang bersifat sektoral, Peraturan tentang Perusahaan Daerah dapat dilihat dalam ketentuan :

- a. Undang-undang No.5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah :
tentang Kewenangan pemerintah daerah.
- b. Undang-undang No.32 Tahun 2004.
- c. Undang-undang No.23 Tahun 2014.

6.2 *Corporate Manajement* dan *Good Corporate Governance* Dalam Pengelolaan BUMD

Hubungan *corporate governance* dengan *corporate management* yang dikemukakan Nindyo Pramono dalam (Muryanto, 2017, p. 59) adanya komitmen yang disepakati bersama antara organ utama korporasi, baik pihak direksi, komisaris/Dewan Pengawas, Pemegang Saham/RUPS meliputi visi, misi, tujuan serta pemilihan strategi penilaian kerja yang kemudian diimplementasikan oleh Direksi dalam bentuk perusahaan melalui penetapan kebijakan serta penciptaan budaya dan etika yang mendukung tercapainya tujuan.

Adapun realisasi komitmen para pemangku kepentingan dalam perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah

1. Pemilik Modal/Rapat Umum Pemilik Modal(RUPM)/Pemegang Saham/RUPS, pemegang saham mayoritas yaitu pemerintah daerah harus mampu bersinergi visi dan misi pemerintah daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat sesuai dengan tujuan BUMD.
2. Dewan Pengawas/Komisaris, dalam manajemen melakukan pengawasan pada suatu kegiatan operasional di lapangan sesuai dengan rencana dalam mencapai tujuan.

3. Direksi merupakan bagian yang memiliki peran penting dalam pengelolaan perusahaan karena menjadi penghubung dengan pihak internal dan eksternal perusahaan.

Untuk mengefektifkan peran, fungsi dan tanggung jawab para pihak dalam pengelolaan perusahaan perlu adanya pemisahan yang benar. Maka *Corporate governance* dengan *corporate management* secara implementasi harus dilandasi dengan semangat yang baik dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing pemangku kepentingan BUMD (RUPS/Pemegang Saham, Komisaris/Dewan Pengawas dan Direksi) agar implementasi dapat dirasakan serta bermanfaat oleh banyak pihak termasuk oleh manajemen korporasi dan para *stakeholder*. Sebagai perusahaan yang tumbuh dan berkembang serta memberikan banyak manfaat sebagai imbas dari pelaksanaan praktik tata kelola yang baik.

Pelaksanaan *good corporate governance* berada pada fase adanya tuntutan untuk menyampaikan kepada publik apa saja yang telah dilakukan perusahaan untuk menjamin telah diselenggarakannya tata kelola organisasi perusahaan tersebut dengan baik.

Good corporate governance menggambarkan kondisi perusahaan, ciri utama lemahnya *good corporate governance* adanya tindakan yang mementingkan diri sendiri dengan mengabaikan kepentingan investor. Harus dapat memiliki kompetensi dalam menjalankan peran dalam praktek *good corporate governance* untuk menciptakan nilai perusahaan yang

baik didukung oleh kinerja dalam mencapai tujuan perusahaan yaitu memaksimalkan nilai perusahaan.

6.3 Tata Kelola BUMD Dalam Mewujudkan Good Corporate Governance

Good corporate governance (tata kelola perusahaan yang baik) berawal dari pemisahan antara principal (pemilik) dengan pihak agen (pengelola) dalam sebuah korporasi modern, yaitu untuk menyelesaikan masalah keagenan (*the agency problem*) di antara pemilik, pengelola serta *stakeholder* yang lain secara efektif, dengan diterapkannya *good corporate governance* akan tersedia nilai lebih dan ukuran kinerja yang jelas dalam mencapai tujuan perusahaan serta adanya mekanisme untuk penilaian akuntabilitas dan transparansi untuk memastikan bahwa peningkatan kesejahteraan lahir sebagai akibat dari peningkatan nilai perusahaan yang telah didistribusikan secara nyata.

Mewujudkan *Good Corporate Governance* BUMD, diperlukan struktur kelola yang baik dalam organisasi untuk menerapkan berbagai prinsip yang dapat dijalankan serta dikendalikan dan harus mendukung jalan aktivitas organisasi secara bertanggung jawab dan terkendali, karena Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan organisasi bisnis diperlukan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Governance Structure yang terkait dengan mekanisme yang dijalankan dalam sebuah organisasi bisnis, pada dasarnya diciptakan

untuk menyelenggarakan kepentingan pemegang saham sebagai suatu kelompok. Karena perbedaan kepentingan akan menjadi permasalahan dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Struktur *corporate governance* dalam sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dipengaruhi faktor yang utama budaya dan sistem hukum yang berlaku.

6.4 Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Mewujudkan Good Corporate Governance

Konsep *good corporate governance* dapat diharapkan melindungi pemegang saham (*stockholders*) dan kreditur agar dapat memperoleh kembali investasinya, bahwa penerapan *corporate governance* didasarkan pada teori agensi yang menjelaskan hubungan antara manajemen dengan pemilik, manajemen sebagai agen bertanggung jawab mengoptimalkan keuntungan dan pemilik sebagai imbalan akan memperoleh kompensasi sesuai dengan kontrak.

Terdapat 2 (dua) teori utama yang terkait dengan *good corporate governance* yaitu 1. *Stewardship Theory*, asumsi filosofis mengenai sifat manusia pada hakikatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain, *stewardship theory* melihat manajemen bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik maupun stakeholder dan 2. *Agency theory*, dikembangkan oleh Jensen & Mecking (1976) (Sudarmanto et al., 2021, p. 11) bahwa manajemen perusahaan sebagai agen bagi

pemegang saham akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingan sendiri bukan pihak yang arif bijaksana serta adil terhadap pemegang saham (*principal*). Dalam penerapannya tidak terlepas dari budaya organisasi yang berlaku di dalam organisasi itu sendiri. Budaya menurut Schein (2010) (Sudarmanto et al., 2021, p. 10) adalah fenomena dinamis dalam kondisi sekarang ini dan sebuah latar belakang struktur paksaan yang berpengaruh pada kelompok melalui beberapa cara, sedangkan suatu budaya adalah sesuatu yang secara terus-menerus ditetapkan dan tercipta oleh interaksi yang dilakukan kelompok dengan terbentuk oleh perilaku kelompok itu sendiri.

Perusahaan Umum Daerah (PERUMDA) merupakan perusahaan daerah yang modal di miliki sepenuhnya oleh daerah. Sumber daya yang penting merupakan bidang usaha yang menguasai hidup orang banyak atau merupakan bidang usaha yang menyangkut kepentingan umum baik barang maupun jasa, modal kepemilikan pemerintah daerah dengan tujuan penguasaan bidang orang banyak strategis oleh pihak lain didalamnya pemerintah daerah, swasta dan perorangan, yang sumber ekonomi yang ada di daerah nantinya dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Dan sesuai pasal 334 ayat (2) Undang-undang Pemerintah Daerah membuka peluang bagi daerah untuk melakukan restrukturisasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan berkerjasama dengan pihak lain.

Perumda untuk dengan tujuan dan kepentingan pemerintah daerah untuk menyediakan barang serta jasa yang diperuntukkan untuk

hidup orang banyak sesuai potensi dan karakter daerah. Pendirian Perumda lebih pada pemenuhan kemanfaatan umum yang berkaitan dengan penyediaan barang serta jasa daripada pemenuhan aspek pengembangan perekonomian daerah maupun aspek mencari keuntungan. BUMD yang berbentuk Perumda atau Perseroda bahwa pendirian Perumda bagi pemerintah daerah yang menjadi aspek penting untuk menjadi pertimbangan pemerintah daerah adalah

- a. Modal : Permodalan merupakan syarat utama dalam menentukan pendirian Perumda. Dalam menentukan bentuk BUMD, pemerintah harus mengambi keputusan dengan didasarkan pada aspek finansial BUMD dengan membiayai semua permodalan BUMD untuk membentuk Perumda secara manfaat ekonomi, potensi serta karakter daerah dan bidang usaha masuk kategori untuk hidup orang banyak.
- b. Penggunaan Laba Perumda, Ketentuan pasal 336 UU No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dikatakan laba Perumda diatur dan ditentukan oleh Kepala Daerah. Diatur mengenai penggunaan laba, antara lain disetorkan pada kas daerah, laba yang ditahan sesuai dengan persetujuan yang dapat dipergunakan untuk *reinvestment*, perbaikan dan peningkatan sarana dan prasarana fisik dan non fisik, pelayanan umum serta pelayanan dasar dan usaha rintisan.

- c. Kemanfaatan Umum, Syarat dan Ketentuan pendirian Perumda, aspek kemanfaatan umum khususnya bagi warga masyarakat di mana BUMD tersebut berada dalam pendirian Perumda menjadi sesuatu yang dominan.
- d. Bidang Usaha, Kebutuhan daerah berkaitan dengan pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat baik dalam penyediaan air minum, pasar serta transportasi, bidang usaha untuk orang banyak ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan potensi dan skala prioritas daerah yang bersangkutan.
- e. Potensi dan Karakteristik Daerah, Bidang Usaha BUMD akan didirikan harus didasarkan pada studi kelayakan bidang usaha. Sesuai dengan penjelasan pasal 331 ayat (5) huruf b undang-undang No.23 tahun 2014.

Peran Perumda dalam mewujudkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik bergantung pada seberapa baik pemerintah daerah menjalankan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahwa aspek keterbukaan sudah menjadi kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar. Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) didasarkan pada kebutuhan daerah yang mencakup pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat, diantaranya air minum, pasar serta transportasi, bidang air minum sudah dilakukan oleh Perumda/PDAM.

H. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan serta Pendapatan Daerah yang sah merupakan sumber pendapatan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan seluruh penerimaan daerah yang bersumber dari potensi ekonomi daerah. Serta Pendapatan Asli Daerah terdiri atas dari Pajak Daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta Pendapatan Asli Daerah sah yang lainnya. Pendapatan Asli Daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Provinsi, Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kota serta Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah wujud representasi kemampuan daerah dalam menggali potensi yang dimiliki. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan, maka semakin mandiri daerah tersebut secara finansial dalam membiayai pemerintahannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar juga merupakan tolak ukur keberhasilan dari otonomi daerah.

1. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dari pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) di atas, penjelasan masing-masing sumber pendapatan asli daerah tersebut adalah sebagai berikut :

a. Pajak Daerah

Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

b. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan negara yang dipisahkan adalah komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan subbidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara nonpublik.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah daerah tersebut, yang antara lain bersumber dari bagian laba dari perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya.

d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi :

- Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- Jasa giro;
- Pendapatan bunga;
- Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

Penerimaan daerah yang berasal dari pajak maupun retribusi wajib dikelola sesuai pada peraturan perundangan-undangan yang efektif, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan asas keadilan, kepatuhan dan bermanfaat untuk masyarakat. dan pengelolaan harus secara teliti dan terintegrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. maka pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan sebaik-baiknya serta dilakukan evaluasi hasil kerja pemerintah daerah, bahwa pengawasan terhadap pengelolaan keuangan dilakukan oleh Lembaga DPRD dan masyarakat. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan jalanya pemerintah daerah yang berdasar pada otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab, peran pendapatan asli daerah dalam keuangan daerah menjadi indikator penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh Pendapatan Asli Daerah maka semakin besar jumlah

dana daerah untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan suatu daerah. tetapi sumber-sumber keuangan yang potensial di pegang oleh pemerintah pusat.

I. PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian terdahulu yang ditampilkan pada bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan sejumlah penelitian yang telah dilaksanakan oleh peneliti lain. Hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi konsep yang digunakan, pendekatan dan metode penelitian, hasil penelitian dan relevansinya yang akan dilakukan.

1. *Public Private Partnership (PPP)* Pengelolaan Aset Daerah : Studi Deskriptif tentang Kemitraan antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW) dalam Pembangunan dan Pengembangan Darmo Trade Centre (DTC) Surabaya yang diteliti oleh Hidayatul Masitoh yang dipublis pada Tahun 2014. Kesimpulan hasil penelitian adalah Berdasarkan hasil penyajian data dan analisis data yang telah dijelaskan, maka kesimpulan dari penelitian ini yaitu Pelaksanaan Kemitraan antara PDPS dengan PT AIW tersebut tidak sesuai dengan ketentuan tahapan pelaksanaan Kemitraan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian Indonesia. Karena dalam pelaksanaan Kemitraan tersebut tidak ada konsultasi publik, studi kelayakan dan tinjauan resiko yang harus dilakukan oleh PDPS sebelum diadakannya tender. Selain itu bentuk

kerjasama yang seharusnya ditetapkan oleh PDPS sebelum diadakannya tender, dalam pelaksanaan Kemitraan ini dilakukan setelah diadakannya tender yang ditentukan melalui negosiasi dengan PT AIW. Dalam pelaksanaan Kemitraan PDPS dengan PT AIW terdapat manfaat dalam pelaksanaan Kemitraan tersebut. Manfaat dalam pelaksanaan Kemitraan dengan sistem BOT bagi PDPS yaitu : *Pertama*, mengurangi penggunaan anggaran PDPS untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka penyediaan fasilitas perdagangan pasar. Sehingga tidak menimbulkan beban hutang bagi PDPS. *Kedua*, PDPS akan mendapatkan bangunan beserta fasilitas yang ada tanpa mengeluarkan dana untuk pembangunan DTC tersebut. *Ketiga*, dapat mentransformasikan keahlian yang dimiliki oleh PT AIW dari segi teknik, dan operasional kepada PDPS. Keempat, dapat meningkatkan PAD Surabaya. Sedangkan manfaat dalam pelaksanaan Kemitraan dengan sistem BOT bagi PT AIW yaitu : *Pertama*, PT AIW mendapatkan kesempatan untuk mengelola DTC, hal tersebut yang merupakan wilayah kegiatan dari PDPS Surabaya untuk mengembangkan perdagangan pasar di Surabaya. *Kedua*, pembangunan DTC ini merupakan salah satu prospek bagus yang menguntungkan, karena DTC bergerak dalam bidang perdagangan pasar yang diminati oleh masyarakat. *Ketiga*, PT AIW diberikan kesempatan untuk mengelola DTC yang terletak di lahan strategis dalam dunia bisnis. (Masitoh, 2014)

2. Model Partnership Sebagai Upaya Strategis Peningkatan Pelayanan Air Bersih (Studi terhadap Public Private Partnership di

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gresik) penelitian ini ditulis Suaibatul Aslamiyah, Bambang Santoso Haryono, Mochammad Rozikin untuk mendeskripsikan dan menganalisis model *partnership* di PDAM Gresik, dan dampak Partnership sebagai upaya strategis peningkatan pelayanan air bersih di gresik. Metode penelitiannya adalah penelitian deskriptif dengan metode pendekatan kualitatif. Hasil penelitian Model *Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gresik menggunakan bentuk konsesi (modalitas) tipe *Build-Operate-Transfer* (BOT) selama 25 Tahun. Peran PDAM Gresik memberikan kebijakan serta peraturan sebagai pedoman Pelaksanaan PPP, kemudian dari sektor swasta dengan kesepakatan hasil dengan menghasilkan air curah dengan kapasitas yang disepakati telah berhasil dilaksanakan. Dampak pada kinerja pelayanan serta manajemen pelayanan yang semakin *responsive*. (Aslamiyah, S., Haryono, B. S., & Rozikin, 2014).

3. KEMITRAAN DALAM PELAYANAN PUBLIK (Studi Kasus Pada Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat di Kelurahan Karang Anyar Kota Makassar) penelitian ini diteliti oleh Fatmawati Andi Mappasere pada Tahun 2014, dalam penelitian ini bertujuan mengetahui peran *stakeholders* (pemerintah, masyarakat, swasta) dalam pengelolaan sampah, penerapan prinsip-prinsip kemitraan antara stakeholder, dan pola hubungan antara *stakeholder* yang terjalin dalam pengelolaan sampah di Kelurahan Karang Anyar Kota Makassar. Jenis penelitiannya adalah jenis Kualitatif dengan hasil penelitian Hasil penelitian menunjukkan: (1) Peran

stakeholders dalam pengelolaan sampah yaitu : Pemerintah berfungsi sebagai *regulator*, *fasilitator*, koordinator dan sekaligus sebagai *implementor* kebijakan ; swasta berfungsi sebagai penyandang dana, pendamping, pembimbing, dan penghubung; serta masyarakat berperan menerapkan 4R yaitu *Reuse* (menggunakan kembali), *Reduce* (mengurangi pemakaian), *Recycle* (mendaur ulang), dan *Replant* (menanam kembali/menghijaukan). (2) Penerapan prinsip-prinsip kemitraan yaitu komitmen, kesepakatan, koordinasi, keterlibatan, dan kesalingtergantungan telah dilaksanakan oleh *stakeholders*. Kesepakatan kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam bentuk tertulis, kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat dan antara swasta dan masyarakat dalam bentuk *implicit contract*. Adapun prinsip koordinasi mengalami hambatan dalam pelaksanaannya karena adanya kewajiban melaksanakan tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi sehingga walaupun dilaksanakan koordinasi lebih bersifat informal dan hanya dilakukan pada level pelaksanaan kegiatan sehingga program yang dilaksanakan tidak sinergis; dan (3) Pola hubungan *public-private-community partnership* telah terjalin di antara *stakeholders* melalui *community based provision partnership*, dimana pola hubungan antara pemerintah dengan swasta bersifat *informative* ; pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat bersifat *consultative*; pola hubungan antara swasta dan masyarakat bersifat *advocative*. Kemitraan 3 (tiga) pihak tersebut berhasil mengubah pandangan masyarakat tentang

sampah, dari sesuatu yang tidak berguna menjadi sumberdaya yang bernilai ekonomi dan sosial serta menciptakan lingkungan yang lebih bersih. Namun kurang koordinasi sehingga peran dan fungsi setiap *stakeholder* saling tumpang tindih. (Fatmawati Andi Mappasere, 2014)

4. Implementasi Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur Sektor Air Minum di Indonesia. Penelitian lapangan pada Tahun 2013 dilakukan di tiga provinsi yaitu Jawa Timur, Banten serta Kota Jakarta yang di tulis oleh Bahtiar Rifai, penelitian deskriptif dengan metode pendekatan kualitatif tujuan penelitian adalah menganalisa pelaksanaan KPS infrastruktur air minum khususnya mengenai karakteristik, pencapaian, permasalahan dan tantangan KPS. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap institusi kunci dan dengan melakukan diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion*) yang mempresentasikan pemangku kepentingan terkait. Melalui pendekatan ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPS Air Minum di Indonesia diimplementasikan dalam beberapa model. KPS terpanjang masa konsesinya berada di Jakarta yang merupakan kerja sama antara PAM JAYA (Jakarta Raya) dengan investor Singapura (PT AETRA) dan Perancis (PT Lyonnaise Jaya). Sangat disayangkan keterlibatan pihak swasta dalam penyediaan air minum di Jakarta belum mampu meningkatkan peforma secara signifikan terhadap pelayanan maupun kinerja perusahaan akibat lemahnya pengelolaan maupun posisi tawar PT

PAM Jaya dalam kontrak kerja sama. Tangerang merupakan salah satu model yang cukup ideal dalam penyediaan infrastruktur air minum, meskipun belum sepenuhnya KPS, yang mana cenderung murni investasi pihak swasta. Proyek investasi KPS air minum terbesar akan dibangun di Propinsi Jawa Timur yang hingga saat ini belum terbangun akibat terkendala permasalahan administrasi dan kelembagaan. (Rifai, 2014)

5. Penerapan New Public Management (NPM) DI Indonesia (Reformasi Birokrasi, Desentralisasi, Kerjasama Pemerintah dan Swasta Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik) penelitian yang diteliti oleh Ani Agus Puspawati yang dipublish pada tahun 2016, penelitiannya adalah jenis Kualitatif, bertujuan untuk melihat bagaimana pelaksanaan NPM di Indonesia, khususnya dalam reformasi birokrasi melalui desentralisasi dan hubungan antara pemerintah (publik) dan swasta, untuk meningkatkan mutu layanan publik. Hasil penelitian bahwa penerapan NPM dalam manajemen pemerintahan daerah di Indonesia ini memberikan dampak positif dalam beberapa hal, lebih fokus pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan adanya kebijakan moratorium serta kebijakan pensiun dini bagi PNS yang tidak memenuhi kualifikasi sebagai upaya peningkatan efisiensi dan produktifitas kinerja pemerintah daerah, yang pada akhirnya mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Terciptanya kemitraan diantara sektor publik dan privat atau *public-privat partnership* (PPP) saat ini telah menjadi standard konsep dalam lingkungan pemerintahan lokal. (Puspawati, 2016)

6. Kemitraan Ekonomi Politik Dalam Pengelolaan Perparkiran di Kota Makassar. Penelitian yang dilakukan di Kota Makassar pada tahun 2020 yang diteliti Muhammad Imran. penelitian bertujuan mendeskripsikan kemitraan Ekonomi Politik dalam penerapan berbagai regulasi pengelolaan perparkiran khususnya di tepi dengan melibatkan beberapa instansi yang terkait pada pelayanan perparkiran, metode penelitian Kualitatif menunjukkan bahwa PD Parkir Makassar Raya dalam mengelola perparkiran belum dapat membentuk aturan baku secara internal berupa pola rekrutmen juru parkir, sistem pembagian hasil yang jelas dan penetapan wilayah parkir secara definitif, dampaknya pelayanan tidak memuaskan konsumen dalam hasil penelitian banyak keluhan-keluhan masyarakat khususnya keberadaan parkir-parkir liar yang tidak memberikan kenyamanan pelayanan dan keamanan bagi pemilik kendaraan. Dalam pandangan ekonomi politik, mengelola perusahaan parkir yang mendapat kontribusi harus memperhatikan pola keuntungan timbal balik antara pengelola parkir dengan pengguna parkir. Pengelola perparkiran di Kota Makassar belum dapat menjalankan manajemen organisasi dalam pengambilan kebijakan secara internal, khususnya membuat kerjasama sebagai landasan hukum terhadap instansi terkait dalam mengambil tindakan sehingga pengelola parkir terlihat bukan pengelola tunggal dalam pandangan ekonomi politik. (Imran, 2020)

Tabel 2 . Penelitian Terdahulu

Judul	Fokus	Kesimpulan
<p>Public Private Partnership (PPP) Pengelolaan Aset Daerah : Studi Deskriptif tentang Kemitraan antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW) dalam Pembangunan dan Pengembangan Darmo Trade Centre (DTC) Surabaya</p>	<p>Bagaimana proses pelaksanaan kemitraan antara Perusahaan Daerah Pasar Surya (PDPS) Surabaya dengan PT Arwinto Intan Wijaya (AIW) dalam pembangunan dan pengembangan Darmo Trade Center(DTC) Surabayakerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya. Penelitian ini menggunakan teori <i>Public Private Partnership</i> (PPP), dengan memfokuskan kajian pada model <i>Build Operate Transfer</i> (BOT)</p>	<p>Berdasarkan hasil penyajian data dan analisis data maka kesimpulan dari penelitian ini yaitu Pelaksanaan PPP antara PDPS dengan PT AIW tersebut tidak sesuai dengan ketentuan tahapan pelaksanaan PPP yang telah ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Perekonomian Indonesia. Karena dalam pelaksanaan kemitraan tersebut tidak ada konsultasi publik, studi kelayakan dan tinjauan resiko yang harus dilakukan oleh PDPS sebelum diadakannya tender. Selain itu bentuk kerjasama yang seharusnya ditetapkan oleh PDPS sebelum diadakannya tender, dalam pelaksanaan kemitraan ini dilakukan setelah diadakannya tender yang ditentukan melalui negosiasi dengan PT AIW.</p>

<p>Model Partnership sebagai Upaya Strategis Peningkatan Pelayanan Air Bersih (Studi terhadap Public Private Partnership di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gresik)</p>	<p>Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) bagaimana model partnership di perusahaan daerah air minum (PDAM) Kabupaten Gresik, 2) Bagaimana dampak partnership sebagai upaya strategis peningkatan pelayanan air bersih di Kabupaten Gresik. Tujuan penelitian adalah 1) untuk mendeskripsikan dan menganalisis model partnership di perusahaan daerah air minum (PDAM) Kabupaten Gresik, 2) untuk men-deskripsikan dan menganalisis dampak part-nership sebagai upaya strategis peningkatan pelayanan air bersih di Kabupaten Gresik</p>	<p>Model partnership di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gresik meng-gunakan bentuk konsesi (modalitas) tipe Build Operate Transfer(BOT)selama 25 tahun. Peran pemerintah (PDAM Gresik) memberikan ke-rangka kebijakan dan peraturan sebagai pedoman pelaksanaan PPP, sedangkan peran swasta (PT. Dewata Bangun Tirta) menaati hasil kesepakatan untuk menghasilkan air curah dengan kapasitas 200 lt/dt telah berhasil di-laksanakan.Setelah adanya pelaksanaan Public Private Partnership (PPP). di PDAM Gresik terdapat peningkatan infrastruktur air, meliputi: adanya peningkatan sumber air baku, efisiensi pengelolaan air baku dan berkurangnya angka kemacetan penyaluran air bersih ke pelanggan Sehingga berdampak</p>

		pada kinerja pelayanan dan manajemen pelayanan yang semakin responsive. Melalui pem-berdayaan masyarakat sebagai karyawan di lo-kasi IPA PT. Dewata Bangun Tirta.
KEMITRAAN DALAM PELAYANAN PUBLIK (Studi Kasus Pada Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat di Kelurahan Karang Anyar Kota Makassar	bertujuan untuk mengetahui peran stakeholders (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam pengelolaan sampah, penerapan prinsip-prinsip kemitraan antara stakeholders, dan pola hubungan yang terjalin antar stakeholders dalam pengelolaan sampah di Kelurahan Karang Anyar Kota Makassar	penelitian menunjukkan: (1) Peran stakeholders dalam pengelolaan sampah, yaitu: Pemerintah berfungsi sebagai regulator, fasilitator, koordinator dan sekaligus sebagai implementor kebijakan; swasta berfungsi sebagai, penyandang dana, pendamping, pembimbing, dan penghubung; serta masyarakat berperan menerapkan 4R yaitu Reuse (menggunakan kembali), Reduce (mengurangi pemakaian), Recycle (mendaur ulang), dan Replant (menanam kembali/menghijaukan. (2) Penerapan prinsip-prinsip kemitraan yaitu komitmen, kesepakatan, koordinasi, keterlibatan, dan kesalingtergantungan

		<p>telah dilaksanakan oleh stakeholders. Kesepakatan kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam bentuk tertulis, kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat dan antara swasta dan masyarakat dalam bentuk implisit contract.</p>
<p>Implementasi Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur Sektor Air Minum di Indonesia</p>	<p>berusaha menganalisa pelaksanaan KPS infrastruktur air minum khususnya mengenai karakteristik, pencapaian, permasalahan dan tantangan KPS. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap institusi kunci dan dengan melakukan diskusi kelompok terfokus (Focus Group Discussion) yang merepresentasikan pemangku kepentingan terkait. Melalui pendekatan ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan</p>	<p>Secara umum pelaksanaan PPP air minum semakin berkembang di Indonesia. Beberapa PDAM telah melaksanakan kerja sama dengan pihak swasta dalam bentuk Independent Water Producer (IWP) atau B to B seperti yang terjadi di dalam sektor kelistrikan. Pengalaman PPP di DKI Jakarta memberikan pembelajaran yang penting dalam membangun kerja sama dengan pihak swasta, mulai dari penyiapan dokumen, pemahaman akan materi kontrak, penyiapan skema mitigasi hingga</p>

	ekonomi kelembagaan	perlu dukungan pemerintah melalui penjaminan dan payung hukum
Penerapan New Public Management (NPM) DI Indonesia (Reformasi Birokrasi, Desentralisasi, Kerjasama Pemerintah dan Swasta Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik)	bertujuan untuk melihat bagaimana pelaksanaan NPM di Indonesia, khususnya dalam reformasi birokrasi melalui desentralisasi dan hubungan antara pemerintah (publik) dan swasta, untuk meningkatkan mutu layanan publik	New Public Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. Dan pertama kali berkembang ditahun 1980, khususnya di New Zeland, Inggris dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan (welfare state). New Public Management diterapkan tidak hanya di negara-negara level kemakmuran tinggi tapi juga diterapkan di negara-negara dengan tingkat kondisi yang setara dengan Indonesia. Terciptanya kemitraan antara sektor publik dan privat atau public-privat partnership (PPP) saat ini telah menjadi standard konsep dalam lingkungan pemerintahan loka

<p>Kemitraan Ekonomi Politik Dalam Pengelolaan Perparkiran di Kota Makassar</p>	<p>bertujuan mendeskripsikan kemitraan Ekonomi Politik dalam penerapan berbagai regulasi pengelolaan perparkiran khususnya di tepi dengan melibatkan beberapa instansi yang terkait pada pelayanan perparkiran</p>	<p>PD Parkir Makassar Raya dalam mengelola perparkiran belum dapat membentuk aturan baku secara internal berupa pola rekrutmen juru parker, sistim pembagian hasil yang jelas dan penetapan wilayah parker secara definitif, dampaknya pelayanan tidak memuaskan konsumen dalam hasil penelitian banyak keluhan-keluhan masyarakat khususnya keberadaan parkir-parkir liar yang tidak memberikan kenyamanan pelayanan dan keamanan bagi pemilik kendaraan. Dalam pandangan ekonomi politik, mengelola perusahaan parkir yang mendapat kontribusi harus memperhatikan pola keuntungan timbale balik antara pengelola parker dengan pengguna parkir.</p>

J. Kerangka Pikir Penelitian

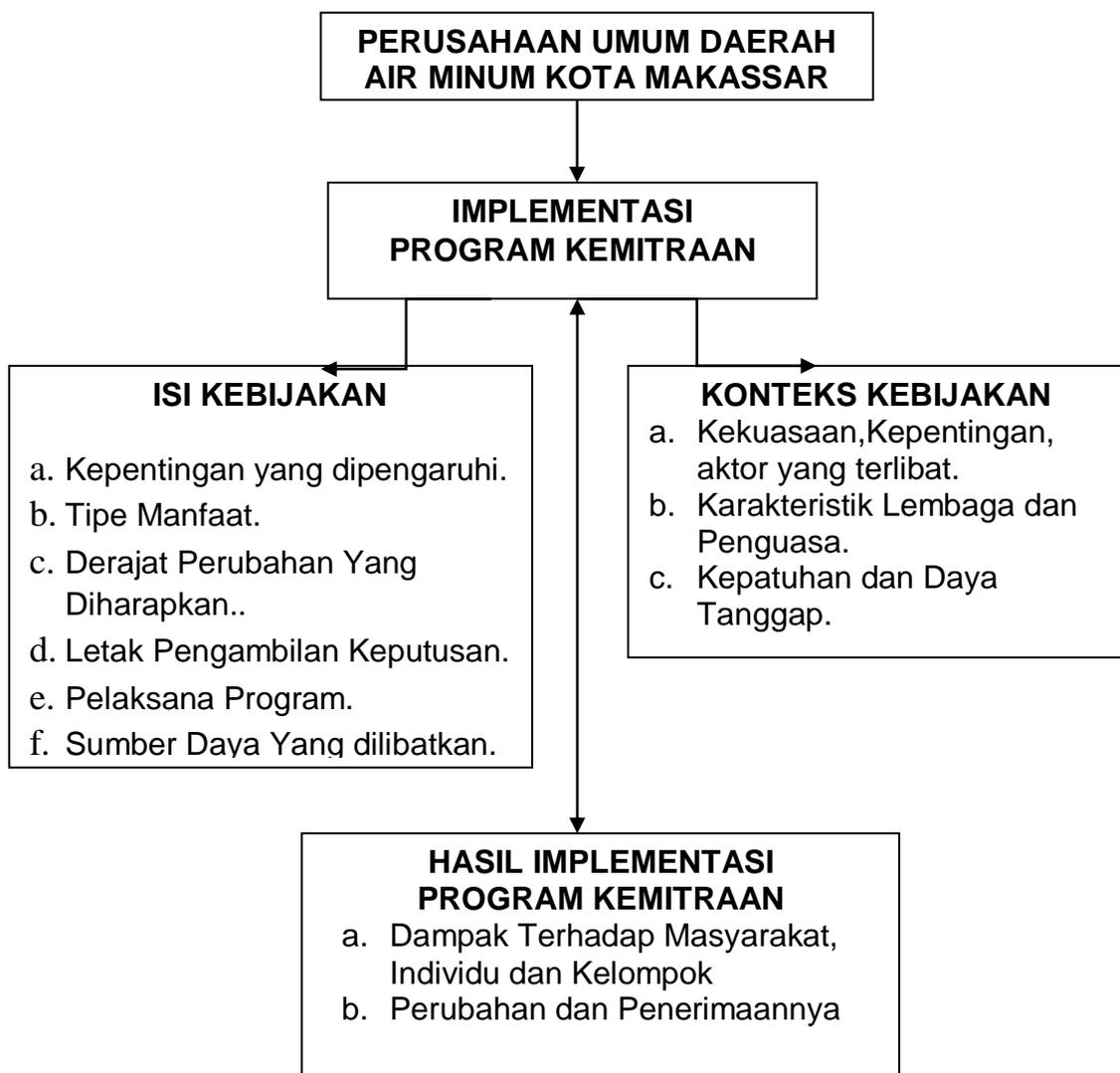
Implementasi Kebijakan diformulasikan ke dalam program dan proyek yang dirancang dan dibiayai. bahwa program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Dalam penelitian tentang Implementasi program kemitraan Perusahaan Umum Air Minum Kota Makassar adalah program pelayanan publik terutama dalam penyediaan air bersih yang layak, sehat dan bersih, serta sebagai inovasi dalam peningkatan pelayanan di Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar adalah tujuan dari implementasi program kemitraan. Bahwa pelayanan publik dalam beberapa tahun terakhir menjadi isu utama yang membuat beberapa pihak, negara maupun lembaga publik untuk tampil lagi dalam peraturan pelaksanaannya, meskipun pelayanan publik adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara, namun kenyataan kewajiban untuk menyediakan layanan tersebut masih belum mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pelanggan, maka untuk mewujudkan tata kelola peningkatan pelayanan publik yang baik membutuhkan sinergis antara lembaga baik didalam dan diluar birokrasi. Badan-badan termasuk sektor swasta dan masyarakat sekalipun. Kemitraan dibangun dalam lingkungan yang transparan, dibangun dengan komunikasi yang baik, terutama dalam pengambilan keputusan, ini berarti bahwa kebijakan yang diformulasikan untuk memenuhi harapan masyarakat sebagai pelanggan. Kemitraan antara pemerintah, masyarakat dan sektor bisnis diharapkan untuk mendorong

terwujudnya pelayanan pemerintah untuk publik yang lebih demokratis dan lebih profesional. Pelayanan publik dapat dipahami sebagai usaha seorang/kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dalam rangka optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukan tugas mudah karena usaha tersebut menyangkut berbagai aspek yang ada dalam lingkaran birokrasi pemerintahan. maka peran swasta dalam manajerial di Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar yang utama agar kinerja perusahaan menjadi lebih baik, tentu saja hal ini bisa diwujudkan apabila masyarakat dan sektor swasta sendiri sudah memiliki kapabilitas yang memadai. pelaksanaan program yang berhasil mungkin merupakan kondisi yang diperlukan sekalipun tidak cukup bagi pencapaian hasil akhir secara positif, bahwa kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu proses yang kompleks yang berangkat dari tahap pendefinisian masalah hingga evaluasi dampak kebijakan. dengan demikian implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap saja dari sekian tahap kebijakan publik, berarti bahwa implementasi kebijakan hanya merupakan salah satu variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Isi Program dan Kebijakan Publik merupakan faktor penting dalam menentukan hasil dari proses implementasi, serta Isi kebijakan memberikan dampak pada lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Maksud

dari pelaksanaan program adalah untuk menghasilkan perubahan dalam lingkungan kebijakan, dengan adanya perubahan dilingkungan sudah dianggap sebagai hasil dari program.

Gambar 6 . Kerangka Pikir Penelitian



K. Definisi Operasional

Definisi operasional yang perlu dijelaskan dalam kerangka pikir penelitian ini adalah :

- a. Implementasi adalah proses administrasi dan politik. Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.(Grindle, 1980, p. 7)
- b. Model Proses Implementasi Merilee S.Grindle (1980) yang dianggap paling relevan daripada teori implementasi yang ada sehingga digunakan menganalisis penelitian ini, bahwa implementasi kebijakan berhasil atau gagal dipengaruhi pada isi kebijakan (*policy content*) serta konteks/lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel terikat di dalam model adalah hasil/*outcomes* kebijakan namun tetap mempertimbangkan struktur implementasi yaitu dengan mempertanyakan apakah program dan proyek dilaksanakan sesuai rencana.
- c. Program Kemitraan penting dilakukan sebab seluruh permasalahan pelayanan publik tidak dapat diselesaikan sendiri perusahaan daerah milik pemerintah, karena itu perlu program kemitraan antara pemerintah dengan perusahaan swasta yang besar serta yang mempunyai pengalaman dan ahli dalam bidang teknologi yang

mengelola sistem pembayaran online dalam tujuan utama peningkatan pelayanan publik.

- d. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Makassar merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) milik Pemerintah Kota Makassar. Tujuan Pendirian untuk memberikan pelayanan air bersih dan air minum dalam rangka untuk memenuhi pemerataan pelayanan, mempertimbangkan keterjangkauan masyarakat berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah dengan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) serta distribusi air bersih bagi masyarakat umum. Pengurusan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan Perusahaan. Serta Organ Perusahaan yang bertanggung jawab atas kepengurusan perusahaan untuk kepentingan dan tujuan Perusahaan serta mewakili Perusahaan baik di dalam maupun diluar pengadilan. perusahaan air minum terdapat di setiap provinsi, kabupaten/kotamadya diseluruh wilayah indonesia.
- e. Hasil dari Implementasi Program ditunjukkan dengan adanya Perubahan pada lingkungan yang berdampak pada masyarakat baik individu maupun kelompok sebagai target sasaran dari tujuan program yang telah direncanakan dengan baik.