

**DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN KESELAMATAN  
OPERASI PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA  
INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN**

**THE IMPLEMENTATION OF OBSTACLE LIMITATION  
SURFACES (OLS) POLICIES AT SULTAN HASANUDDIN  
INTERNATIONAL AIRPORT**

**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR  
E013171001**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2020**



**DISERTASI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN KESELAMATAN  
OPERASI PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA  
INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN**

**THE IMPLEMENTATION OF OBSTACLE LIMITATION  
SURFACES (OLS) POLICIES AT SULTAN HASANUDDIN  
INTERNATIONAL AIRPORT**

**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR  
E013171001**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2020**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN KESELAMATAN  
OPERASI PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA  
INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Doktor

Program Studi  
Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan oleh  
**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR**  
**E013171001**

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**



DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN KESELAMATAN OPERASI  
PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA INTERNASIONAL  
SULTAN HASANUDDIN**

Disusun dan diajukan oleh  
**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR**  
Nomor Pokok E013171001

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
pada tanggal **13 Agustus 2020**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

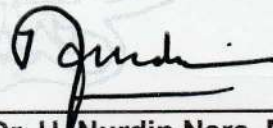
Menyetujui  
Tim Promotor,



**Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si.**  
Promotor



**Prof. Dr. Rakhmat, MS.**  
Kopromotor



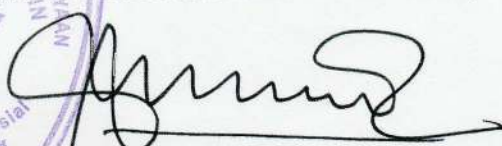
**Dr. H. Nurdin Nara, M.Si.**  
Kopromotor

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,



**Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**



## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : MUNAWIR KHAIRIL ANWAR

NIM : E013171001

Jurusan/Program Studi : Administrasi Publik

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

Makassar, Agustus 2020

Yang menyatakan,



MUNAWIR KHAIRIL ANWAR



## PRAKATA

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas berkat rahmat, taufiq, inayah dan hidayahnyalah sehingga penelitian ini dapat diselesaikan tepat waktu. Penelitian ini kebijakan penerbangan yang berjudul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN KESELAMATAN OPERASI PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN”**.

Penelitian ini dapat selesai sesuai target waktu atas dukungan dan peran berbagai pihak. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh berpihak atas bantuan, bimbingan dan arahan dalam pembuatan proposal penelitian ini. Didalam penelitian ini membahas terkait permasalahan berupa kegiatan lain seperti serangan sinar laser (*laser attack*) dan menerbangkan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned Free Balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin meliputi tiga daerah yaitu Kabupaten Gowa, Kota Makassar dan Kabupaten Maros.

Dalam membahas permasalahan tersebut menggunakan Teori Matland dengan empat ketepatan dalam efektifitas implementasi kebijakan yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target dan ketepatan dan ketepatan lingkungan. Permasalahan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin sangat berbahaya karena terkait keselamatan penerbangan dan menyangkut nyawa manusia. Disertasi ini diharapkan dapat memecahkan permasalahan kegiatan lain yang selama ini terjadi.

Pada kesempatan ini dengan hormat, penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada : Bapak Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si sebagai promotor, Prof. Dr. H. Rakhmat, MS sebagai ko-promotor dan Dr. H. Nurdin Nara, M.Si sebagai ko-promotor yang selalu memberikan ilmu dan bimbingan serta meluangkan waktu dalam proses penyelesaian disertasi ini. Ucapan yang sama penulis sampaikan kepada . Muhammad Basri, M.Si sebagai penilai eksternal, Prof. Dr. H. M. Thahir Si sebagai penguji, Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos, M.AP sebagai penguji dan Ahmad, M.Si sebagai penguji.



Dalam kesempatan berbahagia ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang teristimewa dan terkasih orang tua kami tercinta ayahanda Almarhum H. Khairil Anwar Ibrahim dan ibunda Hj. Husniah S.Pd yang telah membesarkan penulis dan senantiasa memberikan doa, kasih sayang dan dukungan semangat kepada anak-anaknya dalam menjalani kehidupan ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan pula kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. H. Armin Arsyad, M.Si selaku dekan beserta para wakil dekan dalam lingkup Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. H. Rakhmat, MS selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik, Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh Dosen Pascasarjana Program Studi S3 Administrasi Publik yang memberikan ilmu dan bimbingan selama menempuh pembelajaran;
5. Staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang senantiasa memberikan bantuan dalam proses administrasi perkuliahan;
6. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi S3 Administrasi Publik angkatan tahun 2017 yang senantiasa memberikan bantuan dan dukungan dalam menempuh perkuliahan;
7. Pimpinan dan staf Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar yang telah memberikan izin, bantuan dan dukungan selama proses perkuliahan dan penelitian;
8. Pimpinan dan staf PT. Angkasa Pura I (Pesero) Cabang Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;
9. Pimpinan dan staf Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI) Cabang Makassar Air Traffic Service Center (MATSC)/ Airnav Indonesia yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;
10. Pimpinan dan staf Maskapai Penerbangan Lion Grup Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar yang membawahi Lion Air, Batik Air dan Wings Air yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;

... dan staf Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan khususnya Dinas ...  
... gangan Provinsi Sulawesi Selatan yang telah memberikan izin dan bantuan ...  
... penelitian;



12. Pimpinan dan staf Pemerintah Kota Makassar khususnya Dinas Perhubungan Kota Makassar yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;
13. Pimpinan dan staf Pemerintah Kabupaten Maros khususnya Dinas Perhubungan Kabupaten Maros yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;
14. Pimpinan dan staf Pemerintah Kabupaten Gowa khususnya Dinas Perhubungan Kabupaten Gowa yang telah memberikan izin dan bantuan selama penelitian;
15. Pimpinan dan teman-teman Bidang Pelayanan dan Pengoperasian Bandar Udara Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar yang senantiasa memberikan dukungan dan bantuan selama proses perkuliahan;
16. Pimpinan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Perhubungan, Ibu Musdalifa Muslimin, SE, M.M.TR serta dosen dan alumni Politeknik Penerbangan Makassar, Politeknik Penerbangan Indonesia Curug dan Politeknik Penerbangan Surabaya yang senantiasa memberikan dukungan, bantuan dan doa kepada penulis;
17. Saudara-saudara penulis : Muammar Khairil Anwar, S.Kep., Ners, Muthmainnah Khairil Anwar, Amd. Keb, dan Muthiah Khairil Anwar, S.I.Ikom yang senantiasa memberikan dukungan dan mendoakan kesuksesan penulis;
18. Seluruh keluarga tercinta : Keluarga besar Ibrahim, Keluarga besar H. Muhammad Idris, Hj. Sagire, Mappiasse, Chair Ismunanda Yusuf, Amd dan seluruh keluarga yang telah mendoakan dan memberikan dukung kepada penulis;
19. Seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu namanya yang telah banyak membantu penulis.

Semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi semua pembaca, khususnya pihak-pihak yang terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin baik internal maupun eksternal penerbangan. Akhir kata, hasil penelitian ini masih dari jauh kesempurnaan, kami sangat terbuka menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi perbaikan penelitian ini.

Makassar, Agustus 2020

Munawir Khairil Anwar





## ABSTRAK

**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR.** Implementasi Kebijakan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin (dibimbing oleh Juanda Nawawi, Rakhmat, dan Nurdin Nara).

Penelitian ini bertujuan mengetahui keberhasilan dan kegagalan kebijakan tersebut yang selanjutnya digunakan untuk mengembangkan model implementasi kebijakan keselamatan penerbangan.

Penelitian ini berlangsung di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin, Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar, Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI) Cabang Makassar Air Traffic Service Center (MATSC), PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin, maskapai penerbangan Lion Group ( Lion Air, Batik Air, dan Wings Air), Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Perhubungan Kabupaten Maros, Dinas Perhubungan Kota Makassar, dan Dinas Perhubungan Kabupaten Gowa. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan model implementasi Matland, yaitu model implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan yang menitikberatkan pada komunikasi dan koordinasi internal penerbangan, eksternal penerbangan, dan antara internal dan eksternal penerbangan. Pengumpulan data menggunakan metode observasi, wawancara, studi dokumentasi, dan audiovisual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin masih terdapat permasalahan seperti: permasalahan ketepatan kebijakan, yaitu belum terdapat peraturan pemerintah yang merupakan turunan dari undang-undang penerbangan dan belum terdapat peraturan menteri yang khusus mengatur terkait dengan sinar laser serta tugas pokok dan fungsi kantor otoritas bandar udara. Hal yang terkait dengan peraturan belum diimplementasikan. Permasalahan yang terjadi pada ketetapan target, yaitu adanya tumpang tindih antara undang-undang penerbangan dengan undang-undang pemerintahan daerah dan antara surat edaran Menteri Dalam Negeri dan undang-undang pemerintah daerah. Adapun, permasalahan lingkungan yang terjadi, yaitu belum terjalinnnya komunikasi dan koordinasi internal penerbangan, eksternal penerbangan, dan antara internal dan eksternal penerbangan.

Kata kunci. implementasi kebijakan, kawasan keselamatan operasi penerbangan (KKOP), model implementasi



## ABSTRACT

**MUNAWIR KHAIRIL ANWAR.** Policy Implementation of Obstacle Limitation Surfaces at Sultan Hasanuddin International Airport (supervised by **Juanda Nawawi, Rakhmat, and Nurdin Nara**).

This research aims to find out the policies' failure and success rate henceforth being used to develop the implementation model of aviation safety policies.

This study was conducted at Sultan Hasanuddin International Airport, Airport Authority Office Region V Makassar, Indonesia Air Navigation (Perum LPPNPI) branch Makassar Air Traffic Service Center (MATSC), Angkasa Pura I Co. Ltd. Branch Sultan Hasanuddin International Airport Makassar, Lion Group Airlines (Lion Air, Batik Air, and Wings Air), Department of Transportation of South Sulawesi Province, Department of Transportation of Maros Regency, Department of Transportation of Makassar city, and Department of Transportation of Gowa Regency. This study was using a qualitative method with a Matland Implementation Model approach. As for the data collection techniques, it was conducted by observation, interview, literature studies, and audio-visual.

The research shows that there are still some problems in the implementation of aviation safety policy regarding other events at Obstacle Limitation Surfaces (OLS) area of Sultan Hasanuddin International Airport, the policy accuracy as an example, there has no any government regulations that are derived from the aviation act being implemented, nor the Ministerial Regulation that is specifically legislating the laser beam, or adjusting Airport Authority Office Region V Makassar's duties and functions. As for the implementation accuracy, there are no good communication and coordination conducted in the internal parties themselves to solve that problem. As for the problem of target accuracy, there are some overlaps between the aviation act and the regional government's law, and between Minister of Homes Affairs' circular with the regional government's regulation. As for the environmental problem, there have no good communication and coordination intertwined yet, either between the external parties themselves or between the internal and external parties. There is also a modified model that is based on the Matland's Implemented Aviation Policy Model in this study. That implemented model is focusing on the communication and coordination both between the aviation internals, between the aviation externals, and between internal and external parties.

Keywords: Policy Implementation; Aviation Safety; Obstacle Limitation Surfaces (OLS); Implementation Model



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMBUNG DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGANTAR</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iv
<b>LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN</b> .....	v
<b>PRAKATA</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xv
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xvi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvii

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	29
C. Tujuan Penelitian .....	30
D. Manfaat Penelitian .....	30
E. Ruang Lingkup.....	31
F. Sistematika Penulisan .....	32

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Kebijakan Publik Dalam Administrasi Publik.....	33
B. Kebijakan Publik.....	38
C. Proses Pembuatan Kebijakan.....	45
Kebijakan Publik.....	47
Klasifikasi Kebijakan.....	48
Implementasi Kebijakan .....	50



1. Definisi Implementasi Kebijakan .....	50
2. Perkembangan Studi Implementasi.....	55
3. Permasalahan Dalam Proses Implementasi .....	76
4. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan Publik .....	78
5. Model-Model Implementasi Kebijakan .....	81
a. Model Van Meter dan Van Horn.....	83
b. Model Mazmanian dan Sabatier.....	84
c. Model Hogwood dan Gunn .....	86
d. Model Grindle .....	89
e. Model Elmore.....	91
f. Model Edward .....	92
g. Model Nakamura dan Smallwood.....	93
h. Model Jaringan .....	97
i. Model Goggin.....	99
j. Model Matland .....	105
G. Evaluasi Kebijakan .....	110
H. Keselamatan Penerbangan .....	114
1. Pengertian Keselamatan Penerbangan .....	114
2. Ancaman Dalam Penerbangan .....	119
3. Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan .....	121
a. Landas Pacu .....	122
b. Permukaan Utama.....	123
c. Kawasan Dibawah Permukaan Transisi.....	124
d. Kawasan Dibawah Permukaan Horisontal Dalam.....	124
e. Kawasan Pendekatan dan Lepas Landas.....	124
f. Kawasan Kemungkinan Bahaya Kecelakaan.....	125
g. Kawasan Dibawah Permukaan Kerucut.....	125
Kawasan Dibawah Permukaan Horisontal Luar .....	126
Tingkat Pikir .....	126



### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	131
B. Lokasi penelitian.....	132
C. Fokus Penelitian .....	133
D. Jenis Data.....	136
E. Prosedur/Teknik Pengumpulan Data .....	137
1. Observasi .....	137
2. Wawancara .....	138
3. Dokumen.....	140
4. Materi Audio dan Visual.....	141
F. Analisis Data.....	141

### **BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

A. Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar .....	146
B. PT. Angkasa Pura I (Persero) Cab. Bandar Udara Int. Sultan Hasanuddin .....	150
C. Perum LPPNPI/Airnav Indonesia Cabang MATSC.....	155
D. Lion Grup.....	160
E. Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.....	165
F. Dinas Perhubungan Kota Makassar .....	168
G. Dinas Perhubungan Kabupaten Maros.....	173
H. Dinas Perhubungan Kabupaten Gowa .....	174

### **BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hasil Penelitian.....	177
1. Ketepatan Kebijakan.....	179
2. Ketepatan Pelaksanaan .....	198
3. Ketepatan target.....	230
4. Ketepatan Lingkungan .....	239



B. Pembahasan .....	266
1. Ketepatan Kebijakan .....	267
2. Ketepatan Pelaksanaan .....	276
3. Ketepatan target.....	281
4. Ketepatan Lingkungan .....	291
C. Model Implementasi kebijakan Keselamatan Penerbangan .....	303
1. Komunikasi dan Koordinasi Internal Penerbangan .....	308
2. Komunikasi dan Koordinasi Eksternal Penerbangan.....	309
3. Komunikasi dan Koordinasi Internal Dengan Eksternal Penerbangan.....	312
 <b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	315
B. Saran .....	318
C. Implikasi Hasil Penelitian .....	319
 <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	 322
<b>LAMPIRAN – LAMPIRAN</b> .....	328



## DAFTAR TABEL

1. Tabel 1.1. Kejadian Serangan Laser di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin .....	16
2. Tabel 1.2. Kejadian Balon Udara di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin .....	17
4. Tabel 1.3. Jumlah Pesawat dan Penumpang Domestik.....	19
5. Tabel 1.4. Jumlah Pesawat dan Penumpang Internasional .....	19
6. Tabel 2.1. Perbandingan pendekatan top-down dan bottom-up .....	68
7. Tabel 2.2. Teori Kontigensi .....	73
8. Tabel 2.3. Ambiguitas dan Teori Konflik.....	73
9. Tabel 2.4. Teori Trust and Involvement .....	74
10. Tabel 2.5. Elemen Environment Influencing.....	94
11. Tabel 2.6. Model Implementasi Nakamura & Smallwood .....	95
12. Tabel 2.7. Ambiguity-Conflict Matrix.....	105
13. Tabel 5.1 Serangan sinar laser di KKOP Bandara Int. Hasanuddin .....	206
14. Tabel 5.2. Kejadian Balon Udara di KKOP Bandara Int. Hasanuddin.....	207
15. Tabel 5.3. Perbandingan Hasil Penelitian Dengan Teori Matland Terkait Ketepatan Kebijakan .....	274
16. Tabel 5.4. Perbandingan Hasil Penelitian Dengan Teori Matland Terkait Ketepatan Pelaksanaan .....	279
17. Tabel 5.5. Perbandingan Hasil Penelitian Dengan Teori Matland Terkait Ketepatan Target .....	287
18. Tabel 5.6. Perbandingan Hasil Penelitian Dengan Teori Matland Terkait Ketepatan Lingkungan .....	295



## DAFTAR GAMBAR

1. Gambar 1.1. Sinar Laser Mengenai Mata Pilot di Kokpit Pesawat Udara .....	7
2. Gambar 1.2. Balon Udara Tanpa Awak Terlihat Dari Kokpit Pesawat Udara .....	8
3. Gambar 1.3. Serangan Sinar Laser ke Pesawat Udara di KKOP SHIAM.....	17
4. Gambar 1.4. Pelepasan Balon Udara Bebas Tanpa Awak di Kab. Maros .....	18
5. Gambar 2.1. Model Implementasi Top Down .....	64
6. Gambar 2.2. Presentase Keberhasilan Kebijakan .....	81
7. Gambar 2.3. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn.....	83
8. Gambar 2.4. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.....	86
9. Gambar 2.5. Model Grindle .....	91
10. Gambar 2.6. Environment Influencing Implementation .....	95
11. Gambar 2.7. Model Jaringan.....	99
12. Gambar 2.8. Model Jaringan 2.....	99
13. Gambar 2.9. Model Goggin .....	101
14. Gambar 2.10. Ambiguitas Matland.....	109
15. Gambar 2.11. Kerangka Pikir .....	130
16. Gambar 4.1. Pembagian Wilayah Kerja Otoritas Bandar Udara .....	148
17. Gambar 4.2. Lambang dan Logo Kementerian Perhubungan.....	149
18. Gambar 4.3. Lambang PT. Angkasa Pura I (Persero) .....	153
19. Gambar 4.4. Lambang Perum LPPNPI/Airnav Indonesia .....	156
20. Gambar 4.5 Lambang Lion Grup.....	160
21. Gambar 4.6. Logo Maskapai Lion Air.....	161
22. Gambar 4.7. Logo Maskapai Wing Air .....	164
23. Gambar 4.8. Logo Maskapai Batik Air.....	165
24. Gambar 4.9. Lambang Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.....	166
25. Gambar 4.10. Lambang Kota Makassar .....	168
11. Lambang Kabupaten Maros.....	174
12. Lambang Kabupaten Gowa.....	175
1. Model Implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan.....	307





## DAFTAR LAMPIRAN

1. Biodata.....	328
2. Rekapitulasi Dan Simpulan Hasil Wawancara.....	332
3. Lampiran Gambar.....	372
4. Istilah Penerbangan.....	394
5. Surat Permohonan Izin Penelitian Unhas ke UPT P2T, BKPM Provinsi Sulsel.....	399
6. Surat Permohonan Permohonan Izin Penelitian Unhas ke Kantor Otban Wil. V Makassar, PT. Angkasa Pura I (Persero) SHIAM, Perum LPPNPI Cabang MATSC dan Lion Air.....	400
7. Surat Persetujuan Izin Penelitian Kantor Otban Wil.V Makassar.....	401
8. Surat Persetujuan Penelitian PT. Angkasa Pura I (Persero) SHIAM.....	402
9. Surat persetujuan Izin Pengambilan Data Penelitian Perum LPPNPI Cabang MATSC.....	403
10. Surat Izin Penelitian Dinas PTMPSP Provinsi Sulawesi Selatan.....	404
11. Surat Persetujuan Izin Penelitian Dinas Perhubungan Provinsi Sulsel.....	406
12. Surat Izin Penelitian BAKESBANGPOL Pemerintah Kota Makassar.....	407
13. Surat Izin Penelitian Dinas PTMPSP Kota Maros.....	408
14. Surat Rekomendasi Penelitian Dinas Perhubungan Kabupaten Maros.....	409
15. Surat Rekomendasi Penelitian BAKESBANGPOL Pemerintah Kabupaten Gowa.....	410
16. AIC Nr : 01/16.....	411
17. SE Menteri Dalam Negeri Nomor 553/2443/SJ.....	416
18. SE Menteri Dalam Negeri Nomor 553/2444/SJ.....	417



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dunia penerbangan pada saat ini mengalami kemajuan yang sangat pesat, khususnya di Indonesia dimana transportasi udara (penerbangan) menjadi salah satu pilihan utama masyarakat dalam bepergian, hal ini dikarenakan pendapatan yang meningkat, jarak tempuh yang jauh dan waktu tempuh relatif cepat. Hal ini sesuai dengan pendapat Sakti Adji Adisasmita (2012) yang mengatakan bahwa kemajuan teknologi dibidang penerbangan sangat pesat sehingga mampu menempuh jarak yang jauh telah dirasakan menjadi lebih dekat karena memiliki kecepatan yang tinggi.

Adapun tingkat pendapatan masyarakat mencerminkan kondisi perekonomian Indonesia yang merupakan bagian dari ekonomi global sebagaimana diungkapkan oleh Bambang Susantono (2013) yang mengatakan bahwa industri penerbangan memiliki keterkaitan erat dengan kondisi ekonomi global. Hal ini sesuai dengan pendapat Achim dkk yang mengatakan bahwa : *the growth of air transport during the last decades indicates that this industry plays a key regional economies and the interagtion of the world economy as a whole.*

Chappy Hakim (2017) berpendapat bahwa saat ini salah satu sektor yang tengah berkembang pesat di Indonesia adalah sektor perhubungan udara (penerbangan),

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dan di tambah lagi letak geografis Indonesia yang berada di sepanjang khatulistiwa tepat bngkan dua benua dan dua samudera.



Airnav Indonesia (2018) berpendapat bahwa dalam penyelenggaraan penerbangan, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 bertujuan mewujudkan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, serta terhindar dari segala praktik persaingan usaha tidak sehat. Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 Tentang penerbangan ini juga terlihat perubahan paradigma yang nyata dalam pemisahan yang tegas antara regulator, operator dan penyedia jasa penerbangan.

Sesuai dengan Pasal 1 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya. Penerbangan yang merupakan bagian dari transportasi udara telah menjadi kebutuhan masyarakat luas, apabila pada waktu dulu jasa penerbangan hanya digunakan oleh masyarakat berpendapatan tinggi, tetapi sekarang sudah menjadi kebutuhan masyarakat berpendapatan menengah dan bahkan masyarakat berpendapatan rendah. Dalam penyelenggaraan transportasi udara terdapat banyak manfaat seperti manfaat ekonomi, manfaat sosial, manfaat politik, manfaat pertahanan dan keamanan (Sakti AdjiAdisasmita : 2012).

Penyelenggaraan penerbangan di Indonesia mengacu pada kebijakan penerbangan yang terdiri atas *Annex* dan Dokumen International Civil Aviation

ation (ICAO), Undang-Undang Penerbangan, Peraturan Pemerintah, Peraturan/Peraturan Menteri Perhubungan dan Surat Keputusan Direktorat Jenderal Penerbangan Udara yang secara garis besar menyangkut keamanan dan keselamatan



penerbangan. Menurut Sakti Adji Adisasmita (2012:43) penyelenggaraan transportasi udara harus memenuhi persyaratan kelaikan, keselamatan, keamanan dan tata tertib lalu lintas udara dengan memperhatikan peraturan perundangan dan konvensi internasional yang berlaku.

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan penerbangan adalah terkait keselamatan penerbangan. Berdasarkan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Keselamatan penerbangan adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.

Keselamatan penerbangan merupakan salah satu motto Direktorat Jenderal Perhubungan Udara yaitu 3S+1C yaitu *safety* (keselamatan), *security* (keamanan), *service* (pelayanan) dan *compliance* (pemenuhan terhadap aturan). Dengan terpenuhinya keselamatan penerbangan maka akan menunjang *zero accident* pada dunia penerbangan.

Dalam menunjang keselamatan penerbangan maka salah satu tolak ukurnya adalah terpenuhinya persyaratan keselamatan penerbangan di wilayah udara khususnya di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan atau yang lebih dikenal dengan istilah KKOP. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) adalah wilayah daratan dan/atau perairan serta ruang udara di sekitar bandar udara yang

akan untuk kegiatan operasi penerbangan dalam rangka menjamin keselamatan penerbangan. Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) merupakan wilayah yang harus mendapat perhatian yang serius, hal ini dikarenakan didalam



KKOP terdapat kawasan-kawasan kegiatan operasi penerbangan di sekitar Bandar udara.

Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) sendiri diatur dalam pasal 206 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yang menerangkan terkait bagian-bagian dari Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) yang terdiri atas :

1. Kawasan Ancangan Pendaratan Dan Lepas Landas
2. Kawasan Kemungkinan Bahaya Kecelakaan
3. Kawasan Di Bawah Permukaan Transisi
4. Kawasan Di Bawah Permukaan Horizontal-Dalam
5. Kawasan Di Bawah Permukaan Kerucut
6. Kawasan Di Bawah Permukaan Horizontal-Luar

Didalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian pada Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) yaitu melakukan kegiatan lain yang mengancam keselamatan penerbangan, hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, yang dimaksud kegiatan lain antara lain seperti kegiatan bermain layang-layang, mengembala ternak, menggunakan frekuensi radio, melintasi landasan dan kegiatan yang menimbulkan asap, termasuk didalamnya serangan sinar laser (*laser attack*), Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) dan Drone yang dapat mengancam

keselamatan penerbangan. Hal ini sesuai dengan pendapat I Gusti Putu Mastra (2011) yang mengatakan bahwa ruang udara disekitar bandar udara yang digunakan



untuk pergerakan pesawat udara, datang atau berangkat, dinyatakan sebagai ruang udara yang dilindungi dari rintangan (*obstructions*).

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan terdapat sanksi pidana kepada pelaku yang melanggar Undang-Undang Penerbangan. Hal ini sesuai dengan yang di katakan Martono (2009) yang mengatakan bahwa terdapat 42 (empat puluh dua) ancaman sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, salah satunya terkait kegiatan lain. Sanksi pidana untuk kegiatan lain terdapat pada Pasal 421 ayat 2 berbunyi setiap orang membuat halangan (*obstacle*), dan/atau melakukan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan yang membahayakan keselamatan dan keamanan penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 210 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Permasalahan-permasalahan yang menjadi fenomena dan mengancam keselamatan penerbangan saat ini di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) adalah serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*). Dalam kurun tahun 2016-2019 serangan serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) banyak terjadi di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) bandar udara di Indonesia. Sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) yang seharusnya digunakan untuk kepentingan positif disalahgunakan serangan sinar laser (*laser attack*) ke pesawat udara dan menerbangkan balon bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP).



Menurut Saludin Muis (2013) laser adalah alat berdaya guna yang dapat digunakan untuk mengkarateristikan materi dengan mengukur baik sifat-sifatnya dan komposisi. Federal Aviation Administration/FAA yang merupakan otoritas penerbangan nasional Amerika Serikat mengatakan bahwa serangan sinar laser (*laser attack*) sangat berbahaya dikarenakan pancaran sinar laser yang mengenai mata penerbang dapat menyebabkan :

1. Kaget dan kehilangan konsentrasi

Pada Ketinggian  $\pm 3.700$  feet/1.127 meter penerbang dapat kehilangan konsentrasi karena terdapat cahaya yang muncul secara tiba-tiba di kokpit pesawat atau kaget karena mengira terdapat benda dengan penerang dekat pesawat.

2. Silau dan gangguan penglihatan

Pada ketinggian  $\pm 1.200$  feet/365 meter sinar laser menghalangi pandangan penerbang 6omesti landasan dan mengurangi kemampuan penglihatannya diluar kokpit.

3. Kebutaan sementara

Pada ketinggian  $\pm 350$  feet/106 meter sinar laser memberi efek seperti terkena flash kamera. Penerbang mengalami kebutaan sementara atau bias melihat tetapi terdapat titik hitam dalam pandangan yang mengganggu penglihatan.





Gambar 1.1. Sinar Laser Mengenai Mata Penerbang di Kokpit Pesawat Udara

(Sumber : <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/06/16/tembak-laser-hijau-ke-pesawat-tim-lanud-sultan-hasanuddin-tangkap-tiga-remaja?page=all>)

Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 40 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Balon Udara Pada Kegiatan Budaya Masyarakat. Adapun yang dimaksud balon udara dalam peraturan ini adalah benda yang lebih ringan dari pesawat udara yang tidak digerakkan oleh mesin, namun dapat terbang karena diisi dengan gas yang dapat mengapung (*gas buoyancy*) atau melalui pemanasan udara (*airborne heater*).

Adapun balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) sangat berbahaya ketika masuk ke dalam mesin pesawat udara karena berpotensi membahayakan penerbangan. Menurut Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah III

ya balon udara berbahaya karena :





1. Balon udara yang tersangkut di sayap, ekor/*flight control (elevator, rudder, alleron)* berakibat pesawat susah dikendalikan/kehilangan kendali.
2. Balon udara masuk ke dalam mesin pesawat, yang berakibat mesin mati terbakar atau meledak.
3. Balon udara menutup *pilot tube/hole* berakibat informasi ketinggian dan kecepatan pesawat tidak akurat.
4. Menutupi bagian depan/pandangan pilot berakibat pilot kesulitan mendapat visual guidance dalam pendaratan.



Gambar 1.2. Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) Terlihat dari Kokpit Pesawat Udara

(Sumber : <https://www.liputan6.com/regional/read/3563118/video-rekaman-pesawat-hampir-menabrak-balon-udara?>)

Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) juga dapat mengganggu jarak pandang penerbang sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri

Peraturan Nomor : KM 44 Tahun 2005 Tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) 03-7112-2005 Mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan

Standar Wajib pada bagian 8.4 Penggunaan tanah, perairan atau udara di



Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan yang berbunyi mempergunakan tanah, perairan atau udara di setiap kawasan yang ditetapkan harus mematuhi persyaratan-persyaratan antara lain tidak melemahkan jarak pandang sekitar bandara.

Berikut beberapa kejadian serangan sinar laser (*laser attack*) yang terjadi di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) di dalam negeri :

1. Pada bulan Desember 2014, Sinar Laser yang disorot warga ambon ganggu penerbangan pesawat di pada saat akan mendarat di Bandar Udara Internasional Pattimura-Ambon (sumber : <http://www.malukunews.co/berita/ambon/a7m3wzbzp2826ep/> bahaya- sinar- laser- yang- disorot- warga- ambon- ganggu penerbangan-pesawat).
2. Pada tanggal 2 dan 10 Februari 2016, pesawat Garuda GA328 rute Jakarta – Surabaya, mendapat serangan laser dalam ketinggian 800 feet setelah take off dan pesawat Super Green dengan nomor penerbangan 818 dari Surabaya ke Jakarta. Posisi pesawat pada saat itu akan mendarat di Runway Selatan mendapat serangan laser pada ketinggian 1000 feet di Bandar Udara Internasional Soekarno Hatta (Sumber : <https://www.merdeka.com/peristiwa/serangan-laser-bikin-resah-penerbang-di-bandara-soekarno-hatta.html>).
3. Pada tanggal 15 Februari 2016, pesawat maskapai Inggris, Virgin Atlantic No.025 rute penerbangan London-New York, terpaksa terbang kembali ke bandara Heathrow, London usai lepas landas disebabkan adanya sinar laser yang diarahkan

pesawat tersebut (Sumber : <http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/6/02/15/216278/ada-insiden-laser-pesawat-virgin-atlantic-terbang-kembali-ke-lon/>).



4. Pada tanggal 14 Maret 2016, dua pesawat yaitu pesawat pertama Indonesia Air Asia dengan nomor IDX-7518 yang berada pada penerbangan dari Jakarta menuju Denpasar mengalami tembakan laser pada jam 13.20 WITA. Kemudian pesawat kedua dengan nomor penerbangan UAE-398 pada penerbangan dari Dubai menuju Denpasar mengalami tembakan laser pada pukul 13.20 (Sumber : <http://balitoday.net/ada-serangan-laser-dua-pesawat-tujuan-bali-alami-gangguan-penerbangan-6676>).
5. Pada bulan Maret 2016, Gangguan penerbangan dirasakan sejumlah penerbang terutama penerbang militer TNI AU saat bersiap melakukan pendaratan di Runway zero nine sisi barat Bandar Udara Internasional Adisutjipto Jogjakarta (Sumber : <https://lancercell.wordpress.com/2016/03/18/teror-sinar-laser-ganggu-tni-au-di-bandara-adisutjipto/>).
6. Pada bulan Juni 2016, Sinar laser banyak digunakan masyarakat Manado dan diarahkan langsung ke pesawat yang akan mendarat di Bandar Udara Internasional Sam Ratulangi – Manado (Sumber : <https://thetanjungpuratimes.com/2016/06/27/bandara-sinar-laser-bahayakan-penerbangan/>).
7. Pada tanggal 2 Agustus 2016, Sinar Laser Ganggu Penerbangan Pesawat C-130 Hercules A-1316 ketika long final untuk persiapan mendarat di Bandar Udara Abdu Rahman Saleh–Malang (Sumber : <https://malang.memo-x.com/12350/sinar-laser-ganggu-penerbangan-pesawat-c-130-hercules-a-1316.html>).

a bulan November 2016, gangguan sinar laser dilaporkan sering terjadi saat pesawat mendarat pada malam hari dengan menembakkan sinar laser ke bagian pit pesawat di Bandar Udara Sultan Iskandar Muda (sumber :



<http://aceh.tribunnews.com/2016/11/25/sinar-laser-sering-ganggu-pesawat-di-bandara-sim>).

9. Pada tanggal 16 dan 18 Januari 2017 pesawat tempur sukhoi Skadron Udara 11 Wing 5 yang sedang latihan terbang malam di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin menembakkan laser ke pesawat (sumber : <https://news.Detik.com/berita/d-3399934/tni-au-imbau-masyarakat-tak-main-laser-karena-ganggu-penerbangan>).
10. Pada bulan Januari 2017, Penggunaan Laser di Sekitar Bandara Kualanamu Membahayakan Penerbangan (Sumber : <http://hariansib.co/view/Medan-Sekitarnya/152045/Penggunaan-Laser-di-Sekitar-Bandara-Kualanamu-Membahayakan-Penerbangan.html>).
11. Pada tanggal 19 Mei 2017, terdapat laporan dari penerbang Silk Air penerbangan dari Puket ke Changi, ke ATC Singapura terdapat laser attack yang d berasal dari Batam (Sumber : <http://batamnews.co.id/berita-24637-singapura-protes-sinar-laser-dijual-pinggir-jalan-ganggu-penerbangan.html>).
12. Pada tanggal 4 Juli 2017, tujuh pesawat diteror mainan laser di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar yaitu maskapai Lion Air 740 dari Surabaya, Citilink 612 dari Surabaya, Sriwijaya 726 dari Bali, Lion Air 640 dari Yogyakarta, Batik Air 6231 dari Palu, Batik Air 6183 dari Jayapura, dan Garuda 620 dari Jakarta. (Sumber : <https://regional.kompas.com/read/2017/04/23081841/tujuh.pesawat.diteror.mainan.laser.saat.hendak.mendarat.di.maka>).



Adapun kejadian-kejadian terkait balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) di Indonesia yang mengancam keselamatan penerbangan yaitu :

1. Pada tahun 2018, terdapat 49 laporan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) liar di jalur penerbangan Yogyakarta (Sumber : <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4589290/laporan-balon-udara-liar-di-jalur-penerbangan-yogya-terus-bertambah>).
2. Pada bulan April 2018, terdapat 1 laporan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) di wilayah udara Pekalongan (Sumber : <https://jateng.tribunnews.com/2018/04/10/penerbang-laporkan-ada-balon-udara-terbang-di-wilayah-pekalongan>).
3. Pada bulan Juni 2019, terdapat 13 laporan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) liar di jalur penerbangan Makassar (Sumber : <https://www.sulselsatu.com/2019/06/07/sulsel/bosowasi/ganggu-penerbangan-airnav-makassar-imbau-warga-tak-lepas-balon-udara.html>).
4. Pada bulan Juni 2019, terdapat 27 laporan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) liar di jalur penerbangan Yogyakarta (Sumber : <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4589290/laporan-balon-udara-liar-di-jalur-penerbangan-yogya-terus-bertambah>).
5. Pada bulan Juni 2019, terdapat 3 laporan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) liar di Kawasan Bandar Udara Adi Sumarmo Solo (Sumber : <https://radarsolo.jawapos.com/read/2019/06/10/140713/penerbangan-di-atas-udara-adi-soemarmo-terganggu-balon-udara-liar>).



Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin merupakan Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) yang tidak luput dari serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*). Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin yang meliputi tiga daerah yaitu Kabupaten Gowa, Kota Makassar dan Kabupaten Maros ditetapkan berdasarkan Rencana Induk Bandar Udara dan/atau Rencana Pengembangan Bandar Udara melalui Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor : KP 725 Tahun 2012 Tentang Rencana Induk Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.

Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin merupakan kewenangan dari Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 229 Huruf e Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yang menyebutkan bahwa Otoritas Bandar udara mempunyai wewenang mengatur, mengendalikan dan mengawasi penggunaan Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan dan daerah lingkungan kerja Bandar udara (DLKr) serta daerah lingkungan kepentingan bandar udara.

Otoritas Bandar Udara memegang peranan penting terkait Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan sebagaimana pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan berbunyi setiap orang dilarang berada di

tertentu di bandar udara, membuat halangan (*obstacle*), dan/atau melakukan  
 dan lain di kawasan keselamatan operasi penerbangan yang dapat membahayakan  
 natan dan keamanan penerbangan, kecuali memperoleh izin dari otoritas bandar



udara. Otoritas Bandar Udara adalah lembaga pemerintah yang diangkat oleh Menteri Perhubungan dan memiliki kewenangan untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan, keamanan dan pelayanan penerbangan.

Peranan Otoritas Bandar Udara terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) sangat penting bahkan pengawasan dan pengendalian Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) pada Pangkalan Udara dan Bandar Udara yang digunakan Bersama dilaksanakan oleh otoritas bandar udara setelah mendapat persetujuan dari instansi terkait sebagaimana tercantum pada Pasal 258 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Selain itu Otoritas Bandar Udara dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor : PM 41 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Otoritas Bandar Udara.

Selain Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar pihak lain yang terlibat dalam Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin adalah PT. Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin sebagai penyelenggara Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Selain sebagai penyelenggara Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin, PT. Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin juga sebagai penanggung jawab tunggal (*single accountable*) operasional di bandar udara berdasarkan Instruksi Menteri Perhubungan

Republik Indonesia Nomor : IM 9 Tahun 2016 Tentang Penunjukan Penanggung Jawab Tunggal (*Single Accountable*) Operasional di Bandar Udara.



Maskapai penerbangan juga memegang peranan penting dalam Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin karena maskapai penerbangan ini yang merasakan langsung dampak yang ditimbulkan dari kegiatan lain tersebut. Adapun maskapai penerbangan (angkutan udara) dalam penelitian ini adalah Lion Grup yang mengoperasikan maskapai penerbangan Lion Air, Wings Air dan Batik Air merupakan salah satu penyelenggara angkutan udara di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Penerbang-penerbang maskapai penerbangan Lion Grup ini juga mengalami kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) dan melaporkan ke Perum LPPNPI Cabang MATSC sebagai penyelenggara navigasi penerbangan di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Menurut Abbas Salim (2016) maskapai penerbangan (angkutan udara) berfungsi sebagai penyedia jasa angkutan udara serta meningkatkan pelayanan, peningkatan armada/pesawat udara serta menjaga keselamatan penumpang selaku pemakai jasa dan pengembangan jasa-jasa angkutan udara atas dasar pertumbuhan ekonomi (*rate of growth*). Dari aspek operasional angkutan udara (maskapai penerbangan) terdiri atas angkutan udara niaga berjadwal (*schedule airlines*) dengan angkutan udara tidak berjadwal (*non-schedule airlines*) baik domestik maupun internasional (Martono : 2011).

Perum Lembaga Penyelenggara Navigasi Penerbangan (LPPNPI) Cabang Air Traffic Service Centre (MATSC) memegang peranan penting dalam Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) sebagai penyelenggara navigasi penerbangan di kawasan tersebut. Berdasarkan data dari Perum LPPNPI Cabang





MATSC masih terdapat serangan laser (*laser attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) yang membahayakan keselamatan penerbangan di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Adapun petugas yang memberikan pelayanan navigasi penerbangan disebut pemandu lalu lintas penerbangan (Air Traffic Controller/ATC).

Peranan ATC sangat signifikan untuk mengatur arus lalu lintas penerbangan menuju dan ke atau berangkat dari suatu bandar udara sebab volume ruang udara relatif sempit (Aminarno:2015). Hal yang sama diungkapkan oleh Desmond Hutagaol (2013) yang mengatakan bahwa ATC berwenang memantau dan mengatur kelancaran lalu lintas penerbangan agar tidak terjadi kecelakaan seperti tabrakan pada saat pesawat bergerak. Berikut data serangan laser (*laser attack*) yang terjadi di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar dalam lima tahun terakhir yaitu :

Tabel 1.1. Kejadian Serangan Laser (*Laser Attack*) di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin

BULAN	2015	2016	2017	2018	2019
Januari	1	0	2	0	0
Februari	0	0	2	0	0
Maret	1	0	7	5	2
April	0	18	6	4	0
Mei	6	20	2	4	2
Juni	1	36	12	16	9
Juli	7	49	32	5	1
Agustus	1	10	12	6	0
September	1	8	3	0	1
Oktober	0	7	1	2	1
November	2	3	3	0	1
Desember	0	0	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>151</b>	<b>84</b>	<b>42</b>	<b>17</b>

Sumber : Perum LPPNPI Cabang MATSC





Gambar 1.3. Serangan Sinar Laser (*laser attack*) ke Pesawat Udara di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar

Berikut data Kejadian balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) yang terjadi di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar dalam lima tahun terakhir yaitu :

Tabel 1.2. Kejadian Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin

BULAN	2015	2016	2017	2018	2019
Januari	0	0	0	0	0
Februari	0	0	0	0	0
Maret	0	0	0	0	0
April	0	0	0	0	0
Mei	0	0	0	0	0
Juni	0	0	4	2	0
Juli	0	3	3	0	3
Agustus	0	0	0	0	0
September	0	0	0	0	0
Oktober	0	0	0	0	0
November	0	0	0	0	0
Desember	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Sumber : Perum LPPNPI Cabang MATSC





Gambar 1.4. Pelepasan Balon Udara Bebas Tanpa Awak  
(*Unmanned free balloons*) di Kabupaten Maros  
(Sumber : <https://www.youtube.com/watch?v=s-WGB2klSpw>)

Serangan laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) yang terjadi di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin mengancam keselamatan penerbangan, mengingat tingginya lalu lintas penerbangan di kawasan tersebut. Tingginya lalu lintas penerbangan Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin dikarenakan Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin merupakan salah satu bandar udara utama di Indonesia yang dari segi penggunaan melayani penerbangan domestik dan internasional serta dari segi hierarki fungsi merupakan bandar udara pengumpul (*hub*) untuk Indonesia bagian timur.

Jumlah pesawat dan penumpang dalam negeri dan internasional di Bandar

Internasional Sultan Hasanuddin menempatkan Bandar udara internasional berada pada posisi ke 4 setelah Bandar Udara Internasional Soekarno Hatta-

ang, Bandar Udara Internasional Juanda-Surabaya dan Bandar Udara



Internasional Ngurah Rai-Denpasar. Berikut data jumlah pesawat dan penumpang domestik dan internasional dalam 6 tahun terakhir yaitu tahun 2013-2019 di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin sebagai berikut :

Tabel 1.3. Jumlah Pesawat dan Penumpang Domestik

TAHUN	PESAWAT			PENUMPANG		
	DATANG	BERANGKAT	TOTAL	DATANG	BERANGKAT	TOTAL
2013	46.657	46.656	93.313	3.766.645	3.470.364	7.237.009
2014	41.359	41.360	82.719	3.642.764	3.154.797	6.797.561
2015	43.807	43.811	87.618	3.793.351	3.306.534	7.099.885
2016	49.766	49.767	99.533	4.382.005	3.871.060	8.253.065
2017	56.319	56.328	112.647	5.235.290	4.118.058	9.353.348
2018	58.560	58.570	117.130	6.045.355	4.282.251	10.327.606
2019	48.115	48.114	96.229	4.940.892	3.353.765	8.294.657

Sumber : Direktorat Angkutan Udara dan Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar, Kementerian Perhubungan.

Tabel 1.4. Jumlah Pesawat dan Penumpang Internasional

TAHUN	PESAWAT			PENUMPANG		
	DATANG	BERANGKAT	TOTAL	DATANG	BERANGKAT	TOTAL
2013	690	690	1.380	76.284	74.161	150.445
2014	415	413	828	52.633	50.273	102.906
2015	487	487	974	58.623	56.688	115.311
2016	549	548	1.097	82.451	82.970	165.421
2017	635	629	1.264	114.443	113.770	228.213
2018	720	703	1.413	117.777	115.935	233.712
2019	829	835	1.664	152.992	154.496	307.488

Sumber : Direktorat Angkutan Udara dan Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar, Kementerian Perhubungan.

Serangan sinar laser (*laser attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin memerlukan upaya yang serius dalam pengaturan, pengawasan dan pengendalian agar tidak terjadi *incident*, *serious incident*

*accident* pesawat udara di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara ) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin yang disebabkan kegiatan sebut.



Berbagai permasalahan menyangkut keselamatan penerbangan seperti Serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) juga mendapat perhatian dari Menteri Dalam Negeri dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor : 553/2443/SJ untuk Gubernur KDH Provinsi di seluruh Indonesia Surat Edaran Nomor : 553/2444/SJ untuk Bupati dan Walikota Tentang Pengelolaan Kawasan Di Sekitar Bandar Udara Dalam Rangka Menjamin Keselamatan Penerbangan yang dikeluarkan pada tanggal 29 Mei 2017.

Dengan adanya kebijakan terkait serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) mulai dari Undang-undang Penerbangan hingga Surat Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, idealnya kejadian tersebut tidak terjadi lagi khususnya di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Menurut Hogwood dan Gunn, 1984 (dalam Rakhmat, 2017) pada prinsipnya sebuah kebijakan publik terkait dengan tindakan yang mengarah pada satu tujuan dan dapat dipahami melalui beberapa komponen di dalamnya, yaitu *policy demands* yakni adanya berbagai permintaan atau tuntutan dari masyarakat dan pemangku kepentingan untuk melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu; *policy decision*, yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberi arah terhadap pelaksanaan

an publik, *policy statement*, adalah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai an publik tertentu; *policy outputs*, yaitu wujud atau bentuk kebijakan publik aling dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai realisasi pelaksanaan sebuah



kebijakan; *policy outcomes*, yaitu adanya hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan dan memberikan dampak serta perubahan bagi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah yang terjadi terkait kegiatan lain yaitu serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik dalam hal ini kebijakan penerbangan terkait kegiatan lain belum berjalan dengan baik sehingga diperlukan penelitian terkait hal tersebut.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, pada penelitian ini terfokus kepada implementasi kebijakan penerbangan terkait kegiatan lain yang meliputi serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*Unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dengan lokasi penelitian Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Adapun penelitian sebelumnya lebih terfokus kepada permasalahan teknis yaitu terkait tata guna lahan yang menjadi *obstacle* seperti ketinggian bangunan dan benda tumbuh di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Adapun lokasi penelitian berbeda dengan penelitian sebelumnya. Di penelitian ini lokasinya adalah Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin sedangkan penelitian sebelumnya berlokasi di bandar udara lainnya di Indonesia.



ndius Dasa Putra dan Aleksander Purba (2009), Penelitian dengan judul  
s Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Pekon  
Kabupaten Lampung Barat” Persamaan dari penelitian ini adalah membahas

terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus pada penelitian terdahulu lebih kepada pembuatan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan juga lokasi penelitian terdahulu ini adalah di Bandar Udara Pekon Serai, Kabupaten Lampung Barat. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Ida Bagus Gde Winaya dan Lita Tyesta, A.L.W (2016) dengan penelitian berjudul “Pengaturan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan : Studi Tentang Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mengendalikan Pembangunan Dan Benda Tumbuh Di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara Ahmad Yani Semarang”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus pada penelitian terdahulu ini lebih kepada pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mengendalikan pembangunan dan benda tumbuh di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara Ahmad Yani Semarang. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan

terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.



Elceria Susanti, Arief Laila Nugraha dan Bambang Darmo Yuwono (2015) dengan penelitian berjudul “Visualisasi 3D Peta Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandara Ngurah Rai Bali”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini lebih kepada Visualisasi 3D Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dengan lokasi penelitian di Bandara Ngurah Rai Bali. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Fajar Dermawan, Silvia Sukirman Dan Barkah Wahyu Widiyanto (2014) dengan penelitian berjudul “Analisis Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan Bandar Udara Bokondini Papua Indonesia”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini yaitu pada analisis kawasan keselamatan operasional penerbangan bandar udara dan lokasi penelitian di Bandar Udara Bokondini Papua. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Adhy Adhi Wardhana (2017), Dengan penelitian berjudul Manajemen Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Dan Batas Kawasan Kebisingan (BKK) Di





Bandar Udara Internasional Sultan Mahmud Badaruddin II Palembang”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini yaitu lebih menekankan kepada manajemen Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dan Batas Kawasan Kebisingan (BKK) dengan lokasi penelitian Di Bandar Udara Internasional Sultan Mahmud Badaruddin II Palembang. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Ernest Glorio dan Ahmad Hariri (2010) dengan penelitian berjudul “Tinjauan Informasi Aeronautika Terkait Dengan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Di Bandara Halim Perdana Kusuma Jakarta”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini yaitu Informasi Aeronautika Terkait Dengan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dan lokasi penelitian di Bandara Halim Perdana Kusuma Jakarta. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di

Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Haerunnisa (2017) dengan penelitian berjudul “Pengaruh Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Terhadap Pengembangan Spasial Di Sekitarnya (Studi



Kasus : Kelurahan Sudiang Kecamatan Biringkanaya Kota Makassar)”. Persamaan dari penelitian ini adalah lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini lebih kepada pengembangan spasial di sekitar bandar udara. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Alfian dengan penelitian berjudul “Analisis Batas Ketinggian Maksimum Bangunan Pada Kawasan Pendekatan Pendaratan Dan Lepas Landas Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II”. Persamaan dari penelitian ini adalah membahas terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini lebih spesifik ke analisis batas ketinggian maksimum bangunan pada kawasan pendekatan pendaratan dan lepas landas yang merupakan bagian dari Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dan lokasi penelitian di Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.



oor M. Cahya Gumilar, Imam Son Haji dan Dewi Ratna Sari (2018) dengan n berjudul “Analisa Layang-layang Dan Laser Dalam Keselamatan ngan di Bandar Udara Inetrnasional Sam Ratulangi Manado”. Persamaan dari

penelitian ini adalah membahas terkait kegiatan lain yaitu laser. Perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu ini adalah fokus penelitian terdahulu ini yaitu pada kegiatan lain selain laser yaitu pada penelitian terdahulu kegiatan lain berupa layang-layang sedangkan kegiatan lain penelitian ini adalah balon udara. Adapun originalitas penelitian yang akan dilakukan adalah fokus penelitian pada implementasi kebijakan keselamatan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan dan lokasi penelitian di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

Dari fenomena-fenomena terjadinya kegiatan lain yaitu serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*Unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin dan banyaknya aktor yang terlibat didalam permasalahan tersebut maka model implementasi yang sesuai dengan permasalahan tersebut adalah model implementasi dari Richard A. Matland.

Menurut Richard A. Matland, 1995 (dalam Suratman, 2017), implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik jika menerapkan “empat tepat” yang dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Adapun permasalahan yang dihadapi dalam ketepatan

an, ketepatan pelaksana, ketepatan target dan ketepatan lingkungan pada an ini yaitu :



### 1. Ketepatan Kebijakan

Belum adanya turunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan yaitu berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang khusus mengatur terkait Sinar Laser serta tugas pokok dan fungsi terkait pengaturan pada Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 41 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Otoritas Bandar Udara belum diimplementasikan.

### 2. Ketepatan Pelaksanaan

Untuk pelaksanaan kebijakan melibatkan banyak aktor yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Swasta dan masyarakat. Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah komunikasi dan koordinasi antar aktor yang terlibat dalam penerbangan baik internal penerbangan, eksternal penerbangan maupun antara internal dan eksternal penerbangan.

### 3. Ketepatan Target

Permasalahan terkait ketepatan target adalah terdapat peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, terkait pembagian kewenangan pengaturan, pengawasan dan pengendalian khususnya kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Selain itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

erintahan Daerah juga tumpang tindih dengan Surat Edaran Menteri Dalam  
 eri Nomor : 553/2443/SJ untuk Gubernur KDH Provinsi di seluruh Indonesia

Surat Edaran Nomor : 553/2444/SJ untuk Bupati dan Walikota di seluruh



Indonesia tentang Pengelolaan Kawasan Di Sekitar Bandar Udara Dalam Rangka Menjamin Keselamatan Penerbangan. Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia pemerintah telah beberapa kali membentuk undang-undang pemerintah daerah, perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya (Inu Kencana Syafie : 2003).

#### 4. Ketepatan Lingkungan

Adapun permasalahan terkait ketepatan lingkungan adalah kurangnya komunikasi dan koordinasi antara pihak penerbangan dengan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan pengawasan dan pengendalian kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Peran pemerintah daerah kabupaten/kota sangat dibutuhkan mengingat KKOP meliputi wilayah pemerintah daerah. Karena meliputi lebih dari satu daerah maka dibutuhkan peran pemerintah daerah provinsi dalam menyatukan persepsi dalam pembuatan peraturan daerah.

Dengan terjadinya berbagai permasalahan terkait kegiatan lain yang mengancam keselamatan penerbangan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin yaitu berupa serangan sinar laser (*laser attack*) dan balon udara bebas tanpa awak (*unmanned free balloons*) maka dibutuhkan penelitian terkait implementasi kebijakan penerbangan yang berkaitan

kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Bandar Udara (KKOP) Bandar Internasional Sultan Hasanuddin. Berdasarkan hal tersebut maka diajukan

an yang berjudul **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KAWASAN**



**KESELAMATAN OPERASI PENERBANGAN (KKOP) DI BANDAR UDARA INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN.** Sebagaimana dikatakan oleh Van Meter dan Van Horn,1975 (dalam Suratman, 2017), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana ketepatan kebijakan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin?
2. Bagaimana ketepatan pelaksanaan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin?
3. Bagaimana ketepatan target dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin?
4. Bagaimana ketepatan lingkungan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin?



5. Bagaimana Model Implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini yaitu :

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji permasalahan yang ada di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin dengan menganalisis empat ketepatan dalam implementasi kebijakan yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Matland menyebut dengan “*The Ambiguity-Conflict Model Of Policy Implementation*” dalam *Jurnal Of Public Administration Research and Theory*.
2. Mengembangkan model implementasi Matland berdasarkan hasil penelitian yang menggunakan empat ketepatan dalam implementasi kebijakan yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target dan ketepatan lingkungan sehingga membentuk Model Implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan.

### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat secara praktis dan teoritis dalam penelitian ini yaitu :

1. Secara praktis yaitu agar penyelenggara penerbangan di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin meningkatkan pelaksanaan kegiatan pengaturan, pengawasan dan pengendalian terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.



2. Secara teoritis yaitu hasil penelitian ini melengkapi penelitian studi-studi kebijakan publik terdahulu terutama yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan memberikan sumbangan pemikiran dalam implementasi kebijakan terkait kegiatan lain yaitu serangan sinar laser (*Laser Attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned free balloons*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP).

### E. Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penelitian implementasi kebijakan keselamatan penerbangan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin adalah:

1. Ketepatan kebijakan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.
2. Ketepatan pelaksanaan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.
3. Ketepatan target dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

ketepatan lingkungan dalam implementasi kebijakan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.





5. Model Implementasi Kebijakan Keselamatan Penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

## F. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan penulisan hasil penelitian ini, secara sistematis dapat diuraikan sebagai berikut :

### BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini dibahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup dan sistematika penulisan.

### BAB II Tinjauan Pustaka

Pada bab ini akan dijelaskan tentang landasan teori dan kerangka pikir yang berhubungan dengan tugas akhir ini.

### BAB III Metodologi Penelitian

Pada bab ini menguraikan tentang pendekatan dan jenis penelitian, pengolahan peran sebagai peneliti, lokasi penelitian, sumber data, prosedur/teknik pengumpulan data dan teknik analisa data.

### BAB IV Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Pada bab ini memberikan gambaran umum lokasi penelitian.

### BAB V Pembahasan

Pada bab ini terdapat hasil penelitian dan pembahasan.

### VI Penutup

Bab ini terdiri atas kesimpulan, saran dan implikasi hasil penelitian.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik Dalam Administrasi Publik

Secara taksonomi, ilmu administrasi publik telah diakui sebagai suatu disiplin yang berdiri sendiri bahkan berkembang menjadi beberapa cabang. Pemikiran administrasi negara klasik pada awalnya diperkenalkan oleh Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow dan Leonard D White. Dalam pemikiran ini pendapat yang dianut adalah pemisahan antara proses politik dan proses administrasi (Waldo, 1991). Dalam pemikiran ini dikembangkan prinsip dan proses administrasi publik dengan kriteria efisiensi, efektifitas dan rasionalitas.

Dalam perkembangannya administrasi publik dipengaruhi oleh prinsip-prinsip manajemen. Pengaruh ini dikenal sebagai tahap gerakan manajemen ilmiah yang di pelopori oleh Frederick W. Taylor. Pandangan ini menekankan pada aspek mekanisme dari sistem kerja dan tumbuh dari suatu pengamatan terhadap rendahnya efisiensi perusahaan dan produktifitas kerja karyawan (Rakhmat, 2017 : 1-2).

Administrasi publik sangat dipengaruhi oleh perubahan kebutuhan filosofis manusia dalam memahami hakekat dasar dari peranan administrasi publik sebagai fenomena sosial. Konsep ini mencakup pemahaman terhadap pergeseran cara berpikir dan asumsi-asumsi yang digunakan dalam menghadapi permasalahan publik. Simon

mengatakan bahwa administrasi publik sebagai studi yang artificial, yaitu



administrasi publik lebih menekankan pada bagaimana seharusnya suatu pengaturan masyarakat.

Perkembangan paradigma administrasi publik telah banyak seperti Henry (1987), Frederickson (1984) dan Mustopadidjaja (1989). Menurut Henry, perkembangan administrasi negara dapat dikelompokkan ke dalam lima paradigme yaitu dikotomi antara politik dan administrasi, 1900-1929; prinsip-prinsip administrasi, 1927-1937; administrasi negara sebagai ilmu politik, 1950-1970; administrasi negara sebagai ilmu administrasi, 1956-1970; dan administrasi negara sebagai administrasi negara, 1970. Frederickson juga membagi perkembangan administrasi negara dalam enam model yaitu birokrasi klasik, birokrasi neoklasik, kelembagaan, hubungan kemanusiaan, pilihan publik dan administrasi negara baru. Kemudian Tjokromidjojo mengungkapkan lima pendekatan yaitu administrasi negara klasik, manajemen, perilaku, komparatif dan administrasi pembangunan.

Menurut Tjokroamidjojo (1989) administrasi pembangunan merupakan pendekatan paling akhir dalam perkembangan studi administrasi negara. Administrasi pembangunan adalah suatu administrasi negara yang bisa berperan sebagai agen perubahan atau pembaruan kearah keadaan yang dianggap lebih baik. Dalam perkembangannya pemikiran administrasi pembangunan kemudian berkembang dalam alur pemikiran *administrative reform, the institution building concept* dan *policy studies* (Rakhmat, 2017 : 7-8).

Studi kebijakan merupakan alur pemikiran ketiga dalam pendekatan administrasi pembangunan (Tjokroamidjojo, 1989). Bidang kajian ini oleh Henry



(1987) diidentifikasi berada diantara ilmu administrasi negara dan ilmu politik. Kebijakan publik berkembang sebagai bidang studi multidisiplin, sehingga sering disebut sebagai *policy science*. Kebijakan publik relatif masih baru tetapi telah banyak menarik perhatian dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu sosial (Mustopadjaja, 2003). Berbagai konsep, teori, model dan pendekatan yang diperkenalkan dalam studi ini (Dye, 1984 dan Anderson, 1990). Dalam perkembangannya, muncul analisis kebijakan yang merupakan apa dan bagaimana kebijakan terjadi, juga menyediakan instrumen yang bermanfaat bagi praktisi yang terlibat dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah suatu proses menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang dibutuhkan untuk suatu kebijakan dengan menggunakan berbagai metode penelitian dan pengkajian dalam kondisi tertentu untuk menyelesaikan masalah (Dunn, 1981). Oleh sebab itu, kebijakan publik merupakan suatu studi yang makin penting dalam administrasi publik, bahkan dianggap sebagai suatu era yang menandai perkembangannya yang paling mutakhir (Rakhmat, 2017 : 14-15).

Konsep kebijakan publik (*public policy*) masuk dalam bahasan ilmu administrasi sudah lama dikenal. Pada awalnya dikembangkan konsep *decision-making process*. Konsep *decision-making* terbatas pada pengembangan konsep kepemimpinan yang menjadi topik bahasan aktual dalam perkembangan ilmu administrasi negara. Oleh karena cakupan ilmu administrasi negara substansinya

seluas dengan aktifitas negara yang berkaitan dengan kehidupan rakyatnya, aktivitas rakyat dalam suatu system negara yang demokratis berpengaruh



terhadap pengembangan konsep *decision-making process*. Pada sekitar awal tahun 70-an mulai berkembang konsep *public policy* dalam ilmu administrasi negara. Pokok perhatian utama administrasi negara itu ialah *public policy*. Bidang kajian ini amat penting bagi administrasi negara. Karena selain menentukan arah umum yang harus di tempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat dan dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan. Selain itu dapat pula dipergunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintahan ini.

Munculnya *public policy* dalam administrasi negara sebagian dikarenakan banyaknya teknisi-teknisi administrasi menduduki jabatan politik, dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan-tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijaksanaan yang lebih baik. Orang-orang senantiasa bertumpu secara instingtif kepada pimpinannya. Dengan demikian, usaha-usaha untuk senantiasa meningkatkan isi *public policy* dengan cara menyempurnakan cara *public policy* itu dibuat, adalah merupakan suatu hal yang disentuh oleh administrasi.

Suatu usaha untuk membedakan antara pembuatan kebijaksanaan dengan pembuatan keputusan pada umumnya dan pembuatan keputusan pemerintahan pada khususnya sering dilakukan tanpa memberi kepuasan. Banyak orang menafsirkan bahwa *public policy* adalah hasil dari pemerintahan dan administrasi negara adalah sarana untuk mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut. Sehingga dengan an *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah



dibandingkan dari pada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat (Thoha, 2008 : 101-102).

Menurut Mustopadijaja, 1985 (dalam Suratman, 2017) salah satu paradigma administrasi publik adalah paradigma kebijakan publik. Paradigma ini memfokuskan perhatian dan analisisnya pada keseluruhan proses kebijakan, mulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian kinerja yang harus dilakukan sistem administrasi publik, baik dalam konteks permasalahan di dalam itu sendiri (*“inner system”*) maupun dalam interkasinya secara kontingensial dan dinamis dengan lingkungannya (*“outer system”*) yang menghadapkan berbagai tantangan perubahan dan sering mengandung ketidakpastian.

Donald F. Kettl (1996,9-15) mengemukakan bahwa memasuki millennium ketiga, administrasi publik menghadapi tiga isu kritis, yaitu berkenaan dengan struktur administrasi publik dengan tantangan menguatnya swasta dan menyusutnya pemerintahan (*best government is least government*); proses administrasi publik yang menghadapi kenyataan bahwa sumber defisit terbesar di setiap negara adalah proses penyelenggaraan administrasi publik; nilai, yaitu berkenaan antara lain dengan munculnya ikon *entrepreneurial government*, dan kapasitas berkenaan dengan isu kecakapan dari administrasi publik memanejemi urusan-urusan publik. Disini hendak ditambahkan satu faktor : kebijakan publi. Michael E. Porter (1998) mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu

tersebut menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap idalamnya khususnya aktor ekonomi (Riant Nugroho, 2017 : 141).



Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Laswell tentang *Policy Sciences*. Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Subarsono, 2013).

## B. Kebijakan Publik

Menurut Rakhmat (2017) Secara konseptual, kata policy diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, karena memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan. Menurut Said (2006), perbedaan makna antara konsep kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah itu diartikan sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat atau kepentingan publik. Oleh karena sesungguhnya pemerintahlah yang mempunyai kewenangan atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat.

Keban (2008), justru berpandangan bahwa perlu dibedakan makna dari istilah kebijakan dan kebijaksanaan dalam kehidupan sehari-hari. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternative yang siap dipilih berdasarkan prinsip-tertentu, sedangkan konsep kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan sebenarnya diharap atau sebaliknya berdasarkan alasan-alasan tertentu. Disini



dapat dilihat bahwa kebijakan merupakan hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternative terbaik, sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu (Rakhmat, 2017 : 71-72).

Beberapa definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh ahli sebagai berikut (Suratman, 2017) :

1. David Easton (1953:129). “*Publik policy is the authoritative allocation of values for the whole society*”. Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat.
2. Carl J. Friedrich (1963:79).”*Publik policy is a proposed course of action of a person, group, or a government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose*”. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
3. George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (1978:2). “*Publik policy is what government say and do, or do not do. It is the goals or purpose of government programs*”. Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak

kukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.





4. Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan (1970). “*Publik policy is a projected program of goals, values and practices*”. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.
5. W.I. Jenkins (1978). “*Publik policy is a set of interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should in principle, be within the power of these actors to achieve*”. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor.
6. James E. Anderson (1979:3). “*Publik policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.
7. Chief J.O. Udoji (1981). “*Publik policy is an sanctioned couse of action addressed to a particular problem or group of related problems that effect society at large*”. Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.



8. Thomas R Dye, mendefinisikannya sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do* ”. Artinya apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan.

Dari berbagai penjelasan-penjelasan diatas terkait definisi kebijakan publik maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk memecahkan permasalahan-permasalahan dan memiliki tujuan tertentu. Kebijakan-kebijakan yang di teliti dalam penelitian ini yaitu terkait kebijakan keselamatan penerbangan yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan/Keputusan Menteri Perhubungan dan Surat Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara.

Menurut Suratman (2017) kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan itu pada dasarnya berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor.

Kebijakan publik pada hakikatnya merupakan sebuah aktifitas yang khas (*a unique acitifty*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazim dipikirkan, didesain, dirumuskan dan diputuskan oleh mereka yang oleh David Easton (1953 : 1965)

sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*public authorities*) dalam sistem (Solichin Abdul Wahab, 2017).



Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/kota dan Keputusan Bupati/Walikota (Subarsono : 2013).

Secara normatif proses kebijakan memang di gambarkan sebagai sebuah siklus yang bermula dari agenda setting (atau bahkan dari masalah-masalah publik): pemilihan alternatif kebijakan: formulasi kebijakan: implementasi kebijakan (termasuk monitoring): lalu evaluasi kebijakan yang kemudian memberi *feedback* pada proses awal atau pada tahap lainnya. Dari proses tersebut dapat mempelajari tentang peran dan interaksi antara konstitusi, legislatif, kelompok kepentingan dan administrasi publik dalam proses kebijakan publik (Rochyati Wahyuni Triana : 2011).

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis yang dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu . Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan ditujukan pada proses kebijakan. Dari sudut manajemen, proses kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok kegiatan utama yaitu formulasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kinerja kebijakan, yang perlu dilakukan dalam rangka pemantauan, pengawasan dan pertanggung jawaban yang dikenal sebagai

”policy cycle” (Mustopadidjaja, 2003).



Menurut Riant Nugroho (2017) kebijakan publik merupakan bentuk dinamik tiga dimensi kehidupan setiap negara bangsa yaitu :

1. Dimensi Politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan public yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
2. Dimensi hukum, karena kebijakan public merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara negara, terutama penyelenggara pemerintah. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau”rakyat besar”).
3. Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu untuk dirancang atau di rencanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi bersama-sama dengan rakyat dan untuk mencapai hasil optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981:1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik

akup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi



kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo.

James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan aktor diluar pemerintah. Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. (Dye, 1981). Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Lingkungan kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor dibidang pembangunan seperti kebijakan publik dibidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Disamping itu, dilihat hirarkinya,



kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota (Subarsono, 2013).

### C. Proses Pembuatan Kebijakan

Proses kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri dari tahap-tahap yang saling berhubungan dan berurutan. Dengan kata lain, proses kebijakan publik terkait dengan suatu aktifitas membuat pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahapan-tahapannya. Menurut Anderson (1990) proses kebijakan meliputi lima tahapan yaitu penyusunan agenda (*policy agenda*), perumusan kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy evaluation*).

Di dalam pendekatan analisis kebijakan, Dunn (2003), melihat proses kebijakan sebagai prosedur kebijakan yang meliputi kegiatan perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan penilaian. Sementara Shafritz dan Russel (1997), menjelaskan bahwa proses kebijakan publik mencakup kegiatan agenda *setting*, keputusan untuk melakukan dan tidak melakukan tindakan, implementasi, evaluasi, dan umpan balik (*feedback*).

Proses pembuatan kebijakan publik adalah serangkaian aktifitas yang dilakukan melalui tahap-tahap pembuatan kebijakan dalam suatu sistem politik atau

kebijakan publik. Proses atau prosedur pembuatan kebijakan publik meliputi tahap (Anderson, 1990 dan Said, 2002), yaitu identifikasi masalah publik;



agenda kebijakan dan partisipasi masyarakat; formulasi kebijakan; implementasi kebijakan; dan evaluasi kebijakan. Dror (1971) membagi tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu *meta policy making stage*, *policy making stage* dan *post policy making stage*.

Masalah kebijakan (*policy problem*) adalah masalah publik yang menyangkut kepentingan orang banyak. Masalah kebijakan dapat berupa masalah tidak strategis dan masalah strategis. Masalah strategis mencakup empat syarat yaitu luas cakupannya, jangka waktunya panjang, mempunyai keterkaitan yang luas dengan pihak lain dan mengandung resiko. Identifikasi masalah kebijakan juga dapat dilihat dari tipe masalahnya, yaitu sederhana, agak sederhana dan rumit.

Agenda kebijakan merupakan sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai alasan, sehingga diproses menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan lebih cenderung bersifat politis dari pada rasional. Beberapa faktor yang berpengaruh pada proses penyusunan agenda kebijakan, yaitu perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan, partisipasi masyarakat dan relaitas pemerintah daerah. Agenda kebijakan dapat berupa agenda sistematik dan agenda institusional.

Formulasi kebijakan (*policy formulation*) adalah langkah awal dalam suatu siklus kebijakan yang dimaksudkan untuk merumuskan dan memilih alternatif kebijakan dalam rangka pemecahan masalah. Di dalam fase formulasi, kebijakan sebagai politik tidak boleh diabaikan dalam proses tersebut. Implementasi kebijakan



(*policy implementation*) adalah tahap pelaksanaan suatu kebijakan yang melibatkan berbagai lembaga yang berkepentingan dengan dukungan sumber daya. Evaluasi dimaksudkan untuk melihat hasil atau dampak dari suatu pelaksanaan kebijakan, juga untuk melakukan penyempurnaan kebijakan secara menyeluruh di waktu yang akan datang (Rakhmat, 2017: 76-77).

#### D. Sistem Kebijakan Publik

Sistem kebijakan adalah suatu pola institusional di mana kebijakan dibuat yang mencakup hubungan timbal balik diantara tiga elemen, yaitu lingkungan kebijakan (*policy environment*), pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) dan kebijakan publik (*public policy*). Lingkungan kebijakan adalah segala sesuatu berupa peluang atau kesempatan yang dipergunakan serta harus dihadapi guna mendapatkan manfaat dan akibat yang ditimbulkan. Melalui lingkungan, kebijakan menjadi pusat perhatian atau tumbuh menjadi isu kebijakan kepentingan formulasi kebijakan oleh *stakeholders*.

Pelaku kebijakan adalah mereka yang terlibat dalam pembuatan kebijakan sebagai suatu proses sosial politik yang dilakukan oleh berbagai organisasi yang mempunyai kompetensi untuk itu. Di dalam suatu sistem pemerintahan demokratis, kelompok sosial, ekonomi dan politik yang terlibat sebagai *stakeholders* adalah pemerintah, legislatif, partai politik, asosiasi, profesional dan sebagainya (*interens*

. Keterlibatan organisasi tersebut juga tergantung pada jenis dan strata kan yang dibuat.





Adanya kemajemukan para aktor dalam sistem dan proses kebijakan merupakan esensi dari konsep dan kehidupan demokratis, karenanya perbedaan sikap dan perilaku dalam pengambilan keputusan dapat dikatakan sebagai suatu keniscayaan. Oleh sebab itu, perlu diantisipasi perilaku politik stakeholders atau aktor dalam proses pengambilan kebijakan khususnya dalam menentukan pilihan atau sejumlah alternatif kebijakan (Rakhmat, 2017:78-79).

### E. Formulasi Kebijakan

Menurut Riant Nugroho (2017) Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan publik. Perumusan kebijakan menjadi masalah kritical pertama, setidaknya jika kita menyepakati premis Guy B. Peters (2004) bahwa *a great deal of policy formulation is done by inertia, by analogy, by intuition*. Jadi, karena begitu (merasa) ahlinya pembuat kebijakan, si pejabat tidak perlu melakukan proses analisis kebijakan yang sepatutnya dan dapat dipertanggung jawabkan. Artinya, tidak sedikit birokrat profesional yang mempunyai misi membuat kebijakan publik tanpa melalui perumusan kebijakan.

Sebelum memahami perumusan kebijakan, kita perlu memahami bahwa tidak ada cara terbaik untuk merumuskan kebijakan dan tidak ada cara tunggal untuk merumuskan kebijakan. Pada dasarnya ada tiga belas macam model perumusan

kan yaitu:



1. Model Kelembagaan (*Institusional*)
2. Model Proses (*Process*)
3. Model Kelompok (*Group*)
4. Model Elite (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Inkremental (*Incremental*)
7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)
8. Model Pilihan Publik (*Publik Choice*)
9. Model Sistem (*System*)
10. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)
11. Model Demokratis
12. Model Strategis
13. Model Deliberatif
14. Model “Tong Sampah” *Garbage Can*

Nicholas Henry, 2007 (dalam Riant Nugrorho, 2017) mengelompokkan lagi menjadi dua kelompok, atau disebutnya paradig yang dipilih secara *bisect*, yaitu :

1. Cabang substantif, prosesual, deskriptif dan objektif atau yang disebut cabang yang didominasi oleh ilmuwan politik dan disebut juga kelompok inkrementalis, elite, kelompok, sistem, institusional, noe-institusional dan anarki terorganisir.
2. Cabang teoritikal, efektif, prekriptif dan normative. Cabang ini disebutnya dominasi administrator publik dan disebutnya sebagai paradig rasionalis.



Pendekatan atau model-model yang dimasukkan ke kelompok ini adalah pilihan rasional, eksklusif/konsumsi.

Untuk keperluan praktis, disini tidak dipergunakan pemilahan dari Henry, melainkan langsung membahas model-model perumusan kebijakan yang ada (Riant Nugroho : 2017).

## F. Implementasi Kebijakan

### 1. Definisi Implementasi Kebijakan

Menurut Suratman (2017), Implementasi secara etimologis adalah berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabtier (1983) yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa hakikat

na implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi dan sudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut



mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. implementasi kebijakan dipadang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dan disediakan untuk membiayai implementasi

ijakan tersebut.



Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap teoritis. Anderson (1979) mengemukakan bahwa : *“Policy implementation is the application by government’s administrative machinery to the problems”*. Kemudian Edward III (1980) menjelaskan bahwa : *“Policy implementation,... And the consequences of the policy for the people whom it affects.*

Implementasi seringkali digunakan sebagai suatu istilah tunggal tanpa obyek. Sebenarnya obyek dari kata implementasi adalah kebijakan. Kebijakan harus ada lebih dahulu, baru kemudian menyusul implementasi, dan yang diimplementasikan adalah kebijakan. Pada umumnya implementasi mengikuti teorema formulasi dan keputusan tersebut. Sangat jarang ditemukan keputusan yang bersifat swalaksana atau *self-executing*.

Implementasi didefinisikan sebagai pelaksanaan suatu keputusan kebijakan. Proses implementasi normalnya berjalan melalui sejumlah tahapan mulai dari pasasi peraturan perundang-undangan, diikuti dengan keputusan-keputusan tentang output-output kebijakan dari instansi pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan-keputusan tersebut, dampak actual yang diinginkan maupun tidak diinginkan, dampak yang dipahami oleh instansi pelaksana, dan akhirnya revisi penting ataupun revisi awal dari peraturan perundang-undangan tersebut (Mazmanian and Sabatier 1983).

Definisi lain dari implementasi adalah apa yang terjadi di antara tahapan kebijakan dengan dampaknya dalam tindakan nyata. Definisi ini tidak



memberikan kejelasan didalam pengukuran empiris. Definisi ini lebih menegaskan posisi implementasi dalam tahap-tahap kebijakan. Implementasi seringkali juga didefinisikan sebagai aktifitas yang mencakup empat komponen utama : (1) spesifikasi yang jelas atas tugas-tugas dan tujuan-tujuan yang secara akurat merefleksikan maksud kebijakan; (2) suatu rencana manajemen yang mengalokasikan tugas-tugas dan standar-standar kinerja kepada sub-sub unit; (3) suatu sarana obyektif untuk mengukur kinerja sub-sub unit; dan (4) sistem manajemen pengendalian dan sanksi social yang mencukupi bagi para bawahan yang diserahkan tanggung jawab untuk mencapai kinerja tersebut. Definisi seperti ini menekankan aktifitas struktural internal organisasi atau instansi pelaksana, padahal implementasi berlangsung dalam suatu konteks yang dinamis dan mencakup beragam aktor dengan beragam kepentingan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah tindakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk lebih mengimplementasikannya kebijakan publik menurut Nugroho (2003) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: 1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, 2) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Sementara Mazmanian dan Sabatier mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. maka urusnya: i) keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi,



ii) menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan iii) berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan: i) identifikasi masalah yang harus diintervensi, ii) menegaskan tujuan yang hendak dicapai dan iii) merancang struktur proses implementasi.

Masih menurut Mazamnian dan Sabatier bahwa makna implementasi adalah upaya untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Suratman : 2017 Hal 25-30). Dari berbagai penjelasan terkait definisi implementasi kebijakan dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan.

Proses ideal implementasi kebijakan akan mencakup unsur-unsur inti sebagai berikut (Frank Fischer dkk, 2014) :

- a. Spesifikasi rincian program (yaitu, bagaimana dan oleh lembaga/organisasi mana program harus dilaksanakan? Bagaimana seharusnya hukum/program ditafsirkan?).



- b. Alokasi sumber daya (yaitu, bagaimana anggaran didistribusikan? Siapa yang akan menjalankan program? Unit organisasi mana yang akan bertanggung jawab untuk melaksanakannya?).
- c. Keputusan (yaitu, bagaimana keputusan satu kasus dilakukan?).

## 2. Perkembangan Studi Implementasi

Studi implementasi telah melahirkan banyak publikasi yang berusaha untuk memahami fenomena implementasi, baik yang bersifat deskriptif maupun berupa model-model kausalitas hubungan sebab akibat antara kinerja implementasi dan variable-variabel yang mempengaruhinya. Berdasarkan perspektif mereka dalam memahami implementasi, metode penelitian yang di pakai dan produk penelitian yang mereka hasilkan para peneliti yang berupaya untuk memahami fenomena implementasi tersebut dapat dibedakan menjadi tiga generasi berbeda. Karakteristik dan pencapaian masing-masing generasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut (Goggin et al, 1990; P.deLeon dan L.deLeon, 2002).

### a. Generasi I (1970-1975) : Generasi yang menggunakan *Case Study*

Kemunculan studi implementasi Generasi I tidak dapat dilepaskan dari kegelisahan dan ke Gundahan para ahli tentang realitas yang mereka hadapi dan temukan dalam kehidupan praksis kebijakan publik. Sebagai insan yang paham tentang hakekat kebijakan publik, para ilmuwan administrasi publik tersebut, percaya bahwa kebijakan publik, sebagai sebuah aksi kolektif (*collective action*) merupakan instrumen yang dianggap paling efektif untuk memecahkan berbagai





masalah yang dihadapi oleh masyarakat (masalah publik) ketika mekanisme pasar gagal memecahkan masalah bersama.

Namun demikian, alat yang dianggap paling efektif secara teoritis untuk memecahkan masalah publik tersebut dalam dunia nyata tidak selalu mampu bekerja sebagaimana diharapkan. Kenyataan yang ada sungguh pahit dirasakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan telah memunculkan sebuah jurang pemisah yang lebar antara gagasan ideal tentang kondisi ideal yang ingin diraih (tujuan-tujuan kebijakan) sebagaimana ketika kebijakan tersebut dirumuskan dengan hasil-hasil yang diraih ketika kebijakan tersebut dilaksanakan di lapangan. Munculnya jurang pemisah yang dalam antara harapan dan kenyataan tersebut memang sangat mengejutkan ahli. Keterkejutan ini tidak lepas dari perspektif para ahli dalam memahami kebijakan publik.

Para penganut pandangan dikhotomi politik-administrasi yang dipengaruhi oleh gagasan Wilson (1887) percaya bahwa hal yang paling sulit dari keseluruhan siklus kebijakan publik adalah tahapan politik (*agenda setting*, formulasi dan legitimasi). Sedangkan tahapan implementasi dianggap sebagai hal yang mudah karena ‘hanya’ sebagai kegiatan administrasi belaka. Namun demikian fakta yang ada menunjukkan hal yang sebaliknya. Implementasi berbagai program pemerintah ternyata lebih banyak yang gagal daripada yang berhasil. Upaya untuk menjelaskan berbagai kegagalan tersebut yang mendorong Pressman dan Wildavsky untuk memulai penelitian implementasi



pada tahun 1970an. Apa yang dilakukan oleh dua sarjana tersebut kemudian menarik ahli-ahli yang lain untuk mengikuti jejaknya.

Sebagai sebuah kerja awal, pendekatan studi implementasi yang digunakan pada Generasi I masih terbatas pada studi kasus. Yaitu melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan secara mendalam yang dilaksanakan pada suatu lokasi tertentu. Tujuan studi biasanya diarahkan untuk mengetahui mengapa implementasi tersebut gagal dilaksanakan. Dari serangkaian studi yang dilakukan oleh para ahli Generasi I selanjutnya muncul istilah yang lazim disebut sebagai missing link. Konsep ini dipakai untuk menjelaskan kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan niat baik mereka (*good intentions*) menjadi good policy (P.deLeon dan L.deLeon, 2002). Maknanya, niat baik yang ditunjukkan pemerintah tidak akan membuahkan hasil yang positif ketika pemerintah tidak mampu merancang dan mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan baik.

Dengan pendekatan studi kasus, Generasi I kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi. Cara mereka menjelaskan fenomena kegagalan tersebut biasanya metode deskriptif, yaitu menggambarkan kebijakan yang ditelitinya secara : mendalam, detil dan banyak ilustrasi sehingga hasil penelitian mereka sangat menarik untuk dibaca. Setelah membuat deskripsi tentang kegagalan implementasi dan mengidentifikasi faktor yang menjadi penyebab kegagalan, para peneliti kemudian memberikan preskripsi (resep) masing-masing tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi



suatu kebijakan. Sayangnya, “resep-resep” yang dirumuskan tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi, yaitu penjelasan hubungan sebab-akibat tentang kegagalan atau keberhasilan implementasi yang dapat diterapkan dimana saja. Sebagai sebuah studi kasus, hasil penelitian Generasi I memang memiliki limitasi, dimana proposisi-proposisi yang mereka hasilkan hanya berlaku di lokasi dimana studi kasus tersebut dihasilkan. Tentang hal ini P.deLeon dan L.deLeon (2002:429) menggambarkan secara menarik : *“The end product of the first generation was a cornucopia of fascinating idiographic case studies, each with its own prescribed lessons, but little in terms of a generic implementation theory”*. Tidak dapat dipungkiri, meskipun Generasi I memiliki berbagai kelemahan, akan tetapi kerja akademik mereka menjadi pondasi penting bagi generasi-generasi berikutnya untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang implementasi suatu kebijakan.

**b. Generasi II (1975-1980) : *Building Model***

Kontribusi penting para peneliti Generasi I adalah menyediakan begitu banyak bahan bagi para peneliti Generasi II sehingga mereka dapat membangun teori serta model implementasi untuk diuji dilapangan. Karena telah memiliki teori atau model maka studi implementasi yang dilakukan oleh para peneliti Generasi II ini lebih kompleks dan telah menggunakan metode yang lebih *rigorous* (ketat) dengan memenuhi berbagai kaidah yang disyaratkan bagi suatu penelitian ilmiah. Oleh karena itu, para peneliti Generasi II ini biasanya juga



telah menggunakan hipotesis tentang model implementasi yang ideal dan membuktikan model yang mereka rancang tersebut dengan data empiris yang mereka kumpulkan dilapangan. Dengan cara kerja yang demikian, maka para peneliti Generasi II cenderung menggunakan metode penelitian yang bersifat positivistic dengan dukungan data-data kuantitatif.

Secara umum, berdasarkan cara para peneliti Generasi II memahami dan menjelaskan permasalahan implementasi, mereka dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu para pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

### 1) Pendekatan *top-down*

Pendekatan yang bersifat *top-down* dipakai untuk mengklarifikasikan para peneliti generasi II yang menggunakan logika berpikir dari ‘atas’ kemudian melakukan pemet5aan ‘kebawah’ untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini sering kali juga disebut ‘*policy centered*’ karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuannya atau tidak (Hogwood and Gunn, 1984).

Dalam implementasi Barret (2004) studi implementasi yang menggunakan pendekatan top-down tujuan utamanya adalah : “*to identify the cause of implementation problems or failure and suggest ways of enhancing the likelihood of obtaining compliance with policy objectives,*



*generally focused on strategies for improved communication of intentions, coordination of the 'links in the chain', management of resources and control implementing agents”* (p.254). Dari statement Barret tersebut terlihat jelas bahwa studi implementasi Generasi II memiliki kecenderungan untuk menjelaskan persoalan-persoalan (hambatan atau kegagalan) yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan dan atas dasar faktor-faktor yang membuat implementasi gagal tersebut peneliti akan memberikan resep atau solusi atas persoalan tersebut. Oleh karena itu beberapa ahli sering menyebut apa yang dilakukan oleh para peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan top-down tersebut sebagai pendekatan yang pesimistis. Sebutan yang demikian Karena kecenderungan mereka untuk melakukan studi terhadap kegagalan implementasi.

Secara garis besar, tahapan-tahapan kerja para peneliti generasi II yang menggunakan pendekatan *top-down* biasanya adalah sebagai berikut :

- a) Memilih kebijakan yang akan dikaji;
- b) Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan;
- c) Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan;



- d) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik (sesuai dengan *Standard Operating Procedure* yang sudah ada);
- e) Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok sasaran;
- f) Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memnfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima.

Beberapa ahli yang dapat digolongkan sebagai penganut pendekatan *top-down* adalah : Nakamura dan smallwood (1980), Edward III (1980) dan Grindle (1980). Mereka diklasifikasikan sebagai pengguna pendekatan *top-down* karena cara kerja mereka dimulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektifitas pencapaian tujuan kebijakan tersebut di lapangan. Cara pendekatan yang demikian ini sering juga disebut sebagai pendekatan *command and control* yang secara harfiah diartikan sebagai memberikan komando dan mengawasi pelaksanaannya (P. deLeon and L. deLeon, 2002).

Pendekatan *command and control* didasarkan pada asumsi-asumsi yang dipercaya oleh para peneliti bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan selanjutnya bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut dalam melaksanakan perintahnya. Jika diberi makna lebih luas, kejelasan perintah atasan ini pada dasarnya berkaitan dengan



kejelasan pendefinisian tentang tujuan kebijakan. Karena yang memiliki otoritas tertinggi untuk memahami dan menafsirkan tujuan kebijakan adalah atasan maka bentuk interpretasi terhadap tujuan-tujuan kebijakan tersebut adalah berupa perintah atau instruksi langsung atasan. Tentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan tidak hanya berhenti sampai tujuan suatu kebijakan dapat dipahami dengan jelas oleh atasan dan kemudian diterjemahkan secara lebih detil dalam bentuk instruksi-instruksi kerja, akan tetapi juga sangat dipengaruhi bagaimana atasan mampu mengawasi pelaksanaan instruksi yang diberikannya tersebut kepada para bawahannya.

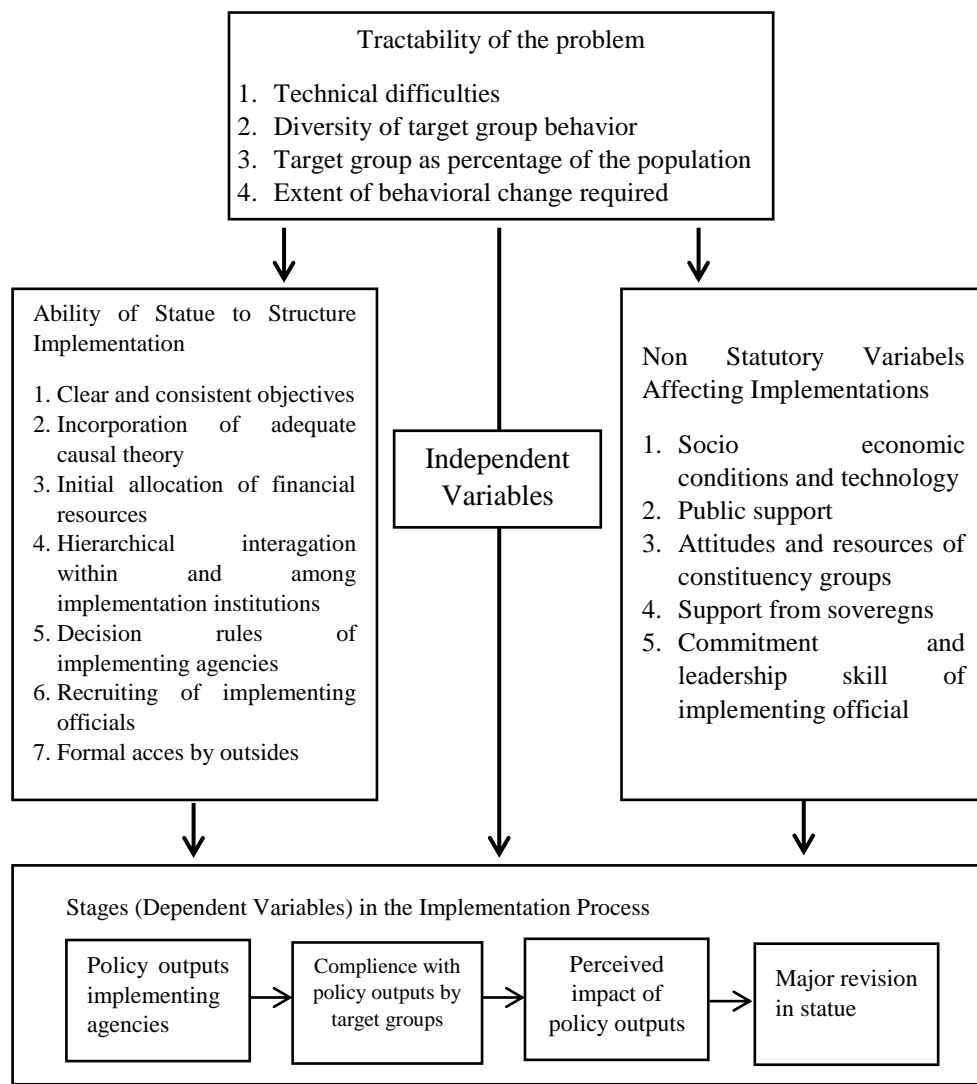
Dari pemahaman itu, para peneliti Generasi II kemudian muncul dengan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan dalam model-model yang mereka hasilkan dari studi yang mereka lakukan. Pakar yang berusaha membuat model implementasi ideal dengan menggunakan pendekatan *top-down* ini adalah Van Meter dan Van Horn's (1975). Namun, dari sejumlah ahli yang dapat digolongkan sebagai pengikut aliran *top-down*, barangkali Mazmanian dan Sabatier (1983) adalah yang dianggap paling lengkap dalam 'meramu' berbagai variable hasil karya para peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan *top-down* menjadi sebuah model yang komprehensif. Model yang dibangun oleh Sabatier dan Mazmanian (1983) mensitesis lebih kurang 17 variabel



tergantung hasil penelitian para sarjana terdahulu. Variabel-variabel tersebut kemudian dikelompokkan menjadi tiga jenis yaitu ; (1) *Tractability of the problem* atau tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi suatu kebijakan. Semakin sulit masalah yang harus dipecahkan tentu akan semakin kecil peluang keberhasilan implementasi; (2) *Ability of statue to structure implementation* atau kemampuan kebijakan dalam merespon masalah yang akan dipecahkan. Semakin jelas tujuan, dukungan sumber daya, dan lain-lain maka akan semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan; (3) *Non statutory variable* atau variabel non kebijakan. Kelompok variable yang ketiga ini dapat disebut sebagai variabel konteks atau lingkungan kebijakan. Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan.







Gambar 2.1. Model Implementasi *Top Down*

## 2) Pendekatan *bottom-up*

Meskipun hasil kerja para peneliti Generasi II yang menggunakan pendekatan *top-down* telah memberikan banyak kontribusi terhadap upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan, akan tetapi beberapa peneliti Generasi II tidak terlalu puas dengan pendekatan *top-down* yang dianggap terlalu menyederhanakan masalah dan cenderung



instrumentalis karena hanya menaruh perhatian terhadap efektifitas implementasi kebijakan. Padahal, menurut para pengkritik pendekatan *top-down* ini, realitas implementasi kebijakan bisa jadi lebih kompleks dan tidak hanya berkepentingan dengan isu efektivitas dan efisiensi implementasi suatu kebijakansaja. Sabatier (1984) mencatat pada dasarnya ada empat kritik yang dilontarkan terhadap pendekatan *top-down* oleh para peneliti implementasi yang kritis, seperti : Hjern dan Hull (1982), Hanf (1982), Barret dan Fudge (1981) dan Elmore (1979). Empat kelemahan pendekatan *top-down* tersebut adalah : (i) menganggap bahwa actor utama yang paling berpengaruh dalam implementasi adalah para *policy maker*, sehingga mereka lupa bahwa keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dipengaruhi oleh aktor-aktor lain yaitu birokrat garda depan, kelompok sasaran, sektor swasta dan lain-lain; (ii) pendekatan *top-down* sulit diterapkan ketika tidak ada kebijakan atau aktor yang dominan. Beberapa kasus menunjukkan bahwa suatu persoalan publik menarik perhatian banyak pihak sehingga upaya untuk mengatasi persoalan tersebut tidak hanya melibatkan pemerintah akan tetapi juga swasta dan masyarakat sipil, (iii) pendekatan *top-down* melupakan kenyataan bahwa birokrat garda depan dan kelompok sasaran memiliki kecenderungan untuk menyelewengkan arah kebijakan bagi kepentingan mereka masing-masing; (iv) siklus kebijakan itu sendiri sering tahapannya tidak bersifat *clear-cut*, sehingga membuka ruang bagi



birokrat garda depan dan kelompok sasaran untuk mempengaruhi dan melakukan negosiasi pada saat formulasi kebijakan dilakukan hingga berlanjut pada implementasi.

Karena ketidakpuasan mereka tersebut, beberapa peneliti Generasi II kemudian mengembangkan pendekatan yang kemudian mereka sebut sebagai *Bottom-up*. Pendekatan *bottom-up* ini dipelopori oleh Elmore (1978,1979), Lipsky (1971), Berman (1978), dan Hjern, Hanf, serat Porter (1978). Para pengikut pendekatan *bottom-up* menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan yaitu : birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran kebijakan (*target grup*). Argumen yang menjadi dasar tentang pentingnya memperhatikan peran *street level bureaucrat* sangat terkait dengan posisinya dalam melakukan kegiatan merealisasikan keluaran kebijakan (apabila keluaran kebijakan berupa pelayanan) atau menyampaikan keluaran kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran (apabila keluaran kebijakan berupa pelayanan). Dengan perannya yang demikian, oleh karena itu, *street level bureaucrat* menduduki posisi kunci yang akan sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Disampaing *street level bureaucrat*, menurut para *bottom-uppers* (sebutan untuk para pendukung pendekatan *bottom-up*), implementasi juga akan berhasil apabila kelompok sasaran dilibatkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun



implementasinya. Pendekatan penelitian dengan pendekatan *bottom-up* dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Memetakan stakeholder (aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah;
- b) Mencari informasi dari pada aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam implementasi;
- c) Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah tersebut dengan actor-aktor pada level di atasnya;
- d) Peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama;
- e) Pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi (para *policy maker*)

Dengan pola penelitian sebagaimana digambarkan tersebut, tujuan penelitian implementasi dengan pendekatan *bottom-up* ini adalah untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level tersebut dan memetakan motif ekonomi-politik para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pemetaan jaringan implementasi dan motif ekonomi-politik ini akan menjadi faktor penting untuk menjelaskan sebab-muhasabab kegagalan dan keberhasilan implementasi suatu kebijakan.



Tabel 2.1. Perbandingan Pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
<b>Fokus awal</b>	Kebijakan pemerintah (pusat)	Jaringan implementasi pada level paling bawah.
<b>Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses</b>	Dari pusat (atas) dilanjutkan ke bawah sebagai konsekuensi implementasi.	Dari bawah, yaitu para implementer pada level lokal ke atas.
<b>Kriteria evaluasi</b>	Berfokus pada pencapaian tujuan formal yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan.	Kurang begitu jelas, apa saja yang dianggap peneliti penting dan punya relevansi dengan kebijakan.
<b>Fokus secara keseluruhan</b>	Bagaimana mekanisme implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan.	Interaksi strategis antar berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi.



**c. Generasi III (1980) : *more scientific approach?***

Pencapaian-pencapaian yang dilakukan oleh para peneliti Generasi II makin memberikan arah yang lebih jelas bagi pengembangan studi implementasi. Berbagai upaya untuk membangun model dan mengujinya dilapangan makin membuat *body of knowledge* studi implementasi terus mengalami perkembangan. Hal ini yang memberi peluang bagi para peneliti untuk melakukan verifikasi (uji teori) terhadap berbagai model yang berhasil digagas oleh para ahli tersebut. Tentang hal ini Goggin et. Al (1990:14) memberikan apresiasi : *“this later generation of scholarship’s unique contribution was the development of analytical frameworks to guide research on the complex phenomenon of policy implementation”*.

Akan tetapi apa yang telah dicapai oleh para peneliti generasi II tersebut bukan tanpa kelemahan. Para peneliti generasi berikutnya yang kritis melihat banyak lubang-lubang yang menjadi perangkap lemahnya model-model implementasi yang dihasilkan oleh para peneliti Generasi II. Karena berbagai kelemahan tersebut, para peneliti berikutnya mencoba mengembangkan metode yang lebih kuat (*sound*) agar produk penelitian yang dihasilkan menjadi lebih dapat diandalkan lagi.

Para sarjana yang gelisah terhadap penerapan metode penelitian yang digunakan Generasi II dimulai sejak tahun 1980an. Mereka ini kemudian digolongkan sebagai peneliti implementasi Generasi III. Dari sisi cara melakukan penelitian, para peneliti Generasi III sepakat untuk melanjutkan



dukungannya terhadap pendekatan *bottom-up* yang telah dirintis oleh para peneliti Generasi II, namun disamping itu mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi kearah yang lebih *scientific*.

Upaya tersebut dilakukan dengan cara menganjurkan penggunaan prosedur ilmiah yang lebih baku. Salah satu penganjur pendekatan ilmiah ini adalah Goggin et.al (1990). Dalam bukunya tersebut mereka mengatakan bahwa agar penelitian implementasi makin diakui kualitas kadar keilmiahannya maka peneliti perlu : (i) memperjelas konsep-konsep yang digunakan, terutama konsep implementasi itu sendiri. Tidak seperti para peneliti Generasi II yang cenderung mendefinisikan fenomena implementasi sebagai kegagalan atau keberhasilan mencapai tujuan-tujuan kebijakan, para peneliti Generasi III memposisikan implementasi sebagai proses yang bersifat dinamis yang akan terus berjalan selama berlakunya suatu kebijakan; (ii) memperbanyak kasus yang akan distudi sehingga memberi ruang yang lebih baik untuk menjelaskan hubungan kasual guna menjelaskan fenomena implementasi (iii) membangun model dan indicator yang akan dipakai untuk menguji hipotesis; (iv) berani melakukan perbaikan terhadap persoalan penggunaan konsep dan pengukuran yang dihadapi oleh para peneliti generasi sebelumnya.

Secara eksplisit, Goggin et.al (1990:19) mengatakan bahwa apa yang membedakan para peneliti Generasi III dengan para peneliti sebelumnya adalah :



*“the unique of third generation ressearch is its research design-an explicit theoretical model; operational definitons and concepts; an exhaustive search for reliable indicators of implementation and predictor variables; and the spesication of theoretically derived hypotheses, with analysis of data using appropriate qualitative and statistical procedures as well as case studies for testing them”.*

Gagasan Goggin dan teman-temannya tersebut secara nyata menunjukkan bahwa para peneliti Generasi III semakin mendorong penelitian implementasi untuk mengadopsi penelitian postivistik (kuantitatif) dengan makin meningkatkan kualitas indikator untuk melakukan pengukuran, baik terhadap variable dependent (kinerja implementasi) maupun variable predictor (faktor-faktor yang menjelaskan kinerja implementasi).

#### **d. Beberapa Kandidat : Generasi IV**

Dinamika yang terjadi pada konstelasi social,ekonomi dan politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi. Berikut beberapa kandidat teori untuk generasi IV dalam studi implementasi.

##### 1) Communication theory

Communiacion theory yang dikemukakan oleh Malcolm Goggin, et. Al.(1990) mengatakan bahwa teori ini digunakan untuk memahami





hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan fenomena implementasi. Teori ini diklaim oleh Goggin sebagai sintesis antara top-down dan bottom-up. Menurutnya, implementasi dipandang sebagai fungsi dari hubungan antar pemerintah pusat dan daerah.

## 2) Regim theory

Regim theory yang dipelopori oleh Robert Stoker memiliki beberapa proposisi. Diawali dengan proposisi bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi. Selanjutnya aktor-aktor yang terlibat menciptakan kerangka kerja organisasi yang mendukung pencapaian nilai-nilai tersebut. Selain itu, kerjasama tidak akan dapat terwujud jika ada konflik diantara para actor tentang tujuan kebijakan. Pilihan yang mungkin dilakukan untuk mengatasi konflik tersebut adalah menekan konflik atau melepaskan control (memberikan konsesi) terhadap pihak lain untuk dapat melakukan kerja sama. Dengan demikian regim pelaksana implementasi harus diatur agar implementasi dapat berjalan dengan baik.

## 3) Kontigensi

James Letser memelopori kemunculan teori kontigensi (contingency theory) dengan proposisi yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah. Berdasarkan dua faktor tersebut, kemampuan



daerah dalam melakukan implemnatsi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

Tabel 2.2. Teori Kontigensi

Komitmen Pemerintah Daerah	Kapabilitas Pemerintah Daerah	
	Tinggi	Rendah
Tinggi	Prograsive	Strugler
Rendah	Delayer	Regresive

#### 4) Ambiguity conflict model

Teori ini didasarkan pada propisisi yang menyebutkan bahwa implementasi akan memunculkan ambiguitas dan konflik diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi. Berdasarkan pada dua variable pokok tersebut, implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

Tabel 2.3. Ambiguitas dan Teori Konflik

	Conflict	
	Low	High
Low	Administrative Implementation	Policy Implementation
High	Experimental Implementation	Symbolic Implementation

#### 5) Trust and involvement theory

Kepercayaan dan keterlibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran yang menjadi kata kunci pada teori ini. Keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para actor



yang terlibat dalam implementasi. Kepercayaan dan keterlibatan akan membedakan keberhasilan implementasi menjadi empat jenis.

Tabel 2.4. Teori Trust and Involvement

<i>Trust</i>	<i>Involvement</i>	
	<i>High</i>	<i>Low</i>
<i>High</i>	<i>Pulling together</i>	<i>Cooperative but autonomous</i>
<i>Low</i>	<i>Coming apart and contentinus</i>	<i>Coming apart and avoidance</i>

#### 6) *Policy Learning Model*

Teori ini mengasumsikan bahwa manajer publik yang diberi tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan selalu mengetahui secara detail bagaimana suatu kebijakan baru harus di implementasikan. Namun dalam realitanya, manajer publik harus belajar serangkaian teknik yang tidak jarang merupakan sesuatu yang sangat baru sama sekali untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Perlunya manajer belajar karena terkadang suatu kebijakan mengandung tujuan yang tidak jelas.

Menurut Hecló (1974). *Policy learning* adalah tindakan yang dibutuhkan oleh implementator untuk merespon tuntutan lingkungan eksternal yang berubah. Selain itu, dalam perkembangannya, tidak hanya lingkungan saja yang direspon, *policy learning* juga memperhatikan aspek efektifitas kebijakan. Yaitu sejauh mana pemerintah belajar dari pengalaman masa lalu (Etheridge dan short, 1983). Proses dan unsur learning dalam implementasi terdiri dari : *learning, bureaucracy and the bureaucrat, structure, motivation, time, detail.*



Untuk dapat mengimplementasikan program secara baik maka manajer publik harus belajar. Proses belajar dilakukan dengan berbagai cara untuk meningkatkan kemampuan dan kompetensi mereka. Proses pembelajaran ini mengharuskan manajer publik tetap terikat oleh birokrasi dan mengembangkan peran sebagai birokrat. Struktur organisasi juga akan membantu proses belajar bagi aparat birokrasi dengan memfasilitasi lingkungan kerja bagi pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam proses belajar tersebut waktu merupakan variable penting. Sementara detail akan menjamin proses transformasi suatu kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan.

Asumsi dasar *learning implementation* adalah kebijakan publik diimplementasikan karena birokrat termotivasi untuk menerjemahkan strategi mengimplementasikan kebijakan menjadi tindakan nyata dilapangan. Upaya tersebut dapat dilakukan karena birokrat memperoleh pengetahuan tentang teknik dan prosedur. Teknik yang baru ini kemudian terinternalisasi menjadi kegiatan rutin. Implementasi kebijakan keberhasilannya akan bervariasi tergantung pada jumlah fasilitator dan hambatan-hambatan untuk belajar.

Selanjutnya asumsi yang dibangun berupa tingkat motivasi birokrat dalam belajar merupakan cerminan dari sikap professional dan tanggung jawab terhadap organisasi. Kesempatan untuk mengimplementasikan kebijakan baru juga dapat menjadi motivator bagi birokrat. Proses



pemberlajaran akan meningkat dari waktu ke waktu seiring dengan peningkatan kemampuan tersebut maka kebijakan tidak dipandang sebagai sesuatu yang baru sehingga implementasi akan menjadi pekerjaan rutin (Erwan dan Dyah, 2012: 34-57).

### 3. Permasalahan Dalam Proses Implementasi

Menurut Erwan dan Dyah (2012), di Indonesia telah banyak contoh kegagalan implementasi kebijakan maupun program. Kegagalan implementasi yang terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan kegagalan yang ditemukan di negara lain. Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi.

- a. Kualitas kebijakan itu sendiri. Kualitas ini menyangkut banyak hal, seperti : kejelasan tujuan, kejelasan implementator atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya. Lebih dari itu, sebagaimana dikatakan oleh deLeon dan deLeon (2002) kualitas suatu kebijakan akan sangat ditentukan oleh proses perumusan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis akan sangat memberikan peluang dihasilkannya kebijakan yang berkualitas.
- b. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu kebijakan atau program tidak akan dapat emvapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai. Dalam bahasa Wildavsky (1979), besarnya anggaran yang dialokasikan terhadap suatu kebijakan atau program



menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah terhadap persoalan yang akan dipecahkan oleh kebijakan tersebut. Dengan demikian besarnya anggaran juga dapat dipakai sebagai proxy untuk melihat seberapa besar komitmen pemerintah terhadap kebijakan tersebut. Secara hipotesis dapat dikatakan bahwa semakin besar anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah terhadap suatu kebijakan maka semakin besar pula peluang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, sebab pemerintah juga memiliki komitmen yang kuat agar kebijakan tersebut untuk mendukung agar implementasi kebijakan tersebut dapat berhasil.

- c. Ketepatan Instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah dan lainnya). Dengan analogi suatu penyakit , maka untuk menyembuhkannya di perlukan obat yang tepat. Demikian juga persoalan publik yang dipecahkan oleh suatu kebijakan juga memerlukan instrumen yang tepat. Instrumen tersebut dapat berupa pelayanan publik grtais atau dengan memberikan hibah barang – barang tertentu. Tentu setiap persoalan akan membutuhkan bentuk instrumen yang berbeda – beda. Ketepatan instrumen sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.
- d. Kapasitas implementator (Struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan dan sebagainya). Struktur organisasi yang terlalu hirarkis tentu akan menghambat proses implementasi.



- e. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki – laki atau perempuan, terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi.
- f. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan. Kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil ketika diimplementasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan (Erwan dan Dyah, 2012:85-87).

#### **4. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Suratman (2017) Unsur-unsur implementasi kebijakan publik menurut Tachjan (2006) adalah : 1) unsur pelaksana, (2) adanya program yang dilaksanakan, dan (3) target group atau kelompok sasaran. Unsur pelaksana adalah implementator kebijakan yaitu pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi. Unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan



kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program. Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Sasaran yang dikehendaki,
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,
- d. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan, dan
- e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya Grindle (1980) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; “kepentingan yang dipengaruhi (*interest effected*), 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 sumber daya yang tersedia (*resources ommited*)”.





Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap, yaitu :

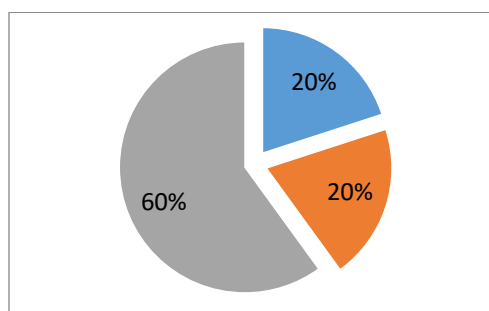
- a. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun system penjadwalan, *monitoring* dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Unsur yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, mendefinisikan bahwa : “*target group*, yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, serta kondisi social-ekonomi mempengaruhi terhadap efektifitas implementasi (Suratman, 2017 : 33-35).



## 5. Model-Model Implementasi Kebijakan

Menurut Riant Nugroho (2017) rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah, konsistensi implementasi.



Gambar 2.2. Persentase Keberhasilan Kebijakan

Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon (2001) pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Penalty yang mempergunakan pendekatan ini, antara lain: Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba (1971, 1979). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan bersifat “dari atas ke bawah” (*top-downer perspective*).



Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971, 1980), dan Benny Hjern (1982, 1983). Generasi ketiga, tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990), dan Denise Scheberle (1997). Menurut deLeon, pada tahun 2000-an, studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (*the study of policy implementation has reached an intellectual dead end*).

Studi implementasi kebijakan pada saat ini bukan berada di ujung buntu, namun pada suatu muara dimana begitu banyak cabang ilmu pengetahuan memberikan kontribusi pada studi implementasi kebijakan. Salah satu pengaruh yang akan kita lihat pada bagian ahir bab ini adalah *manajemen*, khususnya manajemen yang dikembangkan sector bisnis. Studi implementasi kebijakan akan

ka dipahami sebagai sesuatu yang *kaku* berada dalam domain ilmu administrasi, dan paling jauh ilmu politik. Masuknya pengaruh berbagai cabang ilmu

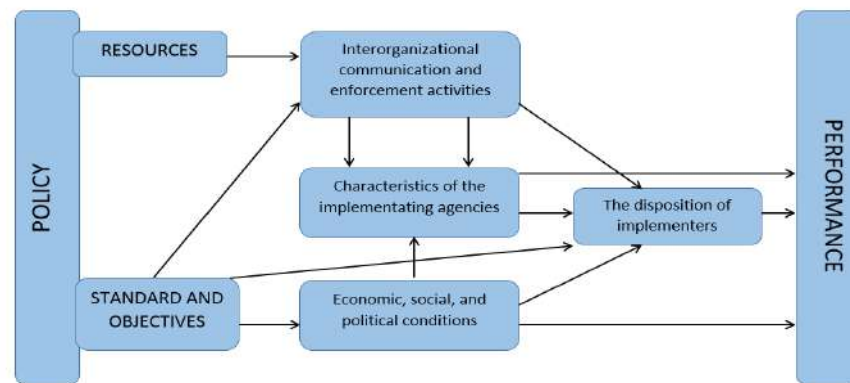


pengetahuan, memang membawa implikasi *praktikalitas* (Riant Nugroho, 2017:625-627).

#### a. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan seara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

- Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- Karakteristik agen pelaksana/implementator
- Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor (Riant Nugroho, 2017 : 627-628).



Gambar 2.3. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn



## b. Model Mazmanian dan Sabatier

Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Katanya, *“implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive order or court decision. ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stimulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process.”* (Dikutip deLeon & deLeon, 2001, 437).

Model Mazmanian dan Sabatier disebut *Model Kerangka Analisis Implementasi (a framework for implementation analysis)*. Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel. Pertama Variabel Independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang

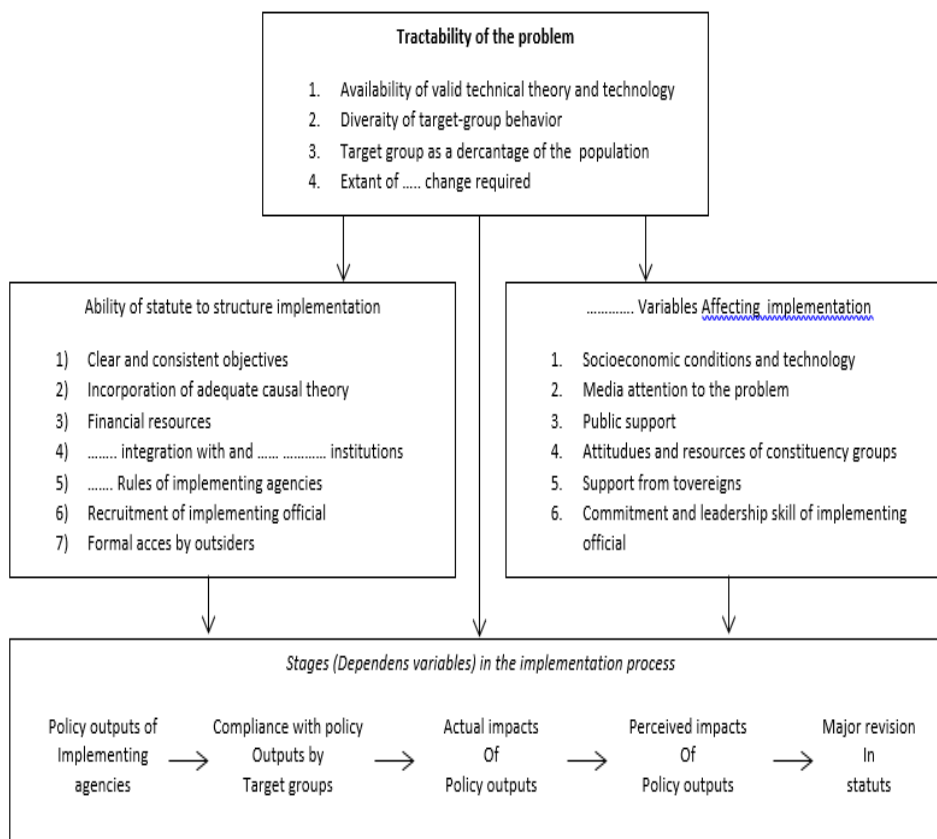
pengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan respons konstituen,



dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, Variabel Dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: pertama, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar (Riant Nugroho, 2017: 629-630).





Gambar 2.4. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

### c. Model Hogwood dan Gunn

Model ketiga adalah Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978), yang dalam pemetaan kita beri label “MS” yang terletak di kuadran “puncak ke bawah” dan berada di “mekanisme paksa” dan “mekanisme pasar” Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang

terdapat oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang



memadai, termasuk sumber daya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan fisibilitas implementasi kebijakan, amandemen keempat UUD 45 menambahkan Pasal 34 Ayat (2-a), yaitu pasal yang berbunyi : “Negara mengembangkan sistem jaminan social bagi seluruh rakyat...” pasal ini sesuai dengan sila kelima Pancasila, yaitu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun demikian, kebijakan ini cukup sulit diimplementasikan karena menggunakan asumsi negara kesejahteraan yang berarti mengandaikan negara memiliki sumber pendanaan yang cukup untuk menyokong sistem jaminan sosial tersebut.

Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan. baik dalam konteks sumber daya maupun sumber-aktor. Salah satu contoh adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak akan berjalan dengan efektif jika kerja sama antar departemen dan antar daerah tidak terbangun secara efektif.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. Dalam metodologi dapat disederhanakan menjadi "apakah jika X dilakukan akan

jadi Y".





Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling kebergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya adalah hubungan kebergantungan. Implementasi kebijakan pengarus-utamaan gender banyak menemui kendala karena Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan bergantung dalam intensitas tinggi kepada seluruh departemen dan LPND serta kepala daerah.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Tidaklah begitu sulit dipahami bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama sepakat akan ke sebuah tujuan yang sama. Sebuah perahu dengan penumpang yang berbeda-beda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin adalah sebuah perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya berada. Jika Kepala Daerah dan DPRD tidak pernah bersepakat-bahkan saling menjatuhkan-untuk menyusun satu kebijakan publik yang akan membawa kemajuan bagi rakyat daerah, yang terjadi adalah kemerosotan pembangunan di

asan tersebut.



Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektifitas implementasi kebijakan. Syarat kesembilan adalah *komunikaasi dan koordinasi sempurna*. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta erbentuknya sinergi. Syarat kesepeuluh adalah *bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna*. kekuasaan atau *power* adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada impact bagi target Kebijakan.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok. Kelemahan-nya, konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional (Riant Nugroho, 2017 : 630-632).

#### d. Model Grindle

Berikutnya, model Merilee S. Grindle (1980), dikemukakan oleh Wibawa (1994, 22), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, lah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh



derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

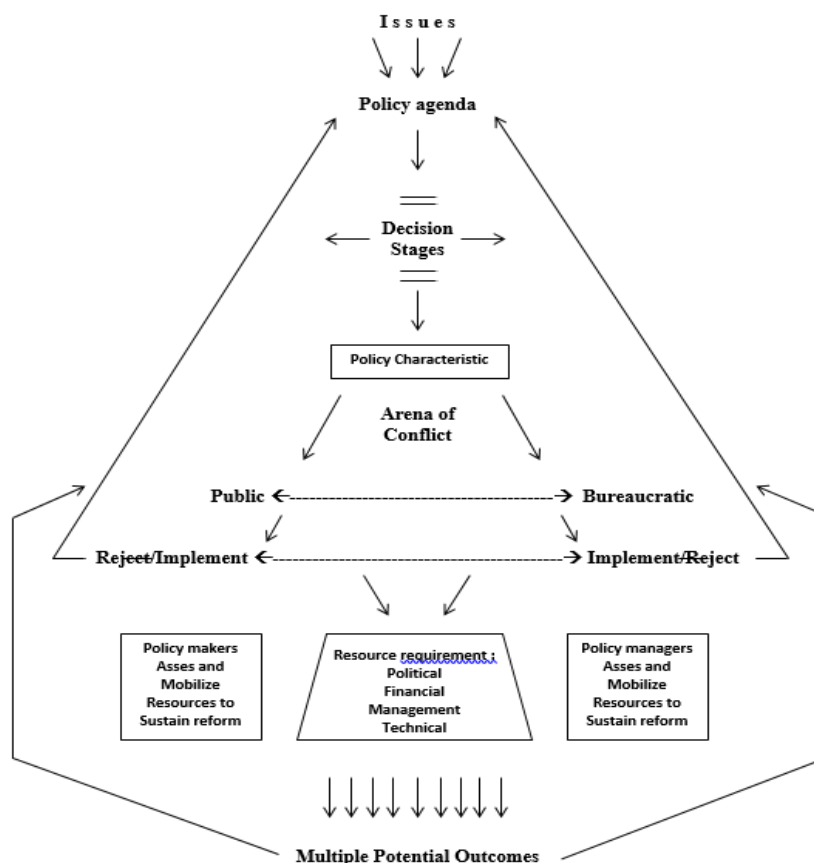
- a. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Para pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a. Kekuasaan, Kepentingan strategi aktor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana

Namun demikian, jika kita mencermati model Grindle, kita dapat memahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan (Riant Nugroho, 2017: 634-635).





Gambar 2.5. Model Grindle

#### e. Model Elmore

Model yang disusun Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971) dan Benny Hjern dan O'Porter (1981). Pada pemetaan diatas model ini diberi label "RE,dkk". Yang terletak di kuadran "bawah ke puncak" dan lebih berada di "mekanisme pasar". Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka : tujuan, strategi,

aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk



mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan/LSM (Riant Nugroho, 2017 Hal. 635-636).

#### f. Model Edward

George Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.



*Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

*Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga negara dan/ atau pemerintahan. Ini merupakan contoh dari dimensi yang disebutkan Edward III (Riant Nugroho, 2017 Hal. 636-637).

#### **g. Model Nakamura dan Smallwood**

Nakamura dan Smallwood mengemukakan bahwa proses kebijakan adalah proses yang rumit, khususnya pada implementasi. Dikatakan demikian :

*“The policy process complex. Implementation is but one part of this process, and is inextricably related to, interdependence with the other parts.*

*Considering implementation without reference to the other parts would be amount to studying election returns without reference to the personalities of the*



*candidates or the composition of the lectorate: only a limited depth of understanding could be attained Thus, a conceptual overview of the entire policy process is required. One useful way to study the implementation policy is to view the policy process as a system. A System is characterized by a set of interconnected elements, each directly or indirectly related to the other. The utility of a system overview lies in its simplification of the policy process into a set element and linkages.... The key elements in the policy process can be viewed as a set of functional environments in which different aspects of the process take place." (1980:21)."*

Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebutnya "*environments influencing implementation*" yang terdiri atas tiga elemen dan masing-masingnya mempunyai *actors and arenas*, yaitu :

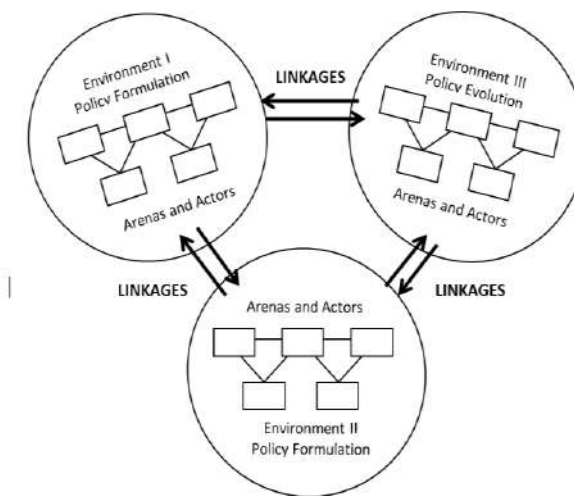
Tabel 2.5. Elemen Environment Influencing

Policy Environments	Functions
Environments I	Policy formation
Environments II	Policy Implementation
Environments III	Policy Evaluation

Sumber: Buku Publik Policy, Dr. Riant Nugroho

Model pengaruh lingkungan terhadap implementasi kebijakan, digambarkan sebagai berikut :





Gambar 2.6. *Environment Influencing Implementations*

Agung Djojosoekarto (2004) mengembangkan pemikiran implementasi kebijakan dari Nakamura dan Smallwood lebih rinci pada saat melakukan penelitian untuk memahami peran DPRD dalam implementasi kebijakan dari “Pusat” di “daerah”, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, sebagai berikut :

Table 2.6. Model Implementasi Kebijakan Nakamura & Smallwood

<i>Policy Makers: Environment I- Policy Formation</i>	<i>Policy implementers: Environment II- Policy Implementation</i>	<i>Potential Breakdowns</i>
<i>I 'Classical' Technocracy</i>		
<i>a. Policy makers formulate specific goals Policy makers delegate technical authority to implementers to achieve goals.</i>	<i>a. Implementers support policy makers' goal and devise technical means to achieve</i>	<i>a. Technical failures of means.</i>





<i>2. Instructed Delegation</i>		
<i>a. Policy makers formulate specific goals</i>	<i>a. Implementers support policy makers' goal and negotiate administrative means among themselves to achieve goals.</i>	<i>a. Technical failures of means.</i>
<i>b. Policy makers delegate administrative authority to implementers to devise the means to achieve goals</i>		
<i>2. Bargaining</i>		
<i>a. Policy makers formulate goals.</i>	<i>a. Implementers bargain with policy makers over goal and/or means to achieve goals.</i>	<i>a. Technical failures of means.</i>
<i>b. Policy maker bargain with implementers over both goals and/or means to achieve goals.</i>		<i>b. Bargaining failures (stalemate, non-implementation).</i>
		<i>c. Cooptation or cheating</i>
<i>3. Discretionary Experimentation</i>		
<i>a. Policy makers support abstract (undefined) goals.</i>	<i>a. Implementer refine goals and means for policy makers.</i>	<i>a. Technical failures of means.</i>
<i>b. Policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means.</i>		<i>b. Ambiguity.</i>
		<i>c. Cooptation</i>
		<i>d. Unaccountability</i>



4. <i>Bureaucratic entrepreneurship</i>		
a. <i>Policy makers support goals and means formulated by implementers.</i>	a. <i>Implementers formulate policy goals and means to carry out goals and persuade policy makers to accept their goals.</i>	a. <i>Technical failures of means.</i> b. <i>Cooptation.</i> c. <i>Unaccountability</i> d. <i>Policy preemption.</i>

Sumber: Buku Publik Policy, Dr. Riant Nugroho

*Exercise* Djojosoekarto memperlihatkan konsep dari Nakamura dan Smallwod yang menautkan pembentukan kebijakan dalam implementasi. Kebijakan secara praktikal. Konsep ini menjadi magnet yang sangat besar terhadap para praktisi kebijakan, yang justru mendekatkan antara *ilmuwan kebijakan* dan *praktisi kebijakan*. Kedekatan ini menjadikan pengetahuan implementasi kebijakan semakin mampu mngontribusikan *nilai* bagi kehidupan bersama. Konsekuensinya adalah pengetahuan implementasi kebijakan tidak lagi menjadi *monopoli* para profesor kebijakan publik, tetapi juga para praktisinya di birokrasi dan lembaga administrasi publik lainnya (Riant Nugroho, 2017 Hal. 637:641).

#### h. Model Jaringan

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana

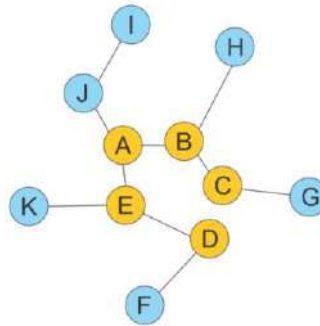


implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

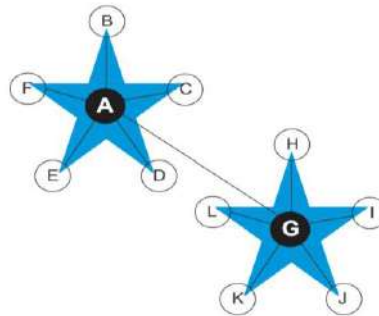
Pemahaman ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh tiga orang ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Joop Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Publik Sector* (1997). Pada model ini, semua aktor dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator.

Pada pendekatan ini, koalisi dan/ atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya. Pada gambar berikut kita dapat melihat pada aktor A, B, C, D, E. Pemahaman jaringan ini dapat dikatakan dikembangkan dari teori komunikasi jaringan, yang berkembang pada awal tahun 1980-an. oleh Everett M. Rogers dan Lawrence Kincaid (1981), dan di Indonesia dikembangkan dalam bentuk studi-studi jaringan komunikasi dengan metode pemetaan sosiometri (lihat Dwidjowijoto, 1988).





Gambar 2.7. Model Jaringan



Gambar 2.8. Model Jaringan 2

Pada model di atas, kebijakan disarankan untuk diimplementasikan terlebih dulu pada pusat-pusat jaringan yang terletak di "pusat bintang", dan secara simultan akan bergerak ke seluruh jaringan. Dari pada langsung melaksanakan kepada seluruh anggota (Riant Nugroho, 2017 : 641-643).

### i. Model Goggin

Malcolm L. Goggin et al (1990), menjelaskan variable-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yang meliputi :



- a. *Federal-level Inducements and Constraints*
- b. *State and Local Level Inducements and Constraints*
- c. *Organizational Capacity*
- d. *Ecological Capacity*
- e. *Feedback and Policy Redesign.*

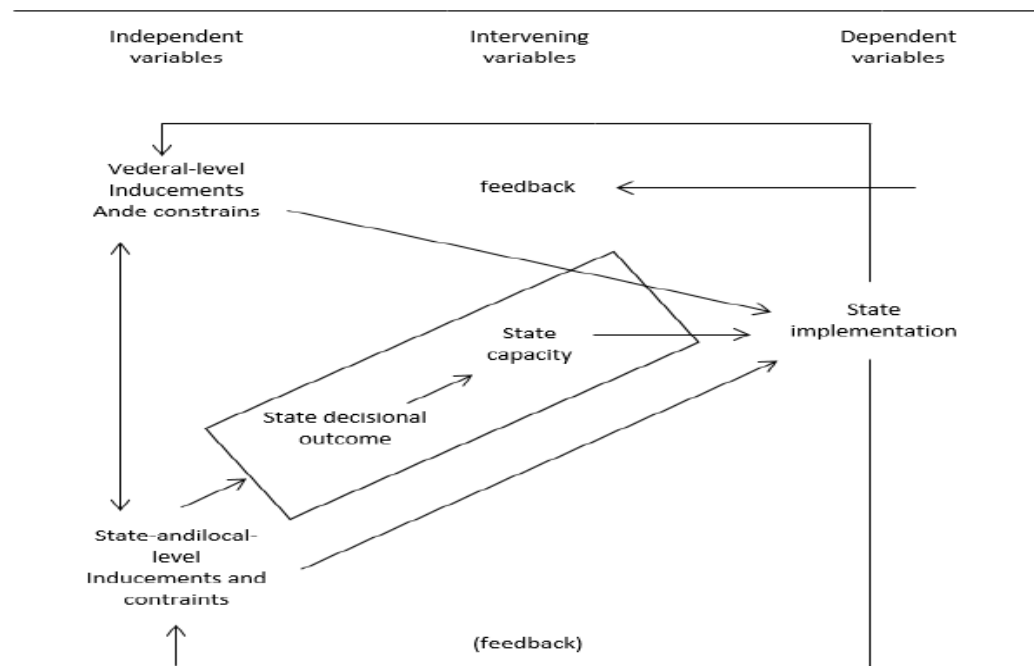
Pandangan Goggin banyak mendapat apresiasi dari ilmuwan lain dan praktisi pemerintahan. Model Gogging, et. al adalah sebagai berikut :

Usaha yang serius dan lebih sistematis kearah pengembangan generasi ketiga implementasi dilakukan oleh Goggin et al. (1990). Generasi ketiga, menurut Goggin dan kolega, sangat membantu menghidupkan studi implementasi, dengan mengembangkan dan menguji teori-teori eksplanatif dan prediktif pada level *middle-range*. Goggin dan kolega menyajikan model komunikasi antar pemerintahan dengan menekankan faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan atau penolakan pesan di antara lapisan-lapisan pemerintahan.

Model komunikasi Goggin dan kolega menggunakan model sistem untuk menguji bagaimana perangsang-perangsang dan kendala-kendala pada level nasional, daerah dan local mempengaruhi perilaku implementasi. Model ini juga menyatukan serangkaian kendala operasional dan situasional sebagai variable mengganggu (*intervening variables*). Variabel pokok dalam model adalah implementasi di tingkat negara bagian (*state implementation*). Dua variable



prediktor adalah : (a) rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang ditimpakan dari level pusat (*federal*), dan (b) rangsangan-rangsangan dan kendala-kendala yang menyeruak dari *level state* sendiri. Gambar berikut menyajikan model implementasi Goggin dan kolega.



Gambar 2.9. Model Goggin

Kompenen pertama dari model Goggin et al. adalah implementasi di daerah (*state*). Implementasi menunjuk pada suatu proses, rangkaian keputusan dan tindakan yang ditempuh oleh daerah yang diarahkan untuk mengantarkan mandat keputusan pusat ke dalam suatu efek yang ditentukan. Implementasi di daerah juga dapat didefinisikan dari sudut pandang *output* dan *outcomes*. *Output* menunjuk pada sejauh mana tujuan-tujuan yang diprogramkan dapat



dicapai, sedangkan *outcomes* menunjuk pada perubahan-perubahan dalam masalah-masalah social yang hendak dipecahkan oleh program tersebut.

Komponen kedua dari model Goggin et al. adalah perangsang dan kendala pada level pusat yang mencakup isi keputusan dan bentuk keputusan. Isi keputusan mencakup misalnya tipe kebijakan, manfaat yang di janjikan, tingkat kepastian efek, ketetapan tentang pemaksaan, desain pendanaan, ketentuan mengenai partisipasi masyarakat, dan sebagainya. Bentuk keputusan mencakup misalnya kejelasan ketetapan, konsistensi keputusan dengan tujuan-tujuan kebijakan, dan fleksibilitas prosedur.

Komponen ketiga dari model Goggin et al. adalah perangsang dan kendala pada level daerah. Faktor ini mencakup tiga kluster institusi yang berinteraksi yaitu: kelompok kepentingan, para pejabat politik di daerah beserta institusi politiknya, dan organisasi pelaksana. Setiap institusi diasumsikan menghadapi masalah pengorbanan, dalam bentuk waktu dan uang, maupun masalah perolehan informasi.

Komponen keempat dari model Goggin et al. adalah keputusan-keputusan daerah dan kapasitas daerah. Para pembuat keputusan di daerah adalah penerima dan evaluator dari arus informasi yang mengalir dari level pusat maupun daerah. Agar implementasi dapat berlangsung, keputusan implementasi harus dibuat. Seringkali hal ini tergantung pada interpretasinya terhadap informasi yang mereka peroleh, sementara interpretasi itu sendiri terkait erat dengan



karakteristik internal para pembuat keputusan (seperti sikap psikologis) maupun faktor eksternal (seperti hubungan pribadi dengan pejabat politik).

Keputusan implementasi terkait erat dengan faktor kedua yaitu kapasitas daerah. Kapasitas di sini mencakup kapasitas organisasional dan kapasitas lingkungan. Kapasitas organisasional menunjuk pada karakteristik structural, personil, dan sumber daya institusi pemerintah daerah. Sedangkan kapasitas lingkungan menunjuk pada kondisi sosio-ekonomi dan politik di daerah.

Berkenaan dengan kapasitas organisasional, Goggin et al, mengajukan tiga proposisi teoritis sebagai berikut :

- a. Semakin besar jumlah unit organisasi yang terlibat dalam proses implementasi, semakin besar kemungkinan penundaan dan modifikasi selama proses implementasi.
- b. Semakin banyak personil daerah yang mengimplementasikan suatu program, semakin besar kemungkinan berlangsungnya implementasi tanpa modifikasi-modifikasi.
- c. Semakin besar anggaran program atas basis perkapita, semakin besar kemungkinan berlangsungnya implementasi tanpa modifikasi-modifikasi.

Berkenaan dengan kapasitas ekologi, Goggin et al, mengajukan tiga proposisi teoritis sebagai berikut :

- a. Daerah yang mempunyai sumberdaya finansial yang lebih besar lebih mungkin untuk mengimplementasikan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.





- b. Semakin kondusif lingkungan politik daerah, semakin mungkin untuk mengimplementasikan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.
- c. Semakin penting masalah yang ingin dipecahkan bagi daerah dan semakin besar perhatian media terhadap masalah yang ditargetkan semakin mungkin untuk mengimplementasiakan program secara langsung tanpa modifikasi-modifikasi.

Komponen terakhir dalam model Goggin et al. adalah umpan balik. Kendala dan perangsang pada level pusat dan daerah akan berbeda antara program yang satu dengan yang lain, antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Juga akan berbeda dari waktu ke waktu, tergantung pada proses pembelajaran dan penyesuaian terhadap lingkungan. Ketidakpuasan terhadap kebijakan dapat mengarah pada desain ulang kebijakan.

Teori implementasi Goggin et al. secara akurat menangkap relitas bahwa aparat pelaksana kebijakan di daerah bergumul dengan berbagai kendala dan perangsang yang muncul dari berbagai arah dalam struktur implementasi. Kelemahan utama dari teori implementasi Goggin et al, di atas adalah tidak menspesifikasi variable-variabel prediktor yang dominan dan bersifat lebih umum. Sifat umum dari model ini dapat menjadi hambatan bagi pengembangan pemahaman tentang implementasi karena masih memerlukan pengembangan onseptual (Suratman, 2017 : 132-136).



## j. Model Matland

Richard E. Matland (1995) merumuskan pandangannya dalam “*Synthesizing the implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model Of Policy Implementation*” dalam *Journal Of Publik Administration Research and Thoery*,5(2). Sebagaimana dikutip oleh Winter dalam *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. Matland merumuskan apa yang disebutnya ‘*reltive value depends on the degree of ambiguity in goals and means of a policy and the degree of conflict*’. Matland merumuskan ‘Matriks Ambiguitas Konflik’ yang ditujukan untuk membantu menentukan model implementasi yang efektif. Pilihan implementasi dari matriks ‘tinggi rendahnya ambiguitas dengan tinggi rendahnya konflik’ meliputi empat pilihan implementasi, yaitu; administrasi, politik, eksperimentasi dan simbolik. Pemikiran Matland dikembangkan lebih rinci sebagai berikut :

Tabel 2.7. Ambiguity-Conflict Matrix

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<p><i>Administrative Implementation</i></p> <p>Resources</p> <p>Example: Smallpox eradication</p>	<p><i>Political Implementation</i></p> <p>Power</p> <p>Example: Busing</p>
	High	<p><i>Experimental Implementation</i></p> <p>Contextual Conditions</p> <p>Example: Headstart</p>	<p><i>Symbolic Implementation</i></p> <p>Coalition Strength</p> <p>Example: Community action agencies</p>

Sumber : *Journal Of Publik Administration Research And Theory*  
Richard E Matland



Richard Matland, 1995 (dalam Yulianto kadji : 2015) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan disini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Pada prinsipnya matrik Matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan yaitu :

1) Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari :

- a) Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*.
- b) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
- c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.



## 2) Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan adalah tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan-kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau, dimana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industry-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

## 3) Ketepatan Target

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu :

a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.

b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak.

Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi



target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.

- c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau mempengaruhi implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

#### 4) Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu :

##### a) Lingkungan Internal Kebijakan

Yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai *variable endogen*, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

##### b) Lingkungan Eksternal Kebijakan

Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai *variable eksogen*, yang terdiri dari atas *publik opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan

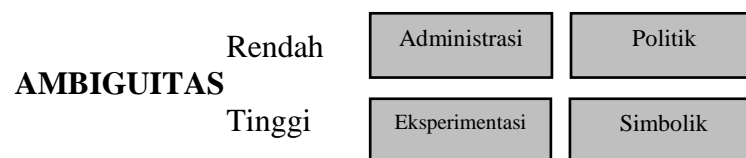


implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dalam implementasi kebijakan.

Keempat ‘tepat’ tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan yaitu :

- a. Dukungan politik
- b. Dukungan strategik
- c. Dukungan teknis

Selain tiga dukungan diatas, penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implemntasi sesuai isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini (Suratman, 2017 : 137-141) :



Gambar 2.10. Ambiguitas Matland



Model implementasi Matland merupakan model implementasi yang digunakan pada penelitian ini. Hal ini berdasarkan latar belakang dan observasi yang dilakukan. Selain itu model Matland termasuk generasi ketiga implementasi kebijakan publik dimana generasi ketiga ini mengembangkan suatu model implementasi yang lebih spesifik, yang terintegrasi, yang menjadi pertimbangan dan variable-variabel utama dalam penelitian dengan pendekatan *top-down* dan *bottom up* menjadi *single framework*.

### G. Evaluasi Kebijakan

Secara umum istilah evaluasi menurut Dunn, 1981 (dalam Suratman, 2017), dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam arti spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijaksanaan. Evaluasi kebijakan adalah suatu kegiatan untuk menilai tingkat pencapaian tujuan kebijakan. Tujuan evaluasi adalah memberikan rekomendasi untuk memperbaiki/menyempurnakan kebijakan.

Fungsi evaluasi; pertama, memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.



Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi didalam analisis kebijakan, maka menurut Dunn (2003) menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan evaluasi, sebagai berikut:

- a. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.
- b. Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
- c. Evaluasi keputusan teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, yang secara

eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan disatu sisi dan evaluasi semu dan evaluasi formal disisi





lainnya, adalah bahwa evaluasi Keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau yang dinyatakan.

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan. Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, berdasarkan tujuan program kebijakan yang telah ditetapkan. Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Studi tentang evaluasi kebijakan didominasi oleh mereka yang kita gambarkan sebagai rasionalis Hawlett dan Ramesh (1995). Bagi mereka, evaluasi kebijakan itu terdiri dari menilai apakah kebijakan publik mencapai tujuan lain dan, jika tidak, apa yang bisa dilakukan untuk menghilangkan hambatan ditersebut. David Nachimias, seorang tokoh berpengaruh pada kedisiplinan, mendefinisikan evaluasi kebijakan sebagai 'pemeriksaan sistematis objektif' empiris dampak kebijakan dan program publik akan ada pada target mereka dalam hal tujuan mereka dimaksudkan untuk tercapai. Cerdas pembaca tidak akan kesulitan mendeteksi orientasi rasionalis

definisi ini. Ini menentukan secara eksplisit bahwa pemeriksaan efek kebijakan apa pencapaian tujuan harus obyektif, sistematis, dan empiris. Namun, seperti



telah kita bahas sebelumnya, dalam kebijakan publik sering tidak dinyatakan dengan jelas cukup untuk ,mengetahui apakah dan sejauh mana mereka tercapai. Kemungkinan untuk analisis objektif juga terbatas karena kesulitan dapat diatasi dalam mengembangkan standar objektif yang digunakan untuk mengevaluasi keberhasilan pemerintah dalam menangani klaim subjektif dan masalah social yang dibangun.

Kondisi yang sama dapat diartikan sangat berbeda oleh evaluator yang berbeda dan tidak ada cara yang pasti untuk menentukan siapa yang benar. Interpretasi yang berlaku pada akhirnya ditentukan oleh konflik politik dan kompromi diantara berbagai aktor.

Kebijakan evaluasi, seperti tahap lain dari proses kebijakan, adalah kegiatan politik. Ini adalah naif untuk percaya bahwa evaluasi kebijakan selalu dirancang untuk mengetahui efek dari kebijakan. Pada kenyataannya adalah pada waktu digunakan untuk menyamarkan atau menyembunyikan fakta tertentu, fakta yang dikhawatirkan akan menunjukkan pemerintah dalam cahaya miskin. Hal ini juga mungkin bagi pemerintah untuk merancang persyaratan evaluasi sedemikian rupa untuk menimbulkan kesimpulan yang akan menunjukkannya dalam cahaya yang lebih baik. Atau, jika ingin mengubah kebijakan, dapat menyesuaikan persyaratan evaluasi yang sesuai. Demikian pula, evaluasi oleh orang-orang diluar pemerintah tidak selalu dirancang untuk meningkatkan kebijakan, tetapi sering mengkritik untuk memperoleh keuntungan politik partisan atau memperkuat postulat ideologis.

Itu bukan untuk menyatakan bahwa evaluasi kebijakan atau tidak rasional akan suatu proses yang sepenuhnya politik, tanpa niat tulus untuk mengetahui



fungsi dari suatu kebijakan dan dampaknya. Hal ini lebih untuk hati-hati terhadap kepercayaan yang tidak semestinya berdasarkan hasil evaluasi formal untuk menarik kesimpulan tentang kebijakan. Untuk mendapatkan hasil maksimal dari evaluasi kebijakan, batas mati rasionalitas dan kekuatan-kekuatan politik (Suratman, 2017 : 160-164).

## **H. Keselamatan Penerbangan**

### **1. Pengertian Keselamatan Penerbangan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, Keselamatan Penerbangan adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.

Tim Airnav Indonesia (2018) menyatakan bahwa keselamatan dan keamanan penerbangan menjadi hal pertama dan utama dalam seluruh tata kelola penerbangan nasional. Maka, seluruh pemangku kepentingan dalam sistem penerbangan nasional wajib mengutamakan keselamatan dan keamanan penerbangan di ruang udara Indonesia. Mereka harus mematuhi seluruh ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang nomor 1 Tahun 2009 (UU No 1/2009) tentang penerbangan pun memberikan jaminan terhadap

keselamatan penerbangan.



Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 (UU No 1/2009) tentang penerbangan, Menteri Perhubungan bertanggung jawab terhadap keselamatan penerbangan nasional. Untuk menjamin keselamatan penerbangan nasional maka ditetapkan program keselamatan penerbangan nasional (*state safety program*). Program keselamatan penerbangan nasional merupakan seperangkat peraturan keselamatan penerbangan dan kegiatan yang terintegrasi untuk mencapai tingkat keselamatan yang diinginkan.

Program keselamatan penerbangan nasional ini meliputi peraturan keselamatan penerbangan, sasaran keselamatan penerbangan, system pelaporan keselamatan penerbangan, analisis data dan pertukaran informasi keselamatan penerbangan (*safety data analysis and exchange*), kegiatan investigasi kecelakaan dan kejadian penerbangan (*safety promotion*), pengawasan keselamatan penerbangan (*safety oversight*), dan penegakan hukum (*law enforcement*). Yang dimaksud promosi keselamatan penerbangan adalah upaya-upaya untuk memasyarakatkan keselamatan penerbangan secara berkelanjutan melalui pendidikan dan pelatihan serta sosialisasi keselamatan.

Sasaran keselamatan meliputi :

- a. Target kinerja keselamatan penerbangan yang merupakan kinerja keselamatan penerbangan yang ingin dicapai pada periode tertentu berdasarkan perhitungan kuantitatif rasio data kecelakaan periode terkini. Kinerja keselamatan penerbangan yang akan dicapai dan ditetapkan pemerintah nilainya harus lebih kecil dari pada rasio data kecelakaan periode terkini.



Rasio data kecelakaan adalah data kuantitatif jumlah kecelakaan yang menyebabkan korban jiwa dibandingkan dengan jumlah pendaratan, jumlah keberangkatan, dan/atau jumlah jam terbang pesawat udara kategori transpor komersial. Penetapan target kinerja keselamatan penerbangan disusun berdasarkan pertimbangan dan masukan para pemangku kepentingan (stakeholder).

- b. Indikator kinerja keselamatan penerbangan, yang adalah ukuran kuantitatif yang digunakan untuk mengetahui tingkat pencapaian kinerja keselamatan penerbangan.
- c. Pengukuran pencapaian keselamatan penerbangan. Yang dimaksud dengan “pengukuran pencapaian keselamatan penerbangan” adalah kegiatan yang dilakukan secara berkala dan berkelanjutan untuk mengetahui tercapainya target kinerja keselamatan.

Semua target dan hasil pencapaian kinerja keselamatan penerbangan ini wajib dipublikasikan kepada masyarakat. Masyarakat sebagai pengguna dan seluruh insan penerbangan nasional diharapkan ikut berkontribusi dalam pencapaian keselamatan penerbangan ini.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 (UU No 1/2009) tentang penerbangan, pemerintah juga wajib melakukan pengawasan terhadap keselamatan penerbangan nasional. Pemerintah melalui menteri terkait melakukan kegiatan pengawasan berkelanjutan untuk melihat pemenuhan peraturan keselamatan penerbangan yang dilaksanakan oleh penyedia jasa penerbangan dan



pemangku kepentingan. Pengawasan ini bisa berupa audit, inspeksi, pengamatan dan pemantauan. Terhadap hasil pengawasan ini, pemerintah bisa melakukan tindakan-tindakan korektif atau penegakan hukum.

Dalam hal penegakan hukum, pemerintah menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan. Program ini meliputi tata cara penegakan hukum, penyiapan personel yang berwenang mengawasi penerapan aturan di bidang keselamatan penerbangan, pendidikan kepada masyarakat dan penyedia jasa penerbangan serta para penegak hukum, dan penindakan berupa sanksi administratif dan sanksi pidana.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan, terutama mengenai keselamatan penerbangan masih mengacu ke Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang keamanan dan keselamatan penerbangan. Dalam Peraturan Pemerintah ini, keamanan dan keselamatan penerbangan didefinisikan sebagai keadaan yang terwujud dari penyelenggaraan penerbangan yang bebas dari gangguan dan/atau tindakan yang melawan hukum, lancar sesuai dengan prosedur operasi dan persyaratan kelaikan teknis terhadap sarana dan prasarana penerbangan beserta penunjangnya.

Sementara untuk melaksanakan program keselamatan penerbangan nasional, menteri perhubungan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 93 Tahun 2016 tentang Program Keselamatan Penerbangan

nasional. Program ini merupakan tanggung jawab seluruh pemangku kegiatan di bidang penerbangan. Peraturan ini juga sekali lagi menegaskan bahwa



keselamatan penerbangan merupakan inti kegiatan usaha bagi penyedia jasa penerbangan sebagai kontribusi dalam perwujudan keselamatan transportasi nasional. Program keselamatan penerbangan nasional ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan keselamatan penerbangan dan internasional, serta secara khusus memberikan kontribusi positif sebagai bentuk peran serta Indonesia sebagai salah satu anggota Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (International Civil Aviation Organization/ICAO) dalam penerapan standar di bidang keselamatan penerbangan.

Program keselamatan penerbangan nasional ini merupakan tanggung jawab Menteri Perhubungan dengan membentuk tim untuk mengevaluasi program keselamatan penerbangan nasional secara berkelanjutan. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara atas nama Menteri Perhubungan bertanggung jawab untuk menyusun, menjamin dan memonitor implementasi dari program keselamatan penerbangan. Program keselamatan penerbangan nasional mewajibkan pemerintah dan penyedia jasa penerbangan memiliki tanggung jawab terhadap keselamatan dan menyediakan kerangka kerjanya.

Program keselamatan penerbangan nasional yang diselenggarakan oleh Kementerian Perhubungan, khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Udara merupakan upaya untuk memenuhi standar internasional keselamatan di bidang penerbangan sipil. Standar manajemen keselamatan penerbangan nasional

berdasarkan acuan pada peraturan organisasi penerbangan sipil internasional (International Civil Aviation Organization/ICAO) (Tim Airnav Indonesia, 2018).



## 2. Ancaman Dalam Penerbangan

Menurut Yaddy (2012), ICAO membagi tahapan dekade keselamatan penerbangan dalam tiga tahapan, yaitu *Fragile System* (1920-1970), *Safe System* (1970-1990) dan *Ultra-Safe System* (1990 kedepan). Dalam tahapan *Fragile System* upaya-upaya peningkatan keselamatan penerbangan diarahkan kepada manajemen resiko individual dengan dengan mengedepankan pelatihan-pelatihan yang intensif. Pendekatan ini digabungkan dengan mengambil pembelajaran dari hasil-hasil investigasi kecelakaan pesawat. Pada kurun waktu ini terjadi satu kecelakaan setiap seratus kegiatan penerbangan.

Dalam tahapan *Safe System* peningkatan keselamatan penerbangan dilakukan melalui pendekatan teknologi dan regulasi yang semakin ketat. Dalam periode ini diambil pembelajaran diambil dari hasil –hasil investigasi insiden disamping investigasi kecalakaan. Target kecelakaan adalah satu kecelakaan setiap setiap sepuluh ribu penerbangan.

Dalam tahapan *Ultra-Safe System* pendekatan yang dilakukan adalah peningkatan keselamatan dengan pola manajemen SMS (*safety management system*). Pembelajaran bukan hanya dari hasil-hasil investigasi kecelakaan dan insiden, tetapi juga dari hasil-hasil observasi terhadap operasi normal penerbangan sehari-hari. Dalam kurun waktu ini diharapkan kecelakaan fatal

hanya terjadi satu dalam sejuta penerbangan.





Salah satu yang harus diperhatikan dalam penerbangan adalah Situational Awareness (kewaspadaan terhadap situasi) yaitu kewaspadaan terhadap faktor-faktor yang merupakan ancaman (*threat*) yang harus menjadi perhatian penerbang. ICAO telah mengungkapkan beberapa faktor yang harus diwaspadai diantaranya yaitu *passengers, terrain, Air Traffic Controller (ATC), call sign, time pressure, flight diversion, system malfunction, missed approach, automation, airport, heavy traffic, ground crew, maintenance, weather, cabin crew, distraction*. Serangan sinar laser (*Laser Attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned Free Balloons*) termasuk kedalam *distraction*.

Faktor-faktor tersebut harus diperhatikan penerbang, dikalkulasi konsekuensi dan resikonya dan diambil tindakan-tindakan yang diperlukan sehingga faktor-faktor tersebut tidak membentuk *human error*. Pengelolaan ancaman (*threat management*) yang tidak benar akan menumbuhkan *human error* dan pengelolaan *human error (human error management)* yang tidak benar akan menumbuhkan gerakan pesawat yang tidak di kehendaki (*undesired state of aircraft*). Pengelolaan yang tidak benar terhadap gerakan pesawat yang salah ini akan menumbuhkan kecelakaan atau insiden. Ancaman dalam penerbangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ancaman keselamatan penerbangan di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin yaitu serangan laser (*laser attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned Free Balloons*).



### 3. Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan

Menurut Puslitbang Transportasi Udara (2017) Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) adalah wilayah daratan dan/atau perairan dan ruang udara di sekitar bandar udara yang dipergunakan untuk kegiatan operasi penerbangan dalam rangka menjamin keselamatan penerbangan.

Dalam pembuatan kawasan keselamatan operasi penerbangan di bandar udara dan sekitarnya diperlukan data sebagai berikut:

- a. Rencana induk bandar udara atau rencana pengembangan bandar udara.
- b. Rencana pengembangan wilayah dan pengembangan kota jangka panjang untuk lokasi yang bersangkutan.
- c. Rencana prosedur dan pengaturan lalu lintas udara (Air Traffic Control).
- d. Peta topografi.
- e. Titik kerangka dasar nasional.

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) terdiri atas :

- a. Landasan Pacu
- b. Permukaan Utama
- c. Kawasan dibawah permukaan transisi
- d. Kawasan dibawah permukaan horizontal dalam  
Kawasan ancangan pendaratan dan lepas landas.  
Kawasan kemungkinan bahaya kecelakaan



- g. Kawasan dibawah permukaan kerucut
- h. Kawasan dibawah permukaan horizontal luar

Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar meliputi Kabupaten Gowa, Kota Makassar dan Kabupaten Maros. Bagian Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) terjadinya serangan laser (*laser attack*) di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar adalah Kawasan Ancangan Pendaratan dan Lepas Landas.

#### a. Landasan Pacu

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Landas pacu adalah suatu daerah persegi panjang yang ditentukan pada bandar udara di daratan atau perairan yang dipergunakan untuk pendaratan dan lepas landas pesawat udara.

I Gusti Putu Mastra (2013) berpendapat bahwa panjang landas pacu yang diperlukan bergantung pada jenis pesawat udara yang dilayani serta ketinggian bandar udara di atas permukaan laut dan kondisi cuaca di kawasan tersebut. Adapun tingkat kekuatan landas pacu yang diperlukan bergantung pada berat beban yang didukung yaitu pesawat udara dan sistem roda pendarat. Penetapan arah landas pacu sangat ditentukan arah angin bertiup pada umumnya disuatu kawasan. Sebagaimana diungkapkan oleh Norman dkk (2011) yang mengatakan bahwa : *because of the obvious advantage of landing*



*and taking off into the wind, runways are oriented in the direction of prevailing winds. Aircraft may not maneuver safely on a runway when the wind contain are large component at right angles to the direction of travel. The point at which the component (called the crosswind) becomes excessive will depend upon the size and operating characteristics of the aircraft.*

Menurut Djoko Warsito (2017) status landasan pacu terdiri atas *non-instrumen runway* dan *instrument runway*. *Non-instrumen runway* adalah landasan pacu yang hanya dipakai dalam keadaan cuaca bagus dan pada siang hari (terkait dengan faktor jarak pandang). Pilot harus dapat melihat sendiri situasi dan kondisi landasan pacu dengan baik. Dalam proses pendaratan pesawat udaranya, pilot menggunakan prosedur/tata cara yang disebut dengan *Visual Approach Procedure*. Adapun *Instrumen Runway* yaitu landasan pacu yang digunakan pesawat udara yang pada waktu proses pendekatannya menuju landasan pacu dan proses pendaratannya pada landasan pacu, Pilot dibantu dengan alat bantu (instrument) dan menggunakan prosedur/tata cara yang disebut dengan *Instrumen Approach Procedure*.

#### **b. Permukaan Utama**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), permukaan utama adalah permukaan yang garis tengahnya berhimpit dengan sumbu landas pacu yang membentang sampai panjang tertentu diluar setiap ujung landas pacu dan lebar tertentu,



dengan ketinggian untuk setiap titik pada permukaan utama diperhitungkan sama dengan ketinggian titik terdekat pada sumbu landas pacu.

**c. Kawasan Dibawah Permukaan Transisi**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan di bawah permukaan transisi adalah bidang dengan kemiringan tertentu sejajar dengan dan berjarak tertentu dari sumbu landas pacu, pada bagian bawah dibatasi oleh titik perpotongan dengan garis – garis datar yang ditarik tegak lurus pada sumbu landas pacu dan pada bagian atas dibatasi oleh garis perpotongan dengan permukaan horizontal dalam.

**d. Kawasan Dibawah Permukaan Horizontal Dalam**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan di bawah permukaan horizontal dalam adalah bidang datar di atas dan di sekitar bandar udara yang dibatasi oleh radius dan ketinggian dengan ukuran tertentu untuk kepentingan pesawat udara melakukan terbang rendah pada waktu akan mendarat atau setelah lepas landas.

**e. Kawasan Pendekatan Dan Lepas Landas**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan



Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan pendekatan dan lepas landas adalah suatu kawasan perpanjangan kedua ujung landas pacu, di bawah lintasan pesawat udara setelah lepas landas atau akan mendarat, yang dibatasi oleh ukuran panjang dan lebar tertentu. Di Kawasan inilah terjadi serangan laser (*laser attack*) di KKOP Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin.

**f. Kawasan Kemungkinan Bahaya Kecelakaan**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan kemungkinan bahaya kecelakaan adalah sebagian dari kawasan pendekatan yang berbatasan langsung dengan ujung-ujung landas pacu dan mempunyai ukuran tertentu, yang dapat menimbulkan kemungkinan terjadinya kecelakaan.

**g. Kawasan Dibawah Permukaan Kerucut**

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan di bawah permukaan kerucut adalah bidang dari suatu kerucut yang bagian bawahnya dibatasi oleh garis perpotongan dengan horizontal dalam dan bagian atasnya dibatasi oleh garis perpotongan dengan permukaan horizontal luar, masing-masing dengan radius dan ketinggian tertentu dihitung dari titik referensi yang ditentukan.



## h. Kawasan Dibawah Permukaan Horizontal Luar

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 44 Tahun 2005 tentang Pemberlakuan SNI 03712-2005 mengenai Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), Kawasan di bawah permukaan horizontal luar adalah bidang datar di sekitar bandar udara yang dibatasi oleh radius dan ketinggian dengan ukuran tertentu untuk kepentingan keselamatan dan efisiensi operasi penerbangan antara lain pada waktu pesawat melakukan pendekatan untuk mendarat dan gerakan setelah tinggal landas atau gerakan dalam hal mengalami kegagalan dalam pendaratan.

## I. Kerangka Pikir

Kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang implementasi kebijakan publik dalam hal ini kebijakan penerbangan. Dalam implementasi kebijakan penerbangan terdapat berbagai permasalahan yang teridentifikasi dan dituangkan kedalam kerangka pikir. Sebagaimana dikatakan oleh Sugiono (2011:66) alur pemikiran membangun kerangka berpikir dan membuahkan kesimpulan sehingga dengan mudah dapat dipahami secara jelas dan singkat.

Menurut Carl J Friedrich (1963:79) "*Publik policy is a proposed course of action of a person, group, or a government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in order to reach a goal or realize an objective or purpose*". Kebijakan publik adalah rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam



suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Implementasi kebijakan penerbangan merupakan hal yang sangat penting karena dengan diimplementasikannya kebijakan penerbangan tersebut oleh Otoritas Bandar Udara maka akan menjamin keselamatan dan keamanan penerbangan. Pemerintah pusat dalam hal ini Otoritas Bandar Udara memiliki kewenangan pengaturan, pengawasan dan pengendalian khususnya terkait Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan. Hal ini tertuang dalam Pasal 229 huruf e Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) merupakan daerah yang perlu mendapat perhatian yang serius karena didalam Kawasan ini terjadi kegiatan-kegiatan yang mengancam keselamatan penerbangan seperti serangan sinar laser (*laser attack*), Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned Free Balloons*), layang-layang, dan drone. Dari kegiatan-kegiatan yang mengancam keselamatan penerbangan.

Pada pasal 210 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan  
 kan bahwa setiap orang dilarang membuat halangan (*obstacle*), dan/atau  
 kan kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP)





yang dapat membahayakan keselamatan dan keamanan penerbangan, kecuali memperoleh izin dari Otoritas Bandar Udara. Pada pasal tersebut telah jelas adanya larangan dan menegaskan kembali fungsi dari Otoritas Bandar Udara. Banyaknya kejadian-kejadian di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) khususnya serangan sinar laser (*laser attack*) dan Balon Udara Bebas Tanpa Awak (*Unmanned Free Balloons*) yang menjadi fenomena karena kegiatan tersebut banyak terjadi di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) khususnya Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin. Hal ini mencerminkan lemahnya Otoritas Bandar Udara dalam mengimplementasikan kebijakan keselamatan penerbangan.

Pada penelitian ini menggunakan Model Implementasi Matland. Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi. Pada prinsipnya matrik Matland memiliki “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal

efektifitas implementasi kebijakan yaitu Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target dan Ketepatan Lingkungan.



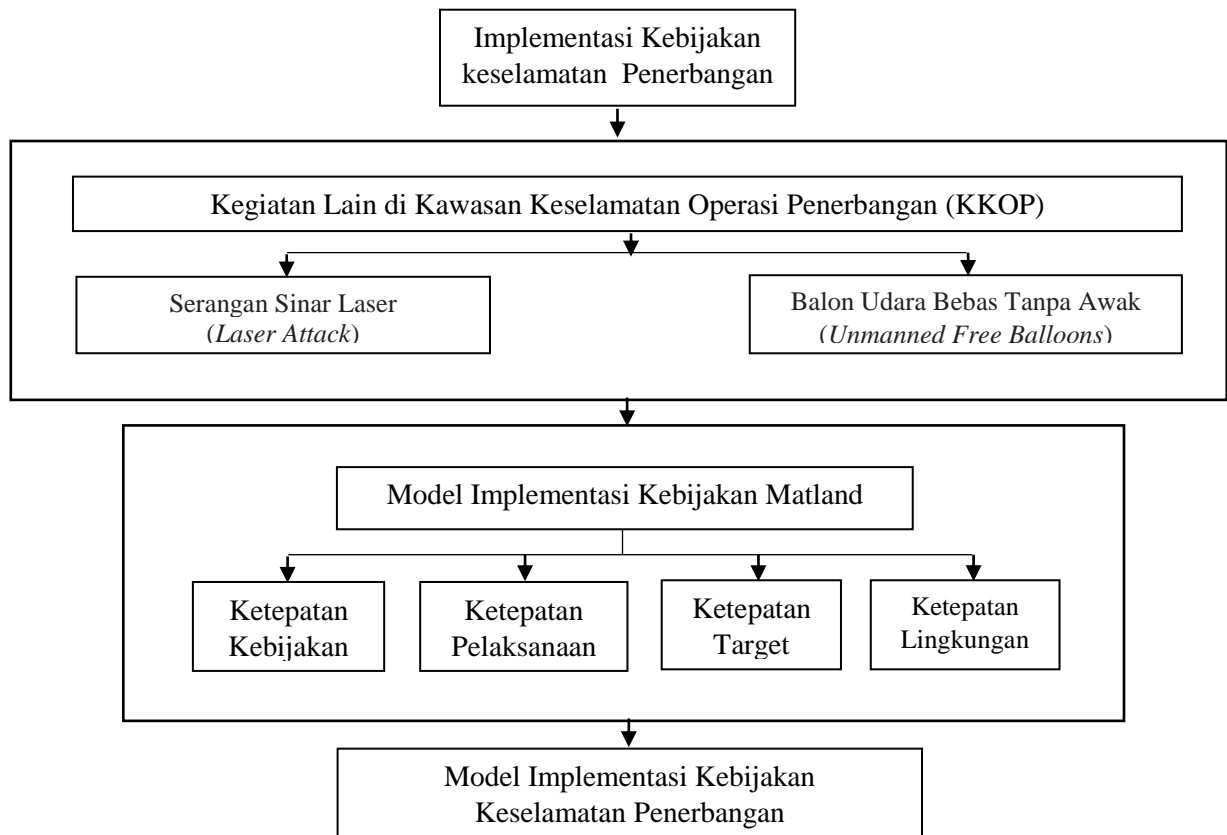
Model implementasi Matland dipilih sebagai teori yang digunakan karena dalam penelitian Implementasi Kebijakan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) Di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin melibatkan banyak aktor baik internal penerbangan maupun eksternal penerbangan. Aktor implementasi kebijakan-kebijakan penerbangan terkait kegiatan lain di Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP) dalam hal ini serangan sinar laser (*laser attack*) dan Balon udara bebas tanpa awak (*Unmanned Free Balloons*) tidak hanya melibatkan pemerintah pusat (Kantor Otoritas Bandar Udara Wilayah V Makassar) tetapi juga melibatkan pemerintah daerah (Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Perhubungan Kota Makassar, Dinas Perhubungan Kabupaten Maros dan Dinas Perhubungan Kabupaten Gowa), BUMN (PT. Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin dan Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI)/Airnav Indonesia Cabang Makassar Air Traffic Service (MATSC), swasta (Lion Grup yang terdiri atas maskapai Lion Air, Batik Air dan Wings Air) dan masyarakat (Penumpang Pesawat Udara).

Adapun pemerintah daerah dan penumpang pesawat udara merupakan pihak eksternal penerbangan yang juga dibahas dalam Model Implementasi Matland yaitu pada ketepatan lingkungan. Selain itu kebijakan yang dibahas tidak hanya terkait penerbangan tetapi juga kebijakan terkait pemerintah daerah yang dibahas pada

target dalam model implementasi Matland. Di dalam implementasi keselamatan penerbangan dalam hal ini Kawasan Keselamatan Operasi



Penerbangan (KKOP) menimbulkan konflik dan ambigu dalam implementasi kebijakan tersebut yaitu antara internal penerbangan dengan eksternal penerbangan dan dalam Model Matland juga membahas terkait konflik dan ambiguitas yang tidak di bahas dalam model implementasi lainnya secara detail.



Gambar 2.11. Kerangka Pikir

