

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Kebijakan**

Berdasarkan pendapat ahli bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan digunakan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sejalan dengan itu menurut Islamy (2001: 20) bahwa kebijakan publik (*public policy*) adalah tindakan yang diterapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat pada hakikatnya kebijakan publik mendasarkan pada paham bahwa kebijakan publik harus mengabdikan kepada kepentingan masyarakat.

Istilah “Kebijakan” dan “Publik” dalam Kebijakan Publik dapat disimak melalui beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai macam literatur. Pendefinisian berguna untuk menyediakan informasi bagi para perumus dan penganalisis kebijakan publik dikemudian hari manakala mereka berdiskusi dalam ruang politis (Nawawi, 2009:7). Sedangkan menurut Nugroho (2014:105), kebijakan publik tidak pernah muncul di “ruangan khusus”. Kebijakan publik sebagai studi bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah atau kebijakan publik adalah studi

tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut. Menurut Chaizi Nasucha (2004:37) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah:

Kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. (Nasucha, 2004:37)

Pandangan berbeda disampaikan oleh Thoha (2008:106-107) terkait *policy* yang menyimpulkan bahwa *policy* di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan, 1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah.

Menurut Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. “Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya ituakan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit

- maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
  - h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
  - i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
  - j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif “  
(Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan konsep kebijakan tersebut, kebijakan meliputi hubungan-hubungan antar organisasi yang bersifat intra organisasi yang mempunyai hasil akhir yang akan dicapai dan memiliki tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Kajian mengenai kebijakan publik lebih khusus pemaparannya dibanding dengan kajian kebijakan saja yang dinilai masih umum. Definisi kebijakan dengan kebijakan publik pada dasarnya mempunyai arti yang sama yaitu berkaitan dengan suatu alat dalam mencapai tujuan baik oleh individu maupun kelompok. Hal ini dipertegas dengan pendapat Edi Suharto dalam bukunya *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* bahwa “kebijakan merupakan sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *government* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik” (Suharto, 2008:03).

Menurut Wiliam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut:

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah” (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan

publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. James E Anderson (1979:3) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Definisi ini menjelaskan aktor kebijakan, yang digambarkan sebagai kelompok yang memiliki otoritas untuk membuat kebijakan Sementara itu, Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44-45) memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai *“whatever governments choose to do or not do”*. Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah dan kebijakan publik juga menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Segala keputusan yang diambil pemerintah adalah kebijakan, namun tidak mengambil keputusan pun adalah suatu kebijakan.

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada. Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijaka

dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan merupakan kegiatan perumusan hingga dibuatnya suatu kebijakan.
2. Proses implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.
3. Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan membahas antara cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai (Hogwood and Gunn, 2003:5)

Berdasarkan pengertian kebijakan secara umum tersebut maka kebijakan terdiri dari proses pembuatan kebijakan, implementasi, evaluasi yang merupakan proses mengkaji kembali jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu, hal tersebut tidak lain untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan yang ada. Adanya suatu kebijakan oleh pemerintahan yaitu berbagai proses dalam melakukan atau menjalankan suatu program pemerintah yang sedang berjalan maupun yang belum berjalan. Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan memudahkan untuk membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Adapun menurut Woll terdapat tingkatan pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan dari tindakan pemerintah yang

bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat.

2. Adanya *output* kebijakan dimana kebijakan yang diterapkan untuk melakukan pengaturan/penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan rakyat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi masyarakat. (Woll, 2003:2)

Berdasarkan tingkat pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan di atas, pada dasarnya kebijakan bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat. Dengan demikian dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah harus dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

Pembuatan suatu kebijakan oleh suatu lembaga pemerintah dalamupaya menyelesaikan suatu persoalan yang dihadapi baik menyangkutkepentingan instansi organisasi maupun kepentingan umum, tidak terlepas dariadanya proses terlebih dahulu mulai dari kegiatan analisis permasalahan sampai pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri.

“Proses pembuatan kebijakan dimulai dari analisis yaitu melalui serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dikatakan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan implementasi kebijakan.” (Jones, 1996:22)

Keterangan ini menunjukkan perlunya analisis kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa, atau seluruh tahap, dan proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang

dihadapi. Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benar-benar dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan sasaran dari kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat” (Islamy 1997:20)

### **2.1.2 Implementasi Kebijakan**

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

“Konsep implementasi 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)”. (Wahab, 2005:64).

Jadi sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan ke negaraan. Sedangkan pendapat lain menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy*

*Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan 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”. (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Berdasarkan pendapat Van Meter dan Vanhorn, bahwa implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, kebijakan tersebut merupakan suatu ketetapan yang nantinya akan melahirkan dampak apabila diterapkan. Pemerintah ataupun swasta dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat nanti ketika sebuah kebijakan itu diterapkan. Sementara Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Pendapat lain menurut Lester dan Stewart (2000:104) mendefinisikan implementasi sebagai:

*“The stage of the policy process immediately after the passage of a law. Implementation viewed most broadly, means administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals”* Lester dan Stewart (2000:104)

Berdasarkan pendapat di atas implementasi merupakan tahap penyelenggaraan kebijakan setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang kedalam berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut:

*“Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicitly mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process”*. (Mazmanian, 1983:61)

Menurut pernyataan tersebut, bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atau dapat diartikan sebagai kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat setelah kebijakan tersebut berlaku.

Berbeda dengan pendapat Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48). Berdasarkan pendapat diatas, implementasi di bagi menjadi implementasi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil suatu kebijakan yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor.

Pengertian lain dari implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun yang operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan sejak semula (Syukur, 1988:11). Implementasi kebijakan menurut Syukur ialah sebuah langkah-langkah yang ditempuh untuk mewujudkan suatu program atau kebijakan untuk mencapai target yang di tetapkan. Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

“Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit

atau makro” (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak.

Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analisis* sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar- benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcome adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan”. (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya.

Pendapat Grindel dalam Samodra (1994:22-24) bahwa implementasi kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan sehingga posisi kedudukan ini akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Dilihat dari konteks kebijakan akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan, konteks kebijakan ini meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor yang terlibat.

Implementasi kebijakan bukan sekadar menyangkut mekanisme penjabaran politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Studi implementasi pastilah akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keputusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, tidak salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan pakar kebijakan, Udoji (1981:32) dengan tegas mengatakan bahwa *“The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented”* Udoji (1981:32). Menurut pendapat Udoji, menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan dalam arti walaupun perumusan dilakukan dengan sempurna namun apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai dengan prosedurnya, maka kebijakan yang semula baik akan menjadi jelek dan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam suatu arsip yang tidak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan menjadi dasar bagi evaluasi kebijakan publik sehingga dapat diketahui kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2012:674).

Berdasarkan pemaparan di atas, implementasi kebijakan memiliki dua pilihan

langkah yakni langsung diimplementasikan dalam bentuk program maupun turunan dari kebijakan publik dan pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara untuk melaksanakan suatu kebijakan agar mencapai tujuannya.

Menurut Agustino (2006:136) implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: Pertama, adanya tujuan atau sasaran kebijakan. Kedua, adanya aktivitas pencapaian tujuan. Ketiga, adanya hasil kegiatan. Selain itu terdapat hal pokok dalam implementasi, yaitu:

- a. adanya kebijakan yang dilaksanakan
- b. adanya target group/ kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
- c. adanya unsur pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi (Agustino, 2006:136)

Berdasarkan makna implementasi di atas, bahwa implementasi merupakan memahami apa yang sudah terjadi pada suatu program yang berlaku. Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan menurut Islamy (1997:102,106). Sifat kebijakan dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Bersifat *Self Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
2. Bersifat *Non Self Executing*, bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

(Islamy, 1997:102-106)

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kebijakan publik yang bersifat *Self Executing* adalah kebijakan yang secara langsung terimplikasi tanpa perlu dikendalikan oleh lembaga eksekutif maupun legislatif sebagai contoh pengaturan kedaulatan negara. Sebaliknya kebijakan *Non Self Executing* perlu dikendalikan oleh lembaga-lembaga tersebut berikut lembaga lainnya dalam masyarakat. Kebijakan publik yang telah disahkan akan dicantumkan dalam lembaran negara untuk segera dapat dilaksanakan.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983:30) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistik. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan.
2. Hubungan antar organisasi.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.  
(Rondinelli and Cheema, 1983:30).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong Pemerintahan Daerah dalam program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Sedangkan menurut Burch, implementasi sistem didefinisikan sebagai suatu

implementasi yang terdiri dari rencana implementasi sistem dan pelaksanaan sistem yang menggambarkan tugas-tugas yang diperlukan dalam pengimplementasian suatu sistem (Burch, 1992:12). Berdasarkan pendapat Burch implementasi merupakan rencana dan pelaksanaannya menggambarkan tugas yang diperlukan dalam mengimplementasi suatu sistem.

Proses implementasi kebijakan ini perlu diperhatikan juga mengenai batasan-batasan implementasi. Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E menguraikan batasan implementasi kebijakan, seperti dinyatakan sebagai berikut:

*“Policy implementation encompasses those actions by the public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision”.* (Meter dan Vanhorn, 1975:447)

Berdasarkan pernyataan teori tersebut, implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Oleh karenanya, dalam implementasi kebijakan haruslah disertai dengan tindakan-tindakan yang dapat berupa program-program atau kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri (Bressers, 2004: 19). Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan merupakan tindakan yang berupa program yang sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Menurut Nugroho D pada prinsipnya ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan (2014:686), sebagai berikut :

- a. Tepat kebijakan
- b. Tepat pelaksanaannya
- c. Tepat target
- d. Tepat lingkungan
- e. Tepat Proses

Berdasarkan pendapat ahli diatas, ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan. Tepat kebijakan, ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah mencakup hal-hal yang memecahkan masalah yang akan dipecahkan. Tepat pelaksanaannya, aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana yaitu, pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Tepat target, target yang direncanakan sesuai dengan yang ditargetkan dan tidak tumpang tindih. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakna lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengankebijakan sebelumnya. Tepat lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Tepat proses, secara umum mplementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yakni *policy acceptance*, *policy adaption*, *strategic rediness*.

### 2.1.3 Model Implementasi Kebijakan

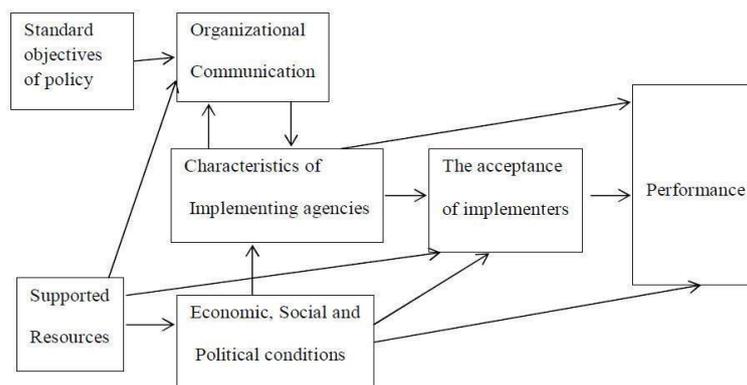
Dalam studi implementasi kebijakan, terdapat tiga pendekatan model implementasi yaitu: kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” (*top-down*), “dari bawah ke atas” (*bottom-up*), dan pendekatan kombinasi *top-down* dan *bottom-up*. Model “*top-down*” berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, “*bottom-up*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat (Nugroho, 2003:167). Sedangkan menurut Donald P. Warwick, dalam tahap implementasi program terdapat dua kategori faktor yang bekerja mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu: faktor pendorong (*facilitating condition*) dan faktor penghambat (*impeding condition*) (Wahab, 1997: 67). Menurut pendapat ahli diatas tahap implementasi dibagi menjadi 2 faktor yaitu faktor pendorong dan faktor penghambat.

Model implementasi kebijakan publik yang di kemukakan oleh Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

1. *Policy standards and objectives;*
  2. *Policy resources;*
  3. *Interorganizational communication and enforcement activities;*
  4. *The characteristics of the implementing agencies;*
  5. *Economic, social, and conditions;*
  6. *The disposition of implementers.*
- (Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berikut model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn:

**Gambar 2.1**  
**Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn**



Sumber: Van Meter dan Van Horn 1975:462-478

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

*Kelima*, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur

sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam*, disposisi implementor ini mencakup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Pendapat lain tentang model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Kemampuan kebijakan untuk merestruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanaan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar. (Mazmanian dan Sabatier,1983:20-39)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mudah, jelas disini yaitu jelas sasaran dan

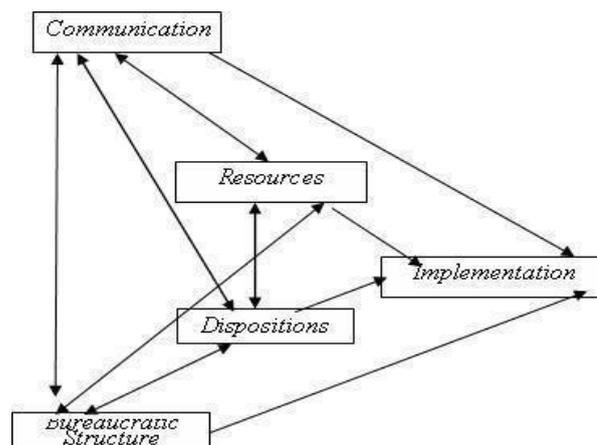
tujuannya serta adanya pemahaman pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakannya.

Pendapat lain menurut George C. Edwards III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication*
  2. *Resources*
  3. *Dispositions*
  4. *Bureaucratic Structure*
- (Edwards III, 1980:10)

Berdasarkan pendapat ahli di atas, bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam menjalankan suatu kebijakan antara lain communication (komunikasi), Resources (sumberdaya), Dispositions (disposisi) dan Bureaucratic Structure (struktur birokrasi). Apabila semua faktor dapat dijalankan secara optimal maka dapat menciptakan keberhasilan suatu kebijakan.

**Gambar 2.2**  
**Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III**



Sumber: : Edwards III (1980:148)

Berdasarkan kepada gambar di atas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan.

**Pertama**, Menurut Edwards III (1980:17) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan adalah *Communication* yaitu:

*"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications"*( Edwards III, 1980:17)

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang baik terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-

pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

1. *Transmission*

*“Before people can implement a decision, they must be aware the decision has been made and an order to implement it issued. One of the numerous obstacles to transmitting implementation instructions is the disagreement of implementors with them. The use of indirect means of communication and the absence of established channels of communication may also distort implementation instructions.”*

2. *Clarity*

*“If policies are to be implemented as those who enacted them intended, implementation directives must not only be received, but must also be clear. Often the instructions transmitted to implementors are vague and do not specify when or how a program is to be carried out”.*

3. *Consistency*

*“Implementation orders must be consistent as well as clear if policy implementation is to be effective. Transmitting clear but contradictory instructions will hardly make it easier for operational personnel to expedite implementation. Inconsistency in implementations orders may provide operating agencies with substantial discretion in the interpretation and implementation of policy, discretion which may not be exercised to carry out a policy’s goals”.*

(Edwards III, 1980:17-40)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa komunikasi terdiri dari *Transmission* (penyampaian informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab.dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus

jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsistensi), merupakan unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

**Kedua**, Menurut Edwards III (1980:53) yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan adalah *Resources* yaitu:

*“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible for carrying out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed”* (Edwards III, 1980:53)

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authority* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas) yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

1. *Staff*

*“Probably the most essential resource in implementating policy is staff. In an era in which “big government” is under attack from all directions, it may seem surprising to learn that a principal source of implementation failure is inadequate staff.”*

2. *Information*

*“Informations is a second essential resource in policy implementation. This information comes in two forms. The first is information regarding*

*how to carry out a policy. Implementors need to know what to do when they given directives to act. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations.*

3. *Authority*

*“Another resource important in implementation is authority. Policies that require government oversight or regulation of others in the public or private sectors are those for which authority is most likely to be inadequate. Usually there is sufficient authority to give aid to individuals or lower governments”.*

4. *Facilities*

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementer may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementations won't succeed”.* (Edwards III, 1980:54-77)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa sumber daya terdiri dari *staff* (aparatur) merupakan pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Kekurangan jumlah staf merupakan penghambat dalam implementasi kebijakan, dan semakin teknis suatu kebijakan maka kebijakan tersebut makin membutuhkan staf yang makin terspesialisasi. *Information* (informasi), kurangnya pengetahuan mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan menyebabkan tertundanya pelaksanaan atau bahkan kebuntuan. *Authority* (wewenang) merupakan kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. *Facilities* (fasilitas) merupakan sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

**Ketiga**, Menurut Edwards III (1980:89) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Disposition* yaitu:

*“The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests”.* (Edwards III, 1980:89).

Berdasarkan pernyataan tersebut, disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi kesalahan. Menurut George C. Edwards III terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Dispositions* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif).

1. *Effect Of Dispositions*

*“These policies will probably be implemented faithfully because implementors do not have strong feelings about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors”.*

2. *Incentives*

*“Another potential technique to deal with the problem of implementors’ dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions”* (Edwards III, 1980:90-107).

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa disposisi terdiri dari *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

**Keempat,** Menurut Edwards III (1980:125) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh *Bureaucratic structure* yaitu:

*“Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating procedures (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal response to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia”* (Edwards III, 1980:125)

Berdasarkan pernyataan tersebut, apabila pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun pelaksana kebijakan terdapat kelemahan atau hambatan dengan struktur organisasinya maka tidak akan terlaksana atau terealisasi secara optimal. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari setiap orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan faktor-faktor lainnya tidak berjalan dengan lancar. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab).

a. *Standard Operating Procedures*

*“Standard Operating Procedures (SOPs) are routines that enable public officials to make numerous everyday decisions. Whether we are discussing police on the beat making rapid decisions about whether a person is dangerous or a Social Security Administration caseworker deciding on the eligibility of a person for benefit, we find that SOPs are commonly employed”.*

b. *Fragmentation*

*“The second aspect of bureaucratic structure that we will consider is fragmentation. Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units”.* (Edwards III, 1980:125-134).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa struktur birokrasi terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

#### **2.1.4 E-Government**

E-Government merupakan kependekan dari Electronic Government. E-Government adalah salah satu bentuk atau model sistem pemerintahan yang berlandaskan pada kekuatan teknologi digital, di mana semua pekerjaan administrasi, pelayanan terhadap masyarakat, pengawasan dan pengendalian sumber daya milik organisasi yang bersangkutan, keuangan, pajak, retribusi, karyawan dan sebagainya dikendalikan dalam satu sistem. E-Government merupakan perkembangan baru dalam rangka peningkatan layanan publik yang berbasis pada pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi sehingga layanan publik menjadi lebih transparan, akuntabel, efektif dan efisien. Menurut Indrajit (2002) mengemukakan bahwa E- Government adalah:

“Suatu mekanisme interaksi baru antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan, dengan melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet) dengan tujuan memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan.

Sementara menurut Karniawati, N. (2021) mengemukakan bahwa: “E-Government adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Sedangkan menurut Budi Rianto (2012) menyimpulkan bahwa:

“E-Government merupakan bentuk aplikasi pelaksanaan tugas dan tat laksana pemerintahan menggunakan teknologi telematika atau teknologi informasi dan komunikasi.”

E-Government adalah penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik untuk meningkatkan kualitas layanan publik secara efisien, efektif dan interaktif. Dimana pada intinya E-Government adalah penggunaan teknologi informasi yang dapat meningkatkan hubungan antara pemerintah dan pihak-pihak lain (penduduk, pengusaha, maupun instansi lain).

E-Government juga memberikan peluang meningkatkan dan mengoptimalkan hubungan antar instansi pemerintah, hubungan antara pemerintah dengan dunia usaha dan masyarakat. Mekanisme hubungan itu melalui pemanfaatan teknologi informasi yang merupakan kolaborasi atau penggabungan antara komputer dan sistem jaringan komunikasi.

### **2.1.5 Pelayanan Perizinan Urusan Kesehatan**

Perizinan berasal dari kata dasar izin yang artinya memperbolehkan, menyetujui. Izin adalah proses dan prosedur tertentu tergantung dari wewenang

pemberi izin. Kamus bahasa Indonesia menjelaskan perizinan merupakan suatu hal dalam pemberi izin, artinya pernyataan yang meluaskan, memperbolehkan atau menyetujui mengenai sesuatu yang diizinkan, jelasnya perizinan adalah memberikan izin. Ridwan menjelaskan perizinan berdasarkan kamus hukum adalah:

“Perkenaan atau izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. (Ridwan 2006:206-207).”

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat 3 menjelaskan izin adalah:

“Merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. (UU Nomor 5 Tahun 1985, pasal 1 ayat 3).”

Kedua pendapat tersebut menjelaskan perizinan merupakan proses-proses tertentu yang diberikan oleh pemberi izin kepada pemohon berdasarkan peraturan yang berlaku. Selain itu, suatu perizinan memerlukan pengawasan khusus agar pemohon perizinan dapat terkontrol dan taat pada peraturan yang berlaku. Pendapat selanjutnya menjelaskan bahwa perizinan merupakan segala bentuk tindakan pemerintah untuk memperbolehkan atau melegalkan sesuatu hal yang berhubungan dengan kepemilikan, hak, keberadaan dan kegiatan individu atau organisasi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara diatas menjelaskan perizinan merupakan suatu

keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh suatu instansi tertentu dengan tujuan tertentu yang bersifat kongkret dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketika sebuah izin diterbitkan mengandung arti bahwa pemohon diperkenankan untuk melakukan tindakan tertentu yang dilarang. Hal ini berlaku sebagai pengawasan khusus demi kepentingan umum.

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “sturen”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
2. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen).
4. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni didaerah padat penduduk).
5. Izin memberikan pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas- aktivitas (izin berdasarkan “drank en horecawet”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu.)” (Ridwan, 2006 : 217-218)

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa izin merupakan sebuah instrumen hukum yang digunakan pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat agar dapat mengikuti peraturan yang telah ditetapkan untuk mencapai suatu tujuan konkret. Adapun fungsi perizinan dapat diartikan sebagai alat pemerintah mengendalikan fungsi-fungsi perizinan itu sendiri dalam rangka menciptakan masyarakat yang tertib, adil dan makmur. Sedangkan tujuan suatu perizinan itu sendiri tergantung pada kenyataan konkret yang meliputi keinginan mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, melindungi objek-objek tertentu, menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas sesuai dengan perizinan tertentu. Adapun Penyelenggaraan perizinan di

bidang kesehatan yang dilaksanakan oleh Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu Satu Pintu adalah semua kegiatan pemberian izin, tanda daftar, sertifikasi dan rekomendasi di bidang kesehatan. Karena setiap orang atau badan yang akan menyelenggarakan pelayanan kesehatan atau kegiatan yang terkait dengan kesehatan diwajibkan memiliki izin, surat tanda daftar, sertifikasi atau rekomendasi.

Pelayanan perizinan dalam urusan Kesehatan Kabupaten Bandung diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Kesehatan. Dijelaskan bahwa:

“Perizinan kesehatan adalah fungsi dan proses penyelenggaraan pemerintahan dalam penerbitan izin di bidang kesehatan. (PERDA Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2014 Pasal 1:8)”

Berdasarkan pada peraturan tersebut perizinan Kesehatan merupakan instrument pemerintahan guna meningkatkan mutu pelayanan Kesehatan sehingga perlu dilakukan pengawasan, pengendalian dan perlindungan oleh pemerintah daerah dalam kegiatan berusaha maupun dalam kegiatan kemasyarakatan yang berdampak pada kepentingan umum. Selain itu penyelenggaraan perizinan Kesehatan juga sebagai upaya untuk meningkatkan Kesehatan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta memberikan perlindungan bagi masyarakat dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan perizinan, maka diperlukan peraturan hukum yang mendukungnya.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Permasalahan terkait dengan masih banyak masyarakat yang belum paham mengenai prosedur dari sistem pelayanan perizinan tersebut serta masih terdapat kesalahan upload persyaratan perizinan pada Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS, ini terjadi karena kurangnya komunikasi dari pemerintah dengan masyarakat mengenai kejelasan prosedur yang berlaku. Kurangnya pemahaman mengenai prosedur dan kesalahan upload persyaratan ini akibat dari kurangnya sosialisasi dari pemerintah kepada masyarakat, pengawasan dari penyelenggara pelayanan, dan evaluasi dari pimpinan terhadap keluhan dari masyarakat sehingga hal tersebut dapat terjadi.

Keberhasilan Implementasi Kebijakan Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS dalam pembuatan Surat Izin Praktik Bidan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bandung harus dilihat dari beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut akan menunjukkan sudah efektif atau belumnya pelayanan perizinan secara online dalam pembuatan Surat Izin Praktik Bidan yang diberikan kepada masyarakat. Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan, peneliti menggunakan teori dari Edwards III untuk membedah permasalahan dalam penelitian ini. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edwards III meliputi *communication, resources, disposition, bureauceratic structure*. (Edwards III, 1980:10).

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari aparatur pemerintah Kabupaten Bandung selaku pelaksana kebijakan. *Communication* merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Terdapat tiga

dimensi yang termasuk kedalam *Communication* meliputi *Transmission* adalah penyampaian informasi atau sosialisasi yang dilakukan oleh DPMPTSP Kabupaten Bandung selaku pelaksana kebijakan pelayanan perizinan melalui Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS. *Clarity* adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh DPMPTSP Kabupaten Bandung selaku pelaksana kebijakan. Serta *Consistency* adalah tujuan yang telah ditentukan tidak menyimpang dari ketentuan pelaksanaannya harus jelas dan konsisten sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pelaksana kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka tujuan dari kebijakan tersebut akan tercapai.

Sumber Daya merujuk pada sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam *Resources* meliputi *Staff* adalah aparatur DPMPTSP Kabupaten Bandung selaku pelaksana kebijakan dalam pelayanan perizinan dibidang kesehatan melalui Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS. *Information* adalah informasi yang diperlukan aparatur guna ditunjukkan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Informasi yang diberikan oleh kepala dinas atau atasan haruslah jelas supaya penerima informasi mengerti apa yang harus dilakukan. *Authority* adalah kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan. Kewenangan disini DPMPTS Kabupaten Bandung dalam menjalankan kebijakan. *Facilities* adalah sarana dan prasarana pendukung dalam melaksanakan kebijakan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan optimal harus di dukung oleh sarana dan

prasarana yang memadai baik itu dari segi kualitas maupun kuantitas.

Disposisi merupakan sikap, motivasi, dan komitmen para pelaksana kebijakan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Edwards mengidentifikasi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh disposisi para pelaksana di tingkat operasional. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam *Disposition* meliputi *Effect Of Disposition* adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan. Dan *Incentives* adalah pemberian upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan agar melaksanakan perintahnya dengan baik.

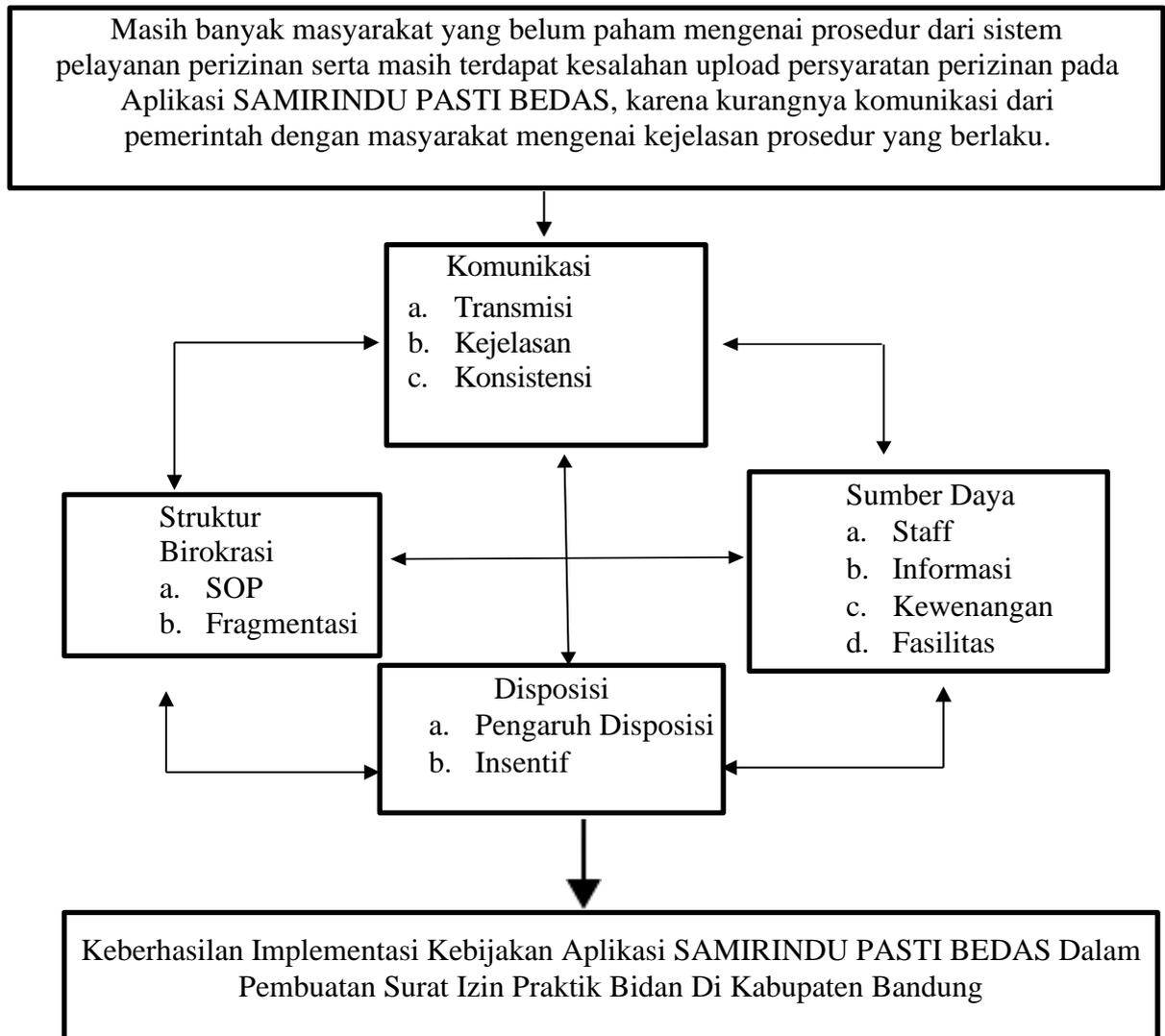
Struktur Birokrasi merupakan struktur atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada maka kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi disebabkan terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam *Bureauceratic Structure* meliputi *Standard Operating Procedures* adalah sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh DPMPTS Kabupaten Bandung. *Fragmentation* adalah penyebaran tanggung jawab terhadap pelaksana kebijakan.

Dari permasalahan tersebut jika dikaitkan dengan indikator implementasi kebijakan menurut George C. Edward yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi

dan Struktur Birokrasi, menunjukkan masih terdapat indikator yang belum maksimal dalam proses implementasi kebijakan aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS. Hal ini menunjukkan bahwa indikator Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dalam implementasi kebijakan Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS dalam pembuatan Surat Izin Praktik Bidan pelaksanaannya belum optimal.

Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan, maka dibuatlah kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti mengenai Implementasi Kebijakan Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS Dalam Pelayanan Perizinan Urusan Kesehatan di Kabupaten Bandung.

**Gambar 2.3**  
**Model Kerangka Pemikiran**



Sumber : Hasil Penelitian 2024 (Diolah)

### **2.3 Proposisi**

Berdasarkan kerangka pemikiran telah disampaikan diatas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah keberhasilan Implementasi Kebijakan Aplikasi SAMIRINDU PASTI BEDAS Dalam Pembuatan Surat Izin Praktik Bidan Di Kabupaten Bandung dapat terwujud melalui faktor-faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.