

## BAB II

### DESKRIPSI TENTANG KONSEP DAN TEORI UNTUK MENJELASKAN REALITA YANG DITELITI

#### A. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Istilah *policy* (kebijakan) penggunaannya sering saling dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.<sup>10</sup>

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam makna seperti ini dapat disimpulkan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah atau tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.<sup>11</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan kepemimpinan dengan cara bertindak, pertanyaan cita-cita, tujuan, prinsip, maksud sebagai garis pedoman untuk

---

<sup>10</sup>Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2008), h. 2.

<sup>11</sup>*Ibid.*

manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Sedangkan kebijakan ekonomi adalah kebijakan suatu pemerintah untuk mengatur dan mengawasi pertumbuhan dan aktivitas ekonomi di negaranya.<sup>12</sup>

Dalam kamus Webster seperti yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* member pengertian kebijakan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam buku yang sama dikutip pula pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh W.I. Jenkins dalam bukunya yang memandang kebijakan sebagai “*a set of interrelated decision concerning the selection of goal and the means of achieving them within a specified situation*” yaitu serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.<sup>13</sup>

Istilah kebijakan lebih sering dipergunakan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya. Maka makna kebijakan tersebut tidak terlepas dari makna tindakan politik. Dalam bukunya yang lain yaitu *Analisis Kebijakan*, Solichin Abdul Wahab mengutip pernyataan pakar politik Carl Friedrich “kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”. Mirip dengan definisi Friedrich,

---

<sup>12</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka 2005), edisi 3 cet ke 3, h. 149.

<sup>13</sup> Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang: UMM 2000), cet 1, h. 40.

Anderson seperti yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam buku yang sama, merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.<sup>14</sup>

Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Misalnya PDM mempunyai kebijakan tentang pengembangan ekonomi syariah dengan mendirikan koperasi syariah. Konsep yang digalang adalah bagaimana mengelola modal awal itu menjadi manfaat yang berkesinambungan bagi nasabah yang menabung di koperasi tersebut.

Salah satu kebijakan PDM Kota Yogyakarta antara lain mendirikan KADIM (Kamar Dagang Industri Muhammadiyah) yakni mewadahi para pengusaha-pengusaha yang terdapat di lingkungan Muhammadiyah dijadikan satu kelompok, nantinya akan ada saling interaksi satu sama lain.<sup>15</sup>

## **B. Pengertian Strategi**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia strategi yaitu rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.<sup>16</sup> Menurut Chandler seperti yang dikutip oleh Freddy Rangkuti dalam bukunya Analisis

---

<sup>14</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2008), cet ke 6, h. 3.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Ketua Majelis PDM Kota Yogyakarta Bpk. Arif.

<sup>16</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka 2005), edisi 3 cet ke 3h. 1092.

SWOT teknik Membedah Kasus Bisnis bahwa strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan perusahaan dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut, serta prioritas alokasi sumber daya.<sup>17</sup>

Strategi bisa juga diartikan sebagai tujuan jangka panjang dari suatu perusahaan, serta pendayagunaan alokasi semua sumber daya yang penting untuk mencapai tujuan tersebut. Keputusan strategis merupakan sarana untuk mencapai tujuan akhir. Keputusan ini mencakup definisi tentang bisnis, produk, produk dan pasar harus dilayani, fungsi yang harus dilaksanakan dan kebijaksanaan utama yang diperlukan untuk mengatur dalam melaksanakan keputusan ini demi sasaran.

Strategi adalah orientasi tindakan jangka panjang yang berisi (kerangka) petunjuk-petunjuk kritis dan tuntutan cara pengalokasian sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan. Strategi ini menunjukkan arah tujuan jangka panjang organisasi dan cara pencapaiannya serta cara pengalokasian sumber daya.

Pernyataan strategi secara *ekspilist* merupakan kunci keberhasilan dalam menghadapi perubahan lingkungan bisnis. Strategi memberikan kesatuan arah bagi semua anggota organisasi. Bila konsep strategi tidak jelas, maka keputusan yang diambil akan bersifat subjektif atau intuisi dan mengabaikan keputusan yang lain.

Misalnya PDM Kota Yogyakarta maupun PDM Kab. Bantul sama-sama memiliki strategi pengembangan syariahnya dengan mendirikan koperasi

---

<sup>17</sup> Freddy Rangkuti, *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), cet ke 12, h. 3.

Secara spesifik ilmu ekonomi dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana cara tiap individu atau golongan masyarakat bertindak dalam proses produksi, konsumsi dan alokasi barang dan jasa untuk memuaskan kebutuhan yang tidak terbatas jumlahnya dengan sumber-sumber yang terbatas adanya.<sup>22</sup>

Ekonomi Islam yang juga adisebut ekonomi syariah adalah ilmu yang membahas perihal ekonomi dari berbagai sudut pandang keislaman (filsafat, etika dan lain-lain) terutama aspek hukum dan syariatnya.<sup>23</sup> Menurut Yusuf Halim Al-'Alim seperti dikutip oleh Akhmad Mujahidin dalam bukunya yang berjudul *Ekonomi Islam* mendefinisikan ilmu ekonomi islam sebagai ilmu yang diambil dari dalil-dalil yang terperinci terkait dengan mencari, membelanjakan dan cara-cara membelanjakan harta. Definisi ini menunjukkan bahwa focus kajian ekonomi islam adalah mempelajari perilaku muamalah masyarakat Islam yang sesuai dengan Al-Quran, As-Sunnah, Qiyas dan Ijma' dalam memenuhi kebutuhan hidupnya untuk mencari ridha Allah.<sup>24</sup>

Masih banyak lagi konsep ilmu ekonomi syariah yang didefinisikan oleh pakar-pakar ekonomi syariah, namun pada hakekatnya ekonomi syariah mempunyai landasan hukum yaitu Al-Quran dan Hadits, inilah yang membedakan ekonomi syariah dengan ekonomi konvensional.

Dapat disimpulkan bahwa pengembangan ekonomi syariah adalah suatu cara berekonomi dengan menggunakan syariat islam. Maksudnya sistem

<sup>22</sup> Abdullah Zakiy Al-kaf, *Ekonomi dalam Perspektif Islam*, (bandung : Pustaka Setia, 2002), h. 47

<sup>23</sup> M. Amin Suma, *Menggali Akar Mengurai Serat Ekonomi dan Keuangan Islam*, (Ciputat : Qolam Pulbilshing 2008), h. 45), h. 49.

<sup>24</sup> Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, (Jakarta :PT. Raja Graindo Persada 2007), h. 13.

yang selama ini konvensional diganti dengan menggunakan system syariah. Misalnya kalo pada konvensional dikenal dengan sebutan koperasi, dalam syariah islam mengenal BMT.

#### **D. Teori Analisis Kebijakan**

Solichin Abdul Wahab dalam bukunya mengenai analisis kebijakan publik mengungkapkan bahwa analisis kebijakan menurut Thomas R Dye adalah suatu upaya untuk mengetahui "*what governments do, why they do it, what difference it makes*" (apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah, kenapa mereka melakukannya dan apa yang menyebabkan capaian hasilnya berbeda-beda).<sup>25</sup>

Sebelum menganalisa suatu hal yang akan teliti dalam tulisan, lebih baik mengetahui suatu teori untuk menganalisis kebijakan. Dalam pembahasan ini akan secara singkat dijelaskan mengenai teori menganalisis kebijakan pengembangan ekonomi syariah.

Dalam ilmu kebijakan atau analisis kebijakan telah banyak dikembangkan model-model atau teori-teori yang membahas mengenai implementasi kebijakan, namun pada bab ini penulis hanya membahas secara singkat model atau teori implementasi kebijakan yang sesuai dengan tulisan yang akan saya bahas.

Teori adalah suatu pendapat yang didasarkan pada penelitian dari penemuan didukung oleh suatu argumentasi. Sedangkan implementasi

---

<sup>25</sup> Solihin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Public*, (Malang : UMM 2000), cet ke 1, h. 4

kebijakan dalam kamsu Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul wahab dalam bukunya analisis kebijakan, merumuskan saecara pendek bahwa *implement* (mengimplementasikan) berarti *provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practice to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).<sup>26</sup> Dari kata-kata tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya *Analisis Kebijaksanaan Proses Implementasi* dirumuskan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digarisakan dalam keputusan kebijaksanaan.<sup>27</sup>

Teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka akan menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu teori konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan

---

<sup>26</sup> Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2008), h. 6.

<sup>27</sup> *Ibid.*, h.65.

dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli itu menjelaskan pula pendiriannya bahwa perubahan control dan implementasi. Dengan melihat konsep-konsep itu Van Meter dan Van Horn kemudian membuat tipologi kebijakan yaitu : Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlihat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini karena implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara pengoperasian program di lapangan relatif tinggi.

Teori analisis ini menunjukkan bahwa para perumus kebijakan dan para pelaksana kebijakan memiliki peranan penting dalam sebuah program. Peran perumus kebijakan merupakan faktor dalam menentukan arah kebijakan dalam sebuah organisasi, namun pelaksanaan kebijakan tidak akan terealisasi tanpa adanya pelaksana kebijakan yang merupakan faktor terpenting dalam terlaksananya sebuah program.

Hal lain yang akan dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara prestasi kerja dan kebijakan dipisahkan oleh sejumlah variable bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan, variabel-variabel bebas itu ialah :

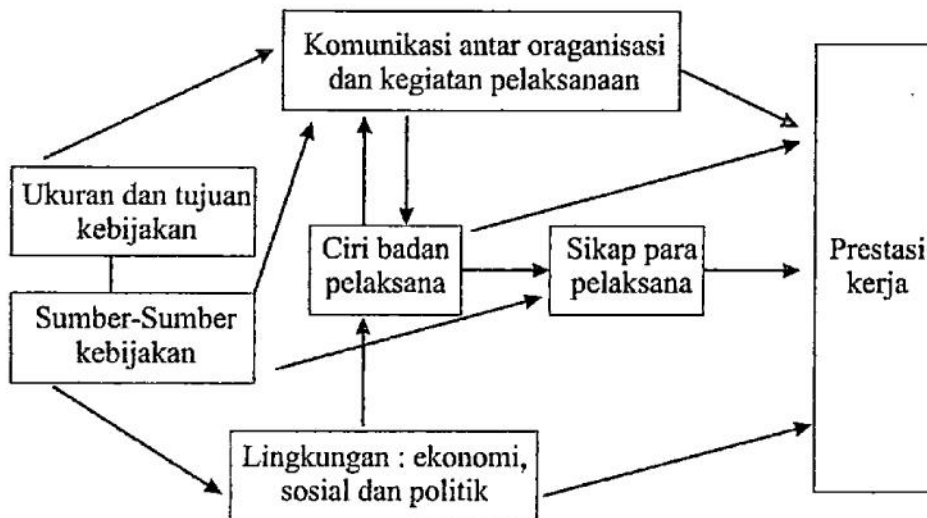
1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana



4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

### Model Proses Implementasi Kebijakan

Gambar 1.1



Variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat kegiatan pada badan pelaksana baik itu organisasi non formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya pusat perhatian para pelaksana

mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari yang mengoperasikan program di lapangan.