

## **KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BERBASIS LINGKUNGAN DI KOTA MANADO**

Goinpeace Handerson Tumbel

*Universitas Negeri Manado*

goinpeacetumbel@unima.ac.id

### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan pelaksanaan kebijakan pembangunan berbasis lingkungan di Kota Manado. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian adalah studi kasus. Sumber data penelitian ini adalah lurah, pimpinan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPM), Kepala Lingkungan, Kelompok Masyarakat Mapalus (KMM) di Lingkungan dan Fasilitator/ pendamping. Analisis data menggunakan model interaktif menurut Milles dan Huberman, yaitu pengumpulan data, reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: tujuan umum dan tujuan khusus PBL-Mapalus, masing-masing yaitu meningkatnya kualitas prasarana infrastruktur yang dapat mendorong upaya-upaya peningkatan kesejahteraan, kesempatan kerja masyarakat lingkungan setempat melalui program pemberdayaan kemandirian masyarakat; dan meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk pengelolaan pembangunan belum terealisasi secara baik.

**Kata Kunci: Kebijakan publik, implementasi kebijakan, pembangunan berbasis lingkungan**

## PENDAHULUAN

Kebijakan Pembangunan Berbasis Lingkungan-Membangun Prasarana Lingkungan dan Sosial (PBL-MAPALUS) di Kota Manado telah menjadi salah satu program yang sangat populis dan mengundang perhatian bagi seluruh elemen masyarakat. Hal ini disebabkan karena program tersebut merupakan salah satu program unggulan dari Pemerintah Kota Manado yang bersifat desentralisasi kepada 504 lingkungan di 87 Kelurahan yang tersebar di 11 Kecamatan di Kota Manado. Kebijakan program ini dilaksanakan sejak tahun 2014. Walaupun demikian program ini secara formal nanti di ditetapkan menjadi suatu kebijakan yang bersifat legal-formalnya sebagaimana yang diatur melalui Peraturan Walikota Manado Nomor 12 Tahun 2015.

Secara umum kebijakan program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas prasarana infrastruktur yang dapat mendorong upaya-upaya peningkatan kesejahteraan, kesempatan kerja masyarakat lingkungan setempat melalui program pemberdayaan kemandirian masyarakat. Disamping itu juga kebijakan tersebut secara khusus bertujuan untuk: a) meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk pengelolaan

pembangunan; b) meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representative dan akuntabel; c) meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung melalui kebijakan program dan penganggaran terutama yang berpihak kepada masyarakat kurang mampu; d) meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya pemberdayaan dan kemandirian masyarakat; e) meningkatnya kemampuan sumberdaya manusia sampai di tingkat lingkungan dalam kelurahan melalui pembinaan, pendidikan dan pelatihan-pelatihan untuk merangsang kreativitas, inovasi dan kemampuan mengelola sumberdaya alam, memanfaatkan teknologi secara tepat guna, mengoperasikan dan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk kesejahteraan rakyat.

Secara normatif kebijakan program tersebut telah memiliki landasan legal-formalnya dan apabila merujuk pada pijakan tersebut, maka dapat dikatakan kebijakan atas program itu pula menjadi suatu model pembangunan yang bersifat desentralisasi yang memberikan kepercayaan kepada masyarakat di setiap lingkungan untuk secara

mandiri dengan anggaran yang tersedia untuk dikelola secara otonom oleh masyarakat itu sendiri. Hanya saja implementasi dari kebijakan pembangunan yang berbasis di lingkungan ini, dari hasil penelitian ditemukan bahwa kebijakan atas program tersebut belum secara maksimal terimplementasi terutama yang berhubungan dengan tujuan umum maupun tujuan khusus dari kebijakan ini yang dengan sendirinya sasaran juga dari kebijakan program ini belum juga tercapai secara baik. Antara lain, berdasarkan data penelitian ditemukan tujuan umum kebijakan ini adalah meningkatnya kualitas prasarana infrastruktur yang dapat mendorong upaya-upaya peningkatan kesejahteraan, kesempatan kerja masyarakat lingkungan setempat melalui program pemberdayaan kemandirian masyarakat. Tujuan tersebut belum tercapai secara baik, sebab prasarana infrastruktur yang dibangun belum menyentuh kebutuhan prioritas yang ada di setiap lingkungan, realitas yang ada prasarana infrastruktur yang dibangun cenderung hanya mengikuti selera kepala lingkungan dan bukan merupakan suatu keputusan yang lahir dari proses kesepakatan dari unsur keterwakilan (tokoh-tokoh) masyarakat di lingkungan. Dengan kondisi ini maka kualitas program pembangunan prasarana infrastruktur disamping belum

terjamin, juga program yang dilakukan belum linier dengan kebutuhan yang bersifat prioritas di lingkungan. Demikian juga tujuan khusus daripada kebijakan ini, seperti meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk pengelolaan pembangunan di lingkungan belum dilakukan secara maksimal. Dimana tokoh-tokoh masyarakat sebagai unsur keterwakilan masyarakat belum dilibatkan secara baik dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan program yang akan dilaksanakan yang bersifat mendesak. Disamping itu juga sinergitas masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok peduli lainnya juga belum tercipta secara baik. Karena program PBL ini cenderung masih menjadi kegiatannya dari kepala-kepala lingkungan sendiri bersama dengan fasilitator/pendamping Kelompok Masyarakat Mapalus (KMM).

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **A. Kebijakan Publik**

Dalam aktivitas keseharian istilah kebijakan public sudah sangat familier dan populis baik bagi masyarakat umum maupun kalangan akademisi ilmu social politik dan administrasi negara/public. Menurut Joners,

istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk mengganti kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan *grand design* [1]. Berbagai dokumen kebijakan dan program pembangunan, misalnya wujudnya: undang-undang, peraturan pemerintah, regulasi setingkat Menteri, dan program pembangunan tahunan yang rutin [2].

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, [3]. Dengan demikian maka istilah kebijakan publik erat hubungannya dengan para elit birokrasi pemerintahan yang kesehariannya berhubungan dengan berbagai urusan publik. Thomas R. Dye, mengemukakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan [4]. Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan publik memiliki beberapa implikasi, yakni *Pertama*,

titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan buka perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh actor-aktor yang terlibat didalam sistem politik, *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Kebijakan publik mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta, hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya, [3].

Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan, [5]. Menurut William Dunn, tahap-tahap kebijakan publik adalah: Tahap Penyusunan Agenda, Formulasi Kebijakan, Adopsi Kebijakan, Implementasi Kebijakan, dan Evaluasi Kebijakan [6].

## **B. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus

diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan [5].

Konsep implementasi mulai muncul ke permukaan beberapa dekade yang lalu. Yang pertama menggunakan istilah tersebut adalah Harold Laswell, [7]. Sebagai ilmuwan yang pertama kali mengembangkan studi tentang kebijakan publik, Laswell menggagas suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses (*policy process approach*). Menurutnya, agar ilmuwan dapat memperoleh pemahaman yang baik tentang apa sesungguhnya kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu: *agenda-setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi, dan terminasi. Selanjutnya Pressman dan Wildavsky, telah melakukan studi untuk memahami mengapa implementasi berbagai program yang dirancah oleh pemerintah pusat (*federal government*) cenderung gagal ketika diimplementasikan oleh pemerintah Negara bagian (*state government*), namun sampai hari ini fenomena tersebut masih terus saja berulang [8]. Berbagai kebijakan dan program pembangunan yang dirancang secara baik oleh pemerintah ketika diimplementasikan ternyata pencapaiannya jauh dari apa yang diharapkan. Fakta yang

ada menunjukkan bahwa berbagai kondisi ideal yang tercantum didalam dokumen kebijakan, misalnya wujudnya: undang-undang, peraturan pemerintah, regulasi setingkat menteri, dan program pembangunan tahunan yang rutin ternyata ketika garus berhdapan dengan berbagai realitas lapangan menjadi *mandeg* atau dengan kata lain sulit untuk direalisasikan [2].

Secara ontologis, *subject matter* studi implementasi adalah atau dimaksudkan untuk memahami fenomena implementasi kebijakan publik, seperti: (1) mengapa suatu kebijakan pbulik gagal diimplementasikan di suatu daerah; (2) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, yang dirumuskan oleh pemerintah, memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda-beda ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah; (3) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibandingkan dengan jenis kebijakan lain; (4) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilann implementasi suatu kebijakan.

Definisi implementasi kebijakan mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Pressman dan Wildavsky sebagai pelopor studi impelementasi memberikan definisi sesuai dengan dekadenya. Pemahaman

mereka tentang implementasi masih banyak terpengaruh oleh pradigma dikhotomi politik-administrasi. Menurut mereka, implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang hrus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Dari berbagai kunci yang mulai digunakan untuk mendefinisikan implementasi tersebut, Van Meter dan Horn (1974) mendefinisikan implementasi secara spesifik, yaitu: “*Policy implementation encompasses those actions by private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”. Dalam perkembangan berikutnya, pemaknaan terhadap implementasi terus mengalami perkembangan [8].

### **C. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Fenomena implementasi kebijakan dapat dibedakan menjadi tiga generasi yang dipengaruhi oleh perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi publik. Yaitu dikhotomi politik versus administrasi sampai

ilmu administrasi Negara sebagai ilmu administrasi Negara [9]. Atau jika mengikuti Denhardt dari paradig *old public administration* menuju *new public management* dan selanjutnya *new public service* [10]. Perubahan paradig tersebut menjadi isu penting sebab akan mempengaruhi berbagai asumsi yang berkaitan dengan cara mendefinisikan masalah publik, kebijakan publik, peran pemerintah, dan peran masyarakat yang akan berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan. Pada gilirannya, perubahan asumsi tersebut akan menyebabkan perbedaan-perbedaan tentang cara kita menjelaskan keberhasilan maupun kegagalan implementasi sebuah kebijakan atau program. Selanjutnya ketiga generasi yang berbeda sebagaimana yang dimaksud sebelumnya dapat diuraikan sebagai berikut (Goggin et al, 1990; P. DeLeon dan L. DeLeon, 2002). Generasi I (1970-1975): Generasi yang menggunakan *Case Study*. Kebijakan publik sebagai sebuah aksi kolektif (*coollective action*), merupakan instrument yang dianggap paling efektif untuk memecahkan berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat (masalah publik) ketika mekanisme pasar gagal memecahkan masalah bersama. Generasi Pertama ini 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. Generasi II (1975-1980): *Building Model*. Kontribusi penting para peneliti Generasi I adalah menyediakan begitu banyak bahan bagi para Generasi II sehingga mereka dapat membangun teori serta model implementasi untuk diuji di lapangan. 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 dan 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 di lapangan. 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 implementasi, mereka dapat

dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu para pendekatan *top-down* yang menggunakan logika berpikir dari “atas” kemudian melakukan pemetaan “ke bawah” untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan [11]. Pakar yang berusaha membuat model implementasi ideal dengan menggunakan pendekatan *top-down* ini adalah Van Maeter dan Van Horn’s (1975); Mazmanian dan Sabatier (1983) dan *bottom-up*, yang dipelopori oleh Elmore (1978,1979), Lipsky (1971), Berman (1978) dan Hjern, Hanf, serta Porter (1978) [12]. 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 group*). Generasi III (1980): *more scientific approach*. Para peneliti Generasi III sepakat untuk melanjutkan dukungannya terhadap *bottom-up* yang telah dirintis oleh para peneliti Generasi II, namun disamping itu mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi ke arah 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 [13].

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Manado, yang bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan implementasi kebijakan pembangunan berbasis lingkungan. Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif dan jenis penelitian adalah studi kasus. Sumber data penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari informan seperti Lurah, Ketua LPM Kelurahan, Tokoh-tokoh masyarakat, kepala lingkungan, KMM dan fasilitator. Untuk data sekunder didapat dari dokumen seperti Peraturan Walikota Nomor 12 tahun 2015 tentang Pembangunan Berbasis Lingkungan-Membangun Prasarana Lingkungan dan Sosial di Kota Manado. Teknik Analisa data menggunakan model interaktif Milles dan Huberman.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan permasalahan dan focus penelitian, maka berangkat dari data yang ditemukan melalui proses observasi, wawancara dan berdasarkan data dokumen yang ada penelitian ini dipayungi atau sejalan dengan teori yang digunakan oleh Edward III, yang mengemukakan adanya 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: **Komunikasi**. Secara umum Edwards III membahas tiga hal penting



dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsisten dan kejelasan (*clarity*). Menurutnya, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Proses komunikasi yang terkait dengan aspek transmisi, konsistensi dan kejelasan terhadap Peraturan Walikota Nomor 12 Tahun 2015 tidak dilakukan secara baik oleh para implementor kebijakan. Sehingga partisipasi masyarakat juga relative tidak secara maksimal dalam pelaksanaan kebijakan ini. Sebaliknya ada kecenderungan masyarakat tidak diberikan akses informasi tentang pelaksanaan kebijakan program ini. Hal ini mengakibatkan masyarakat kurang dilibatkan dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan atas program-program yang berbasis lingkungan tersebut.

**Sumberdaya.** Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang

diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. **Informasi.** Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. *Kedua*. Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan menaati undang-undang ataukah tidak. **Wewenang.** Dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering disebut sebagai wewenang di atas kertas, seringkali

disalahmengerti oleh para pengamat dengan wewenang yang efektif. **Fasilitas.** Fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi.

Berdasarkan data riset, maka berbagai sumber seperti sumberdaya manusia yang memiliki keahlian, keterampilan, kapasitas dan kompetensi untuk melaksanakan tugas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pembangunan berbasis lingkungan ini tidak dimaksimalkan. Terutama yang bersumber dari masyarakat disetiap lingkungan. Termasuk dalam hal ini yaitu kurang aktifnya Kelompok Mapalus Masyarakat (KMM) bersama fasilitator atau pendamping KMM. **Sikap.** Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Berangkat dari data penelitian juga, dukungan para implementor terhadap

kebijakan ini belum bersinergi secara baik. Para implementor (Lurah, Kepala Lingkungan, KMM dan fasilitator) terkesan tidak berkoordinasi secara baik, bahkan terkesan kurang focus dan tidak semuanya memiliki motivasi yang sama untuk mendukung dan/atau menunjang pelaksanaan kebijakan tersebut. Dikalangan implementor memiliki interpretasi yang beragam, yang pada akhirnya menyulitkan pelaksanaan program kebijakan yang ada. **Struktur Birokrasi.** Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Ripley dan Franklin, mengidentifikasi 6 (enam) karakteristik birokrasi, yakni: *Pertama*, birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrument sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik; *Kedua*, birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap; *Ketiga*, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; *Keempat*, birokrasi berada dalam lingkungan

yang luas dan kompleks; *Kelima*, birokrasi jarang mati; *Keenam*, birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal di luar dirinya [14]. Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna merai pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang mereka ambil. Kemudian menurut Edwards III, ada 2 (dua) karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi organisasi. *Yang pertama*, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. *Yang kedua*, berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislative, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konsitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Atas dasar temuan data penelitian ini, maka proses implementasi kebijakan

pembangunan berbasis lingkungan (PBL) di Kota Manado belum secara efektif terimplementasi secara baik sehingga tujuan dan sasaran kebijakan ini pula belum tercapai secara maksimal.

## KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pembangunan berbasis lingkungan belum secara baik dilakukan karena kurang memperhatikan beberapa aspek, seperti kebijakan tersebut belum terkomunikasi dan tersosialisasi kepada masyarakat, juga beluma memaksimalkan atau memberdayakan sumber-sumber daya yang ada termasuk sumber daya manusia yang memiliki kapasitas, keterampilan, dan kompetensi, juga adanya kecenderungan interpretasi yang beragam dari para impementor kebijakan serta motivasi yang beragam. Kemudian struktur birokrasi yang kurang dituntun oleh prosedur yang jelas seperti tidak adanya system operating procedurs (SOP).

## DAFTAR PUSTAKA

- [1] Jones. C, “*An Introduction to the Study of Public Policy*,” Third Edition. Monterey: Books/Cole Publishing Company, hlm. 25, (1984).

- [2] Purwanto, Erwan. A dan Sulistyastuti, Dyah, Ratih. “*Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia,*” Penerbit Gava Meida. Yogyakarta, 2012.
- [3] J. E. Anderson, *Public Policymaking, 7th edition.* 2011.
- [4] T. R. Dye, *Understanding Public Policy.* 2005.
- [5] B. Winarno, “Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus),” *Caps,* 2012.
- [6] Dunn. W, “*Analisis Kebijakan Publik,*” Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1999.
- [7] H. D. Lasswell, “The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis,” *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis.* 1956.
- [8] J. L. Pressman and A. B. Wildavsky, “Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland,” *Oakl. Proj. Ser.,* 1973.
- [9] N. Henry, “Paradigms of Public Administration,” *Public Adm. Rev.,* 1975.
- [10] R. B. Denhardt and J. V. Denhardt, “The new public service: An approach to reform,” *Int. Rev. Public Adm.,* 2003.
- [11] P. DeLeon and L. DeLeon, “What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach,” *J. Public Adm. Res. Theory,* 2002.
- [12] D. S. Van Meter and C. E. Van Horn, “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework,” *Adm. Soc.,* 1975.
- [13] C. M. Lamb, “Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. By Malcolm L. Goggin, Ann O. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O’Toole Jr., Glenview, IL: Scott, Foresman and Little, Brown, 1990. 230p. \$13.50 paper.” *Am. Polit. Sci. Rev.,* 1991
- [14] Ripley, Randal B dan Franklin, Grace. A. 1982. *Bureucracy and Policy Implementation.* Homewood, Illinois: The Dorsey Press