



PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF ROAD INFRASTRUCTURE IN INDONESIA ¹

Leo B. Barus

Staf Pemerintah Daerah Tapanuli Tengah. Email: barusleob@gmail.com

Abstrak

Infrastruktur jalan merupakan penopang peradaban, sarana pemerataan pembangunan dan pendukung perekonomian bagi Indonesia sebagai suatu negara kepulauan, namun masih terdapat sekitar 56,73% dari keseluruhan Panjang jalan di Indonesia berada dalam kondisi yang kurang/tidak baik. Perlu melakukan studi normative berdasarkan data sekunder atau library research dalam menjawab rumusan permasalahan yang ada. Implementasi kebijakan publik yang ideal dalam pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia memadai mempergunakan A Model of the Policy Implementation Process. Model ini menyuguhkan pengaruh standar dan sasaran kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi pelaksana, Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan social, ekonomi, dan politik dalam meningkatkan kinerja kebijakan.

Keywords: Public Policy Implementation, Infrastructure, Road

A. Latar Belakang

Wilayah geografis negara Republik Indonesia sebagai negara kepulauan dengan populasi terbesar keempat di dunia dan posisi Indonesia sebagai negara dengan urutan ke-16 untuk Produk Domestik Bruto yang telah melampaui US\$1 triliun (Kementerian Koordinator Bidang perekonomian Republik Indonesia, 2016) menunjukkan perlunya penguatan dan pembanguna infrastruktur yang berkesinambungan dalam melakukan pemerataan pembangunan dan mendukung perekonomian (BKPM, 2022). Pentingnya pembangunan infrastruktur yang berkesinambungan di Indonesia telah disikapi oleh pemerintah dengan menerbitkan peraturan yang menghilangkan birokrasi yang membeli-belit sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja).

Salah satu infrastruktur penting yang dapat menghubungkan wilayah gografis Indonesia adalah jalan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistika (2020), diperoleh fakta bahwa pada tahun 2020 Indonesia memiliki panjang jalan sepanjang 548.366 km. Dari jumlah Panjang jalan tersebut, sebesar 44,27% panjang jalan tersebut berada

¹ Artikel ini merupakan pendapat ilmiah penulis, tidak mencerminkan kebijakan instansi/institusi.

dalam kondisi baik, sebesar 22,33% dalam kondisi sedang, sebesar 15,23% dalam kondisi rusak, sedangkan sebesar 18,17% dalam kondisi rusak berat (Barus, 2022). Tentunya, dalam mengefisienkan pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia, UU Cipta Kerja yang telah ada harus diimplementasikan dengan kebijakan public yang memadai, mengingat implementasi kebijakan public merupakan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu.

Mengingat infrastruktur merupakan penopang peradaban, sarana pemerataan pembangunan dan pendukung perekonomian bagi Indonesia sebagai suatu negara kepulauan (Kementerian Keuangan, 2022), sementara masih terdapat 56,73% dari keseluruhan Panjang jalan di Indonesia berada dalam kondisi yang kurang/tidak baik, maka studi ini berusaha menjawab rumusan permasalahan yang mempertanyakan bagaimana implementasi kebijakan publik yang ideal dalam pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Dalam mengungkapkan permasalahan yang ada, studi ini memadai menggunakan mempergunakan metode normative. Beberapa langkah pendekatan yang umum dipergunakan dengan metode ini, antara lain mengidentifikasi fakta-fakta yang melatarbelakangi permasalahan yang ada, mengidentifikasi permasalahan hukum yang akan diteliti, menemukan norma positif terhadap permasalahan yang ada, menganalisis dan membahas permasalahan dan fakta-fakta dari permasalahan yang dihadapi, dan mengkomunikasikan temuan dalam bentuk simpulan dan rekomendasi (Nolfi, 2008).

Data-data yang dipergunakan dalam metode normative ini terdiri dari data sekunder (Soemitro, 1990) atau disebut juga library research. Data sekunder yang dipergunakan dalam karya tulis ini terdiri dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Soemitro, 1990). Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang mampu menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku-buku, artikel-artikel, hasil karya ilmiah. Sedangkan Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan hukum yang mampu memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus, ensiklopedia, dan *web site* tertentu.

C. Analisis Dan Pembahasan

a. Gambaran Umum dan Landasan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia

Kebijakan public yang merupakan produk dari apa yang telah terjadi pada tahap-tahap proses kebijakan harus diimplementasikan. Namun implementasi merupakan suatu hal yang terpisah dari pembentukan kebijakan. Terdapat beberapa pengertian implementasi kebijakan public sebagai dasar ilmiah saya dalam membuat pengertian secara komprehensi implementasi kebijakan public. Mazmanian dan Sabatier mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya dimasukkan dalam undang-undang atau juga dapat berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting (Dwijowijoto, 2003). Idealnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang harus ditangani, menetapkan tujuan yang akan dicapai, dan dalam berbagai cara, 'menstrukturkan' proses implementasi. Proses tersebut biasanya berjalan melalui sejumlah tahapan

yang dimulai dengan pengesahan undang-undang dasar, diikuti oleh output berupa kebijakan (keputusan) dari lembaga pelaksana, kepatuhan kelompok sasaran dengan keputusan tersebut, dampak aktual – baik yang disengaja maupun yang tidak diinginkan – dari keputusan tersebut (Dwijowijoto, 2003). Kemudian, Pressman dan Wildavsky yang mengasosiasikan kebijakan sebagai hipotesis yang berisi kondisi awal dan konsekuensi yang diprediksi. Jika X dilakukan pada waktu t_1 , maka Y akan dihasilkan pada waktu t_2 . Sehingga implementasi dapat didefinisikan sebagai proses yang rumit, atau lebih tepatnya sub-proses, yang merujuk pada makna semakin panjang rantai kausalitas, semakin banyak hubungan timbal balik di antara mata rantai, dan semakin kompleks implementasinya (Dewi, 2016). Selanjutnya, Dunsire memandang implementasi kebijakan sebagai pragmatisasi.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, pengertian Komprehensif Implementasi Kebijakan Publik adalah bentuk tata kelola suatu kebijakan public yang bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang seperti yudikatif, legislative dan/atau eksekutif, yang kompleksitasnya tergantung pada mata rantai kebijakan tersebut, sehingga dalam menghindari kompleksitasnya perlu pengenalan dan pemahaman proses terhadap para aktor yang terlibat dalam kebijakan public tersebut

Dalam Pelaksanaan Komprehensif Implementasi Kebijakan Publik dalam Perencanaan dan Pembangunan suatu kota atau daerah, hal-hal yang harus dilakukan agar dapat mencapai suatu hasil yang sukses adalah landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan lainnya. Landasan filosofis terdiri dari cita-cita dan tujuan Nasional dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cita-cita nasional adalah berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur, sedangkan Tujuan Nasional adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Landasan yuridis adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.

Sedangkan landasan lainnya terdiri dari asas, tugas, ruang lingkup, dan kendala dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Asasnya adalah asas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Tujuannya antara lain untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, terjaminnya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi dengan baik, terjaminnya keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, implementasi, dan evaluasi, mengoptimalkan partisipasi rakyat, dan menjamin penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Ruang lingkup terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah, Rencana Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah. Kendala-kendala yang harus diperhatikan, antara lain lemahnya koordinasi, lemahnya keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, dan implementasi, lemahnya sistem evaluasi dan pengawasan, dan lemahnya peran aktif masyarakat.

b. Model of the Policy Implementation Process dalam Infrastruktur Jalan

Pembangunan infrastruktur di Indonesia sangat penting sebagai prasarana distribusi barang, jasa dan manusia merupakan faktor yang penting dalam kehidupan, salah satunya adalah pembangunan jalan. Tanpa adanya akses jalan yang baik maka segala katifitas manusia di berbagai bidang kehidupan akan terhambat. Jalan merupakan satu kesatuan sistem jaringan yang menghubungkan dan mengikat seluruh wilayah Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah nomor 34 tahun 2006 menjelaskan jalan berdasar peruntukannya terdiri atas jalan khusus dan jalan umum. Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur jalan dapat dikupas berdasarkan model Donald Van Metter dan Carl Van Horn. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan. Terdapat beberapa bidang Implementasi Kebijakan Publik secara komprehensif, antara lain bidang pelayanan public, pembangunan infrastruktur, dan kesehatan. Adapun uraian ringkas bidang tersebut dapat digambarkan berdasarkan matriks implementasi kebijakan berdasarkan model Donald Van Metter dan Carl Van Horn, yang salah satunya dicontohkan pada pembangunan infrastruktur jalan.

Model Van Meter dan Van Horn (1975) atau disebut A Model of the Policy Implementation Process. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh 6 variabel bebas yang saling berkaitan, yaitu Standar dan sasaran kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi pelaksana, Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan social, ekonomi, dan politik (Hamdi, 2014). Keenam variabel tersebut dapat ditransformasikan dalam pembangunan infrastruktur jalan, sebagaimana gambaran matriksnya secara ringkas ada pada table berikut.

Implementasi Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn	Pembangunan Infrastruktur Jalan
Standar	Membuat jalan dengan kualitas baik agar akses mobilisasi barang dan manusia menjadi lebih lancar, serta keselamatan, ketertiban dan keamanan dalam berlalu lintas dapat tercapai.
Tujuan dan sasaran	Antara lain untuk aksesabilitas, kelancaran arus barang dan manusia, misalnya mempermudah akses pendidikan, kesehatan dan perhubungan, meningkatkan perekonomian masyarakat, misalnya mempermudah pengangkutan dan jual beli hasil pertanian.
Sumber daya	Terdiri dari sumber daya manusia yang sudah mendukung implementasi kebijakan, sumberdaya finansial berupa anggaran dan sumber daya waktu dalam membangun jalan.
Karakteristik organisasi pelaksana	Bersifat demokratis dan persuasif

Disposisi atau Sikap para pelaksana	Memiliki pengetahuan pemahaman pendalaman terhadap kebijakan yang sangat baik hal ini karena para agen pelaksana sepenuhnya telah menyadari standar dan tujuan dari kebijakan pembangunan imfrastruktur jalan
Kondisi lingkungan sosial ekonomi dan politik.	Kondisi Sosial adalah masyarakat berperan aktif dalam terlaksananya implementasi kebijakan ini mulai dari pengusulan pembangunan jalan, hingga patuhnya masyarakat dalam penggunaan jalan agar proses pembanguna jalan dapat berjalan lancar. Kondisi ekonomi merujuk pada pembangunan jalan untuk meningkatkan kesejahteraan. Kondisi politik merujuk pada implementasi pembangunan infastruktur jalan sebagai perwujudan kehadiran pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

D. Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang, metode, serta analisis dan pembahasan, disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik yang ideal dalam pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia dapat dilakukan berdasarkan model Donald Van Metter dan Carl Van Horn atau disebut A Model of the Policy Implementation Process. Model ini menyuguhkan pengaruh standar dan sasaran kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi pelaksana, Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, dan lingkungan social, ekonomi, dan politik dalam meningkatkan kinerja kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barus, Leo, Mass Public Transportation System Policy in the Millenium Era in Indonesia, *Journal of Sustainable Development Issues*, Vol. 1, No. 1, 2022, p. 16.
- BKPM, "Mempercepat pembangunan infrastruktur melalui program kerja sama", available at <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/mempercepat-pembangunan-infrastruktur-melalui-program-kerja-sama>, accessed on October 2, 2022.
- Dewi, Rahayu Kusuma, *Studi Analisis Kebijakan*, Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2016.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*), Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2003.
- Hamdi, Muchlis, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2014.

- Kementerian Keuangan, 2022, "Pembangunan Infrastruktur Jadi Salah Satu Fokus APBN 2023", available at <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/publikasi/berita-utama/Fokus-APBN-2023>, accessed on October 2, 2022.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2016, "Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP): Sinergi dan Komitmen Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Infrastruktur", available at <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2662/komite-percepatan-penyediaan-infrastruktur-prioritas-kppip-sinergi-dan-komitmen-pemerintah-untuk-percepatan-pembangunan-infrastruktur>, accessed on October 2, 2022.
- Nolfi, Edward A. 2008. *Basic Legal Research for Paralegals*. Second edition. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia