

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan merupakan suatu konsep yang dibuat untuk mengatur sesuatu dalam mencapai suatu rencana yang telah ditetapkan. Berbicara tentang kebijakan sangatlah erat dengan aturan yang harus dilakukan oleh eksekutornya. Namun kebijakan menentukan suatu arah, ketika dalam pembuatan kebijakan tidak sesuai dengan permasalahan yang terjadi, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan gagal. Oleh karena itu dalam pembuatan kebijakan harus dikaji dengan baik, sehingga dalam pengimplementasiannya tidak menyimpang dari masalah yang ingin diselesaikan.

Menurut Karniawati, N dan Rahmadani, R kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan tersebut memiliki pengaruh terhadap masyarakat.” (Karniawati, N dan Rahmadani, R, 2011:237).

Berdasarkan Pemaparan diatas, bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh pemerintah yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Carl Friedrich yang mengemukakan kebijakan adalah:

“Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan

kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.” (Friedrich, 1963:79)

Dari pendapat di atas, bahwa kebijakan adalah tindakan yang diusulkan oleh pemerintah yang berfungsi untuk menyelesaikan suatu permasalahan, yang tujuannya memberi keamanan dan kenyamanan seperti yang telah direncanakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahan kita mengenai konsep kebijakan, ada beberapa yang perlu di perhatikan 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 itu akan 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 pendapat di atas bahwa pentingnya suatu kebijakan yang mencakup perilaku dan harapan-harapan untuk mencapai suatu tujuan yang dapat membantu dalam menyelesaikan suatu masalah. 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). Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa:

“Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaikbaiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentukbentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (*pressure group*), maupun kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*)” (Winarno, 2012:22-23)

Dari pendapat di atas bahwa, perlu kita membedakan serta memahami, mana kebijakan yang dari pemerintah, kebijakan dari swasta maupun kelompok-kelompok penekan. Terkadang juga dalam pembuatan kebijakan, tidak sesuai dengan keadaan atau masalah yang terjadi.

Menurut Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti luas meliputi dua kelompok yaitu:

“Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja.” (Nugroho, 2003:57-61).

Berdasarkan definisi di atas dijelaskan lebih detail bahwa kebijakan bukan hanya peraturan yang tertulis saja, namun juga peraturan yang tidak tertulis yang telah disepakati. Begitu juga kebijakan yang dibuat oleh legislatif atau pembuat undang-undang dengan yudikatif. Kebijakan berikutnya dibuat oleh eksekutif yaitu presiden dan bawahannya. Dari semua kebijakan yang dibuat ketika diimplementasikan akan memberi dampak terhadap suatu Negara. William N.

Dunn menyebutkan istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, sebagai berikut: “Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.” (Dunn, 2003:132)

Dari pendapat di atas bahwa kebijakan publik merupakan pola ketergantungan yang dibuat untuk tidak bertindak sewenang-wenang atau arti kata lain adalah tidak keluar dari aturan yang dibuat. Merujuk pada pendapat di atas bahwa, suatu kebijakan perlu memperhitungkan kekuatan, minat, dan strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat untuk memfasilitasi pelaksanaan suatu kebijakan sesuai rencana dan menghindari berbagai konflik.

Menurut Jones dalam bukunya yang berjudul pengantar kebijakan publik mengatakan bahwa:

“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)

Merujuk pada pendapat di atas, bahwa pembuatan kebijakan tidak dibuat hanya dengan mudah dan sembarangan, akan tetapi dilibatkan orang-orang yang berintelektual dalam bidangnya yang dimana dalam prosesnya memerlukan waktu untuk menghasilkan kebijakan yang membuat suatu dampak yang baik dalam suatu organisasi tersebut, yang dimana dalam penyusunannya diagendakan secara

teratur, agar dapat diselesaikan sesuai secara cepat dan tepat sesuai yang telah ditentukan.

Menurut 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)

Dari pendapat di atas jelas bahwa kebijakan publik bukan hanya dibuat atau dinyatakan saja, akan tetapi harus dilaksanakan dengan bentuk nyata. Dijelaskan lagi bahwa kebijakan publik bukan hanya kepentingan individu atau kelompok akan tetapi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berikut ini merupakan pengertian kebijakan menurut H.Hugh Heglo mengatakan bahwa: *“a course of action intended to accomplish some end.”* (Heglo,1996:22)

Melihat pada pendapat di atas, bahwa untuk mencapai suatu tujuan dalam melaksanakan kebijakan tidak dengan mudah, harus bisa melihat rencana kedepan dan mesti dilibatkan orang-orang yang berintelektual dalam bidangnya, yang dimana dalam penyusunan suatu kebijakan dengan mencapai tujuan diagendakan secara teratur, agar dapat diselesaikan sesuai secara cepat dan tepat sesuai yang diharapkan.

2.1.2 Implementasi

Implementasi merupakan sesuatu yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan baik dilakukan secara bersama-sama maupun individu. Dalam melakukan berbagai hal, perlu adanya implementasi yang mewujudkan suatu rencana untuk menjadi kenyataan. Tidak dapat dipungkiri bahwa banyak rencana yang dibuat namun pengimplementasiannya minim, bahkan tidak dilaksanakan sama sekali. Ketika kita berbicara tentang pemerintahan, disitu dapat kita ketahui secara mudah bahwa pengimplementasian dalam suatu kebijakan ada yang sedikit melaksanakan namun juga ada yang melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan aturannya. Berbicara tentang pengimplementasian ada beberapa menurut para ahli yang memberikan definisi.

Menurut Agustino Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138). Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino yaitu sebagai berikut:

“Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.” (Agustino, 2008:139)

Dari pengertian di atas bahwa dalam melakukan suatu implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aktor sesuai dengan prosedur yang telah diatur, dan sangat jelas dari pengertian di atas bahwa untuk mencapai suatu tujuan haruslah dilakukan pengimplentasian. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan

legislatif, eksekutif dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

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

Menurut pandangan Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn bahwa suatu proses implementasi merupakan pengarahan yang dilakukan kepada individu atau kelompok dalam mencapai suatu tujuan dalam melaksanakan suatu kebijakan, tentunya pada pelaksanaan suatu kebijakan yang dilakukan harus sesuai dengan peraturan. Sejalan dengan pendapat tersebut Menurut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier 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).

Dari pendapat di atas merupakan suatu keputusan yang dibuat berupa undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah, keputusan yang dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di lapangan. Tentunya kebijakan yang dibuat mempunyai suatu tujuan yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan tersebut. Biasanya pengimplementasian suatu kebijakan yang

terjadi di lapangan bahwa tidak sesuai dengan kebijakan tersebut, artinya bahwa kebijakan yang dibuat tidak terealisasi sesuai dengan tujuan awal, yang akhirnya pelaksanaan dalam suatu kebijakan terjadi kegagalan dan dapat dikatakan tidak berhasil.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu pelaksanaan yang dilakukan oleh suatu instansi atau lembaga. Implementasi suatu kebijakan atau peraturan tentunya dapat dikatakan berhasil, ketika pengimplementasiannya terealisasi sesuai dengan peraturan dan tujuan awal yang hendak dicapai. Pengimplmentasian suatu kebijakan dalam instansi pemerintahan tentunya bukan hanya satu orang saja yang melaksanakannya, akan tetapi sautu kelompok, sehingga ada hubungan di dalamnya yaitu kerjasama antar satu sama lain dalam mencapai suatu tujuan.

Menurut Nugroho implementasi kebijakan adalah:

”Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”(Nugroho, 2003:158)

Dari pendapat di atas bahwa dalam pengimplementasian kebijakan publik terdapat dua langkah yaitu pertama pengimplementasian dalam bentuk program-program yang artinya bahwa kebijakan yang telah dibuat oleh pelaksana kebijakan, kedua melalui formulasi derivat merupakan suatu turunan kebijakan publik yang dilaksanakan oleh aktor sesuai dengan kebijakan tersebut. Tachjan juga berpendapat tetang implementasi kebijakan yaitu:

“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 topdown maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro” (Tachjan, 2006:25).

Merujuk pada pendapat di atas bahwa suatu kebijakan tidak bisa diimplementasikan ketika kebijakan tersebut belum ditetapkan oleh yang berwenang, dan dalam perumusan suatu kebijakan harus adanya suatu analisis, pengamatan sehingga kebijakan yang ditetapkan memiliki dampak positif dan menyelesaikan masalah yang terjadi. Kesalahan dalam merumuskan suatu kebijakan akan berpengaruh pada penyelesaian masalah yang terjadi di lapangan, oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan harus diuji dan disesuaikan dengan keadaan yang terjadi.

Dwiyanto Indiahono implementasi kebijakan mengemukakan tentang implementasi kebijakan:

“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)

Berdasarkan pendapat di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan pastinya memberikan dampak yang positif baik itu dalam waktu yang singkat maupun dalam jangka panjang. Pada

tahap implementasi kebijakan dapat diketahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

Menurut Sukaesih P.S implementasi kebijakan merupakan “aktivitas pelaksanaan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai masalah serta dilakukan baik oleh perorangan, publik ataupun privat (kelompok) dengan tetap fokus kepada pencapaian tujuan.” (Sukaesih P.S, 2016:104).

Berdasarkan pemaparan diatas, bahwa implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah dengan fokus kepada pencapaian tujuan.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk mencapai suatu tujuan. Model implementasi bertujuan untuk memberikan suatu gambaran dalam keberhasilan suatu kebijakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Dapat diketahui bahwa untuk mengukur berhasil atau tidaknya dalam melaksanakan suatu kebijakan, secara umum dapat dilihat dari kinerja dan hasil akhir dari pelaksanaan suatu kebijakan

Menurut George C.Edwards III Dalam buku *implementation public policy* menguraikan sebagai berikut:

“Implementation of the policy is the policy making stage of policy formations as part of a legislative act, issued an executive order, handover, down judicial decisions, or the issuance of rules and the 21 consequences of the policy for the people who influence”. (Edwards III, 1980 : 01).

Merujuk pada pendapat di atas bahwa, tahap implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat

dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat dicapai tujuan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian pengertian tersebut menunjukkan empat variable yang berperan penting dalam mencapai keberhasilan implementasi yaitu:

1. *Communication.*
 2. *Resources.*
 3. *Disposition.*
 4. *Bureauratice structure.*
- (Edwards III, 1980 : 10)

Merujuk pada pendapat Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication* (Komunikasi), *Resources* (Sumber daya), *Dispositions* (Disposisi), dan *Bureacratic Structure* (Struktur birokrasi). Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Dari beberapa faktor-faktor tersebut peneliti menguraikan satu-persatu yaitu:

1. *Communication*

Variable tersebut menjadikan gambaran untuk peneliti bahwa dibutuhkan komunikasi yang baik agar terciptanya keberhasilan implementasi kebijakan. Para pembuat keputusan harus mengetahui apa yang mereka kerjakan, sehingga setiap keputusan kebijakan dari peraturan implementasi harus dikomunikasikan dengan tepat dan jelas. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus akurat, dan konsisten. Komunikasi dilakukan agar para pembuat keputusan oleh para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan

yang akan ditetapkan dalam masyarakat. Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and indirect impact of implementation* yang pertama, *communication* (komunikasi) menurut George C. Edwards III 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 followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication. (Edwards III, 1980 : 53).

Merujuk pada pendapat di atas bahwa Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk ke dalam komunikasi menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmission* (penyaluran informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsisten). (Edwards III, 1980 : 10).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmission* (penyaluran informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang. Sedangkan *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan

mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat pemerintah.

2. *Resources*

Variable atau indikator kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang kedua adalah *Resources* (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu :

“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an 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 the others involved in in implementation; the authority to ensure that policies are carries out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that 24 laws will not be enforced services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation”.
(Edwards II, 1980 : 53)

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementator) mengetahui apa yang harus dilakukan dan melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimana pun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George Edwards III dalam bukunya *Implementating Public Police* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *authority* (wewenang), dan *facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980 : 10 – 11).

Berdasarkan penjelasan Edwards di atas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), adalah pelaku kebijakan dan memiliki wewenang yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam pelaksanaan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewajiban) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan.

3. *Dispositions*

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edwards III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksana suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Proses implementasi kebijakan dalam model *direct and Indirect Impact of Implementation* yang ketiga, *disposition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu :

“Of 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 implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in 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 implementers exercise their discretion, however, depends in large part upon their dispositions towards the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interest". (George C. Edwards III, 1980 : 89).

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai komitmen, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan dengan baik sesuai dengan tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Disposition (atau sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). George C. Edwards III.

Berdasarkan pendapat di atas bahwa sikap disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan pelaksana yang ada

manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. *Bureaucratic Structure*

Variable keempat, menurut George C. Edwards III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang keempat, *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*, yaitu:

“Policy implementer 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 are standart operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations. They often remain in force due to bureaucratic inertia. (C. Edwards III. 1980 : 125)

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan yang memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan, di dalam struktur birokrasi terdapat terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari

setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard Operating Prodedurs*) atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi. Menurut Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* ada dua hal yang terdapat dalam sturuktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation*.

(Edwards III, 1980 : 11 - 12).

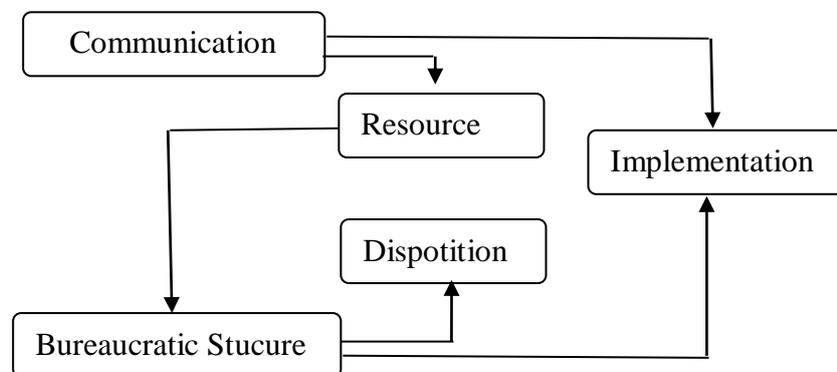
Berdasarkan pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic Structure* merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelakasananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidak efesienan struktur birokrasi yang ada.

Hal-hal yang penting dalam birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi, SOP adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan. oleh karena itu implementasi kebijakan merupakan suatu rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari kinerja implementasi kebijakan yang baik

dalam hal pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan demikian bahwa setiap unsur memiliki suatu peran yang sangat penting dalam membangun implementasi kebijakan. Bahkan unsur-unsur di atas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsure akan dapat member pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Gambar 2.1

Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*



(Sumber : Edwards III 1980 : 1948)

Menurut model pendekatan Edwards III dijelaskan bahwa suatu kebijakan publik dapat berjalan dengan baik jika semua unsur-unsur pendukung kebijakan publik dapat berjalan harmonis. Edwards III membagi unsur-unsur tersebut ke dalam empat bagian yaitu, komunikasi struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi.

Menurut Van Metter dan Van Horn, terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik tersebut, adalah:

1. *Standard and objectives.*
2. *Resources.*
3. *Characteristics of the implementing agencies.*
4. *Interorganizational communication and enforcement activities.*
5. *Economic, social, and political conditions.*
6. *The disposition of implementors*

(Van Metter dan Van Horn, 1975:463)

Variabel-variabel implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

1. *Standard and Objective*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang pertama, *standard and objective* (ukuran dan tujuan kebijakan) menurut Van Metter yaitu *performance indicators assess the extent to which the policy's standards and objectives are realized. Standards and objectives elaborate on the overall goals of the policy decision.* (Van Metter Van Horn, 1975:464).

Berdasarkan pemaparan diatas, salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah ukuran dan tujuan kebijakan. Ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan aturan yang sudah direncanakan. Berarti suatu kebijakan haruslah disesuaikan dalam proses pembuatannya dengan kondisi sosial dan budaya yang ada baik di tingkat para pelaksana maupun berkaitan dengan masyarakat. Ketika ukuran dan tujuan kebijakan terlalu ideal, maka akan lebih sulit terealisasi. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan ukuran dan tujuan tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian ukuran dan tujuan tersebut.

2. *Resources*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kedua, *Resources* (sumberdaya) menurut Van Metter yaitu *policies furnish make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation.* (Van Metter Van Horn, 1975:465).

Berdasarkan pemaparan diatas, sumber daya kebijakan yaitu suatu komponen yang dapat memberikan manfaat pada pelaksanaan agar dapat berjalan sesuai rencana. Sumber daya terdiri dari beberapa hal. Pertama Sumber daya manusia, adalah aparatur yang bertugas menjalankan kebijakan sesuai dengan ketentuan. Kedua sumber daya biaya, merupakan anggaran yang digunakan untuk mendanai agar kebijakan pengawasan dapat berjalan dengan baik. Ketiga, sumber daya waktu, merupakan unsur yang dijadikan patokan dalam berjalannya suatu kebijakan.

Sumberdaya adalah salah satu faktor penting agar implementasi kebijakan berjalan dengan efektif. Walaupun isi kebijakan sudah di komunikasikan yakni ditransmisikan dengan jelas dan konsisten, namun apabila kekurangan sumber daya, proses implementasi tidak akan berjalan efektif. Adapun sumber daya di bedakan menjadi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan.

a. Sumberdaya manusia;

Sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor penting untuk melaksanakan kebijakan. Tanpa adanya sumberdaya manusia: staf pelaksana kebijakan hanya berupa dokumen saja. Menurut Edwards III (1980:54) *probably the most essential resources in implementing policy in staff*. Jadi dalam mengimplementasikan kebijakan sumberdaya manusia harus mencukupi jumlah staf pelaksana kebijakan dan keahliannya (*skill*). Menurut Edwards III (1980:10-11)

“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective”.

Dalam proses implementasi kebijakan efektifitas pelaksanaan kebijakan bergantung kepada sumberdaya manusia yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Jika sumberdaya manusia tidak maksimal maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif.

b. Sumberdaya finansial (anggaran);

Salah satu sumberdaya yang mempengaruhi berjalannya proses implementasi adalah sumberdaya anggaran. Apabila anggaran dalam proses implementasi terbatas, maka proses implementasi akan mengalami hambatan-hambatan. Sebab terbatasnya anggaran akan mempengaruhi segala aktivitas yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Menurut Edwards III (1980:82) *budgetary limitation and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of service that implementor can be provide to public.*

Dalam proses implementasi kebijakan baik dari segi pelayanan ataupun kebijakan untuk mengatasi masalah, apabila terbatasnya sumberdaya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sebab suatu program pasti membutuhkan anggaran yang sudah di tentukan agar dapat dilaksanakan secara optimal.

c. Sumberdaya fasilitas (peralatan); dan

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan, di butuhkan sumberdaya peralatan yang merupakan sarana prasarana untuk di jadikan operasionalisasi implementasi kebijakan. Sarana prasarana ini berupa gedung, tanah, dan lain sebagainya yang dapat menunjang keberhasilan suatu kebijakan. Menurut Edwards III (1980:77) menyatakan bahwa:

“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed”.

Dengan adanya keterbatasan fasilitas atau peralatan yang digunakan dalam proses pelaksanaan kebijakan akan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan peralatan akan menghambat motivasi pelaksana kebijakan sehingga proses implementasi tidak efektif dan efisien.

d. Sumberdaya kewenangan

Sumberdaya terakhir yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan adalah sumberdaya kewenangan. Pelaksana kebijakan harus memiliki kewenangan agar dapat mengimplementasikan kebijakan dengan efektif dan efisien. Menurut Edwards III (1980:80-81) menjelaskan bahwa:

“Authority is another resource important to policy implementation. Authority exists in many forms, from giving aid to constraining behavior. It is regulating others where sufficient authority is most often lacking. Sometimes it does not exist, even on paper. At other times implementors have formal authority, but are constrained in their exercise of it”.

Kewenangan merupakan salah satu sumberdaya penting dalam proses pelaksanaan kebijakan. Menurut Widodo (2017:103) kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang di miliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka di hadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera di selesaikan dengan suatu keputusan.

3. Characteristics of The Implementing Agencies

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keempat, *Characteristics of The Implementing Agencies* (Karakteristik agenpelaksana) menurut Van Metter yaitu *characteristics, norms, and recurring patterns of relations inside the executive agencies that have either potential or actual relation to what they do in the way of policy.* (Van Metter Van Horn, 1975:470).

Berdasarkan pemaparan diatas, karakteristik agen pelaksana yaitu sikap dari masing-masing pelaksana kebijakan. Sikap ini dapat dijadikan patokan dari para pelaksana kebijakan. Hal ini terlihat dari: struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

Karakteristik agen pelaksana yang selanjutnya menjadi pusat perhatian dimana kinerja implementsai kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi

oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Dianalogikan bahwa implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

Cakupan atau luas wilayah dalam implementasi kebijakanpun perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan dengan karakteristik yang tepat pula.

4. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities.*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang ketiga, *Interorganizational Communication and Enforcement Activities* (Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan) menurut Van Metter yaitu:

“Communication within and between organizations is complex and difficult process. In the context of interorganizational (or intergovernmental) relations, two types of emforcment or follow-up activities are important. First, technical advice and assistance can be provided. Second, superiors (or federal officials) can relly on a wide variety of sanctions-both positive and negative.” (Van Metter Van Horn, 1975:466-467).

Berdasarkan pemaparan diatas, dapat kita ketahui bahwa komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan merupakan cara yang dilakukan para aparaturnya untuk menyampaikan maksud dan tujuan dari

dibentuknya sebuah kebijakan. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Dukungan memiliki efek tidak langsung pada kinerja. Dukungan disini bisa berarti adanya komunikasi atau penyampaian informasi yang konsisten terkait kebijakan dari aparaturnya pelaksana.

Konsistensi dalam komunikasi akan memberikan keseriusan dan ketegasan dari kebijakan tersebut. Dengan ketegasan dan keseriusan yang ditunjukkan dari suatu kebijakan, masyarakat akan sedikitnya menghargai kebijakan tersebut dengan ditunjukkannya partisipasi dan peduli terhadap proses berjalannya kebijakan tersebut. Begitupun sebaliknya, ketika kebijakan ini tidak ada konsistensinya khususnya dalam proses komunikasinya maka responsivitas masyarakat pun akan ditunjukkan negatif dan dapat menjadi hambatan dari pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana merupakan mekanisme yang ampuh dan sangat diperlukan dalam implementasi kebijakan publik. Karena Semakin baik komunikasi dan koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi kebijakan, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan memudahkan dalam proses pencapaian tujuan kebijakan.

Menurut Widodo (2017:97), komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Informasi mengenai kebijakan

publik perlu di sampaikan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang di harapkan.

Menurut Tangkilisen (2003:12) jika pembuat kebijakan tidak mengetahui isi kebijakan dengan jelas, maka kemungkinan akan timbul kesalahpahaman di antara pembuat kebijakan dan implementornya. Pembuat kebijakan dan implementor harus paham dengan kebijakan yang akan mereka sosialisasikan. Karena apabila terjadi kebingungan maka implementor tidak akan mengimplementasikan kebijakan dengan maksimal dan akan mengalami hambatan.

Adanya komunikasi yang jelas dan konsisten membuat kebijakan-kebijakan dapat di implementasikan dengan efektif dan berjalan dengan lancar. Namun apabila perintah kebijakan tidak di transmisikan dengan jelas dan konsisten, maka kebijakan akan mengalami distorsi. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, implementor harus paham sehingga kebijakan akan di implementasikan secara tepat dan kelompok sasaran tidak hanya menerima kebijakannya, tetapi juga melaksanakan apa yang harus dilaksanakan sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Menurut Edwards III (1980) komunikasi dalam implementasi kebijakan memiliki dimensi sebagai berikut:

a. Dimensi Transmisi (*Transmission*)

Suatu kebijakan publik perlu di sampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan (implementor) tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran (*target group*) dan pihak lainnya yang berkaitan langsung ataupun tidak langsung

dengan kebijakan tersebut. Sebelum masyarakat terlibat dalam proses implementasi suatu kebijakan publik, mereka harus sadar bahwa sebuah keputusan telah di buat dan perintah untuk mengimplementasikannya di keluarkan.

b. Dimensi Kejelasan (*Clarity*)

Setiap kebijakan publik yang di transmisikan kepada pelaksana, kelompok sasaran (*target group*) dan pihak lain yang berkepentingan harus di sampaikan secara jelas. Hal ini dilakukan agar semua pihak yang terkait dengan kebijakan mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta isi dari kebijakan publik tersebut. Adanya pengetahuan yang jelas yang di terima oleh pelaksana dan kelompok sasaran akan membuat mereka mengimplementasikan isi kebijakan dengan efektif dan efisien sehingga tujuan yang di harapkan dapat tercapai.

c. Dimensi Konsistensi (*Consistency*)

Dalam sebuah kebijakan publik di perlukan konsistensi untuk menghindari adanya kebingungan para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan pihak lainnya. Adanya konsistensi ini agar pelaksana kebijakan dapat dengan jelas dan konsisten dalam mensosialisasikan isi kebijakan kepada kelompok sasaran.

5. *The Disposition of Implementors*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kelima, *The Disposition of Implementors* (Kecenderungan pelaksana) menurut Van Metter yaitu:

“Each of the components of the model discussed above must be filtered through the perceptions of the implementor within the jurisdiction where the policy is delivered the elements of the implementors response may affect their ability and willingness to carry out the policy: their cognition (comprehension, understanding) of the policy, the direction of their

response toward it (acceptance, neutrality, rejection), and the intensity of that response” (Van Metter Van Horn, 1975:472)

Berdasarkan pemaparan diatas, kecenderungan pelaksana (implementor) adalah sikap yang dominan dari aparatur kebijakan, yang dapat dilihat dari beberapa hal yaitu: Pertama, Respon atau Tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan yang ditunjukkan berkaitan dengan pemahaman tentang kebijakan. Kedua, Kognisi (pemahaman), yaitu pemahaman para aparatur kebijakan tentang isi kebijakan. Ketiga, Intensitas tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan pengawasan mengenai pemahaman yang ditimbulkan tentang kebijakan.

Sikap/kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana kebijakan akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi di karenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil perumusan warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementasikan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

Menurut Edwards III (1980:11) *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.* Jika proses implementasi berjalan efektif maka para implementor tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan melainkan memiliki kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Menurut Subarsono (2005:92) disposisi adalah sikap, watak dan karakteristik yang di

miliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang di inginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Hal ini terjadi di karenakan para implementor tidak selalu siap untuk mengimplementasikan kebijakan sebagaimana mereka para pembuat kebijakan.

Adapun dalam proses implementasi menurut Edwards III (1980) terdapat dua faktor disposisi yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

a. Sikap Birokrat;

Dalam proses implementasi kebijakan di butuhkan birokrat-birokrat yang mengetahui substansi kebijakan. Selain itu di butuhkan birokrat yang memiliki dedikasi yang tinggi untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan. Dengan adanya karakteristik tersebut maka orang-orang yang bekerja untuk mengimplementasi suatu kebijakan harus di angkat dan di pilih berdasarkan pengetahuan, sikap, watak yang memiliki dedikasi yang tinggi agar proses implementasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien tanpa adanya hambatan-hambatan.

b. Insentif.

Dengan adanya insentif dapat menunjang kinerja para birokrat agar dalam proses implementasi, birokrat mementingkan kepentingan kebijakan daripada kepentingan pribadi atau golongan. Insentif yang di maksud dalam hal ini adalah

menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan para birokrat yang hanya mementingkan kepentingan pribadi atau golongan. Dengan adanya insentif akan membuat birokrat menjadi semangat dan mempengaruhi tindakan-tindakan dalam mengimplementasikan kebijakan.

6. Economic, Social, and Political Conditions

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keenam, *Economic, social, and Political Conditions* (Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik) menurut Van Metter yaitu:

“The impact of economic, social, and political conditions on public policy has been the focus of much attention during the past decade. Although the impact of these factors on the implementation of policy decisions has received little attention, they may have a profound effect on the performance of implementing agencies.” (Van Metter Van Horn, 1975:471)

Berdasarkan pemaparan di atas, kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik yaitu suatu kondisi pemerintahan yang sangat berpengaruh penting pada berjalannya kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari: Pertama, kondisi ekonomi, merupakan sumber anggaran yang di perlukan untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan. Kedua, kondisi sosial yang mencakup tanggapan masyarakat atau reaksi yang ditunjukkan oleh masyarakat mengenai kebijakan yang dapat berpengaruh pada kondisi sosial. Ketiga kondisi politik atau kekuasaan, adalah kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat untuk menentukan apakah kebijakan dapat berjalan baik atau tidak.

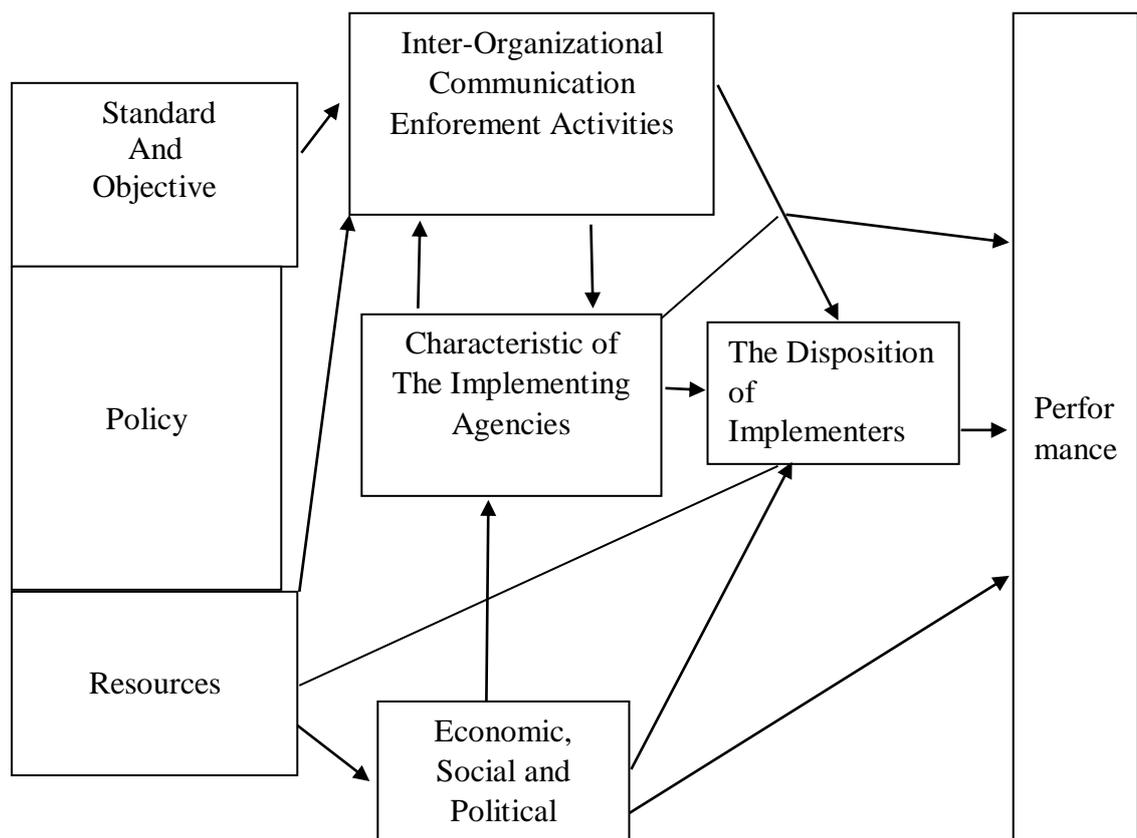
Kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan hal yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan. Perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn lingkungan eksternal turut mendorong

keberhasilan kinerja publik yang telah ditetapkan. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan agar tercapai tujuannya harus memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2

Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*



(Sumber: Donald S. Van Metter, Carl E. Van Horn,

The Policy Implementation Process, 1975:463).

2.2 Pengertian Penataan

Penataan berasal dari kata tata, Dalam kamus besar bahasa Indonesia Pengertian Penataan tata artinya proses, cara, pembuatan menata, pengaturan, penyusunan. Penataan merupakan kata sifat yang digunakan dalam melakukan suatu hal yang berbentuk atau tampak hasilnya.

2.2.1 Tujuan Penataan

Penataan memiliki beberapa tujuan yang aspeknya sangat penting dalam sebuah perkembangan Negara, kota maupun desa sekalipun dimana tujuan penataan tersebut diantaranya adalah:

- a) Terwujudnya keindahan yang diakibatkan penataan suatu Negara, kota maupun desa.
- b) Terwujudnya Perkembangan suatu Negara, kota maupun desa yang diakibatkan oleh penataan tersebut.

Penataan adalah suatu sistem proses perencanaan tata, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang ialah susunan pusatpusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional dan

pola ruang ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

2.2.2 Pengertian Revitalisasi

Revitalisasi adalah upaya untuk memvitalkan kembali suatu kawasan atau bagian kota yang dulunya pernah vital/hidup, akan tetapi kemudian mengalami kemunduran/degradasi. Skala revitalisasi ada tingkatan makro dan mikro. Proses revitalisasi sebuah kawasan mencakup perbaikan aspek fisik, aspek ekonomi dan aspek sosial. Pendekatan revitalisasi harus mampu mengenali dan memanfaatkan potensi lingkungan (sejarah, makna, keunikan lokasi dan citra tempat) (Danisworo, 2002). Revitalisasi sendiri bukan sesuatu yang hanya berorientasi pada penyelesaian keindahan fisik saja, tapi juga harus dilengkapi dengan peningkatan ekonomi masyarakatnya serta pengenalan budaya yang ada. Untuk melaksanakan revitalisasi perlu adanya keterlibatan masyarakat. Keterlibatan yang dimaksud bukan sekedar ikut serta untuk mendukung aspek formalitas yang memerlukan adanya partisipasi masyarakat, selain itu masyarakat yang terlibat tidak hanya masyarakat dilingkungan itu saja, tetapi masyarakat dalam arti luas (Leretna, 2002).

Dengan dukungan mekanisme kontrol/ pengendalian rencana revitalisasi harus mampu mengangkat isu-isu strategis kawasan, baik dalam bentuk kegiatan/aktifitas sosial-ekonomi maupun karakter fisik kota. Rancangan kota

merupakan perangkat pengarah dan pengendalian untuk mewujudkan lingkungan binaan yang akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan dan fungsi baru.

2.2.3 Tahapan Revitalisasi

Sebagai kegiatan yang sangat kompleks, revitalisasi terjadi melalui beberapa tahapan dan membutuhkan kurun waktu tertentu serta meliputi hal-hal sebagai berikut

1. Intervensi Fisik

Mengingat citra kawasan sangat erat kaitannya dengan kondisi visual kawasan khususnya dalam menarik kegiatan dan pengunjung, intervensi fisik ini perlu dilakukan. Intervensi fisik mengawali kegiatan fisik revitalisasi dan dilakukan secara bertahap, meliputi perbaikan dan peningkatan kualitas dan kondisi fisik bangunan, tata hijau, sistem penghubung, system tanda/reklame dan ruang terbuka kawasan (urban realm). Isu lingkungan (environmental sustainability) pun menjadi penting, sehingga intervensi fisik pun sudah semestinya memperhatikan konteks lingkungan. Perencanaan fisik tetap harus dilandasi pemikiran jangka panjang.

2. Rehabilitasi Ekonomi

Revitalisasi yang diawali dengan proses peremajaan artefak urban harus mendukung proses rehabilitasi kegiatan ekonomi. Dalam konteks revitalisasi perlu dikembangkan fungsi campuran yang bisa mendorong terjadinya aktivitas ekonomi dan sosial (vitalitas baru).

3. Revitalisasi Sosial/Institusional

Revitalisasi sebuah kawasan akan terukur bila mampu menciptakan lingkungan yang menarik. Kegiatan tersebut harus berdampak positif serta dapat meningkatkan dinamika dan kehidupan sosial masyarakat/warga. Kegiatan perancangan dan pembangunan kota untuk menciptakan lingkungan sosial yang berjati diri (*place marking*) dan hal ini pun selanjutnya perlu didukung oleh suatu pengembang institusi yang baik.

2.2.4 Tujuan dan Sarana Revitalisasi

2.2.4.1 Tujuan Revitalisasi

Kawasan Tujuan Revitaliasasi Kawasan adalah meningkatkan vitalitas kawasan terbangun melalui intervensi perkotaan yang mampu menciptakan pertumbuhan dan stabilitas ekonomi lokal, terintegrasi dengan sistem kota, layak huni, berkeadilan sosial, berwawasan budaya dan lingkungan.

2.2.4.2 Sasaran Revitalisasi

Menigkatnya stabilitas ekonomi kawasan melalui intevensi untuk:

Menigkatkan kegiatan yang mampu mengembangkan penciptaan lapangan kerja, peningkatan jumlah usaha dan variasi usaha serta produktivitas kawasan

Menstimulasi faktor-faktor yang mendorong peningkatan produktivitas kawasan

Mengembangkan penciptaan iklim yang kondusif bagi komunitas kepastian usaha

Menigkatnya nilai properti Kawasan dengan mereduksi berbagai faktor eksternal yang menghambat sebuah kawasan sehingga nilai properti Kawasan sesuai nilai pasar kondusif bagi invetasi jangka panjang.

Penguatan kelembagaan yang mampu mengelola, memelihara dan merawat Kawasan Revitalisasi

Membangun kesadaran dan meningkatkan kompetensi pemerintah daerah agar tidak hanya fokus membangun kawasan baru.

Meningkatkan kelengkapan fasilitas kenyamanan (amenity) kawasan guna mencegah proses kerusakan ekologi lingkungan

Meningkatkan kualitas dan kuantitas prasarana lingkungan seperti jalan dan jembatan, Air bersih, Drainase, Sanitasi dan Persampahan, serta sarana Kawasan seperti pasar, ruang untuk industri, ruang ekonomi informal dan formal, fasilitas sosial dan budaya, dan sarana transportasi.

2.3 Kerangka Pemikiran

Pada dasarnya masalah penataan pasar rakyat purwadadi di Kabupaten Subang sudah diatur secara spesifik dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Kecamatan Purwadadi menjadi salah satu kecamatan yang pertama dalam hal revitalisasi pasar rakyat di Kabupaten Subang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Dengan ini pemerintah Kabupaten Subang secara penuh memberikan kepercayaan kepada pihak pengembang untuk di revitalisasi dan dikelola dengan baik, bersih dan tertata. Namun pada kenyataannya pihak pedagang menolak revitalisasi pasar rakyat purwadadi karena pola-pola hubungan dari pemerintah kepada pedagang kurang

baik. Dan komunikasi yang terjalin antara pemerintah dan pedagang bersifat satu arah, tidak hanya itu kondisi ekonomi pedagang pasar rakyat purwadadi kabupaten subang menjadi terhambat dan di samping lain ada rencana persoalan yang mengganjal dengan harga sewa toko terlalu mahal.

Untuk melihat sejauh mana Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan dapat diukur dengan melihat beberapa variabel menurut Van Metter dan Van Horn (1975:463) diantaranya:

1. *Standard and objectives.*
2. *Resources.*
3. *Characteristics of the implementing agencies.*
4. *Interorganizational communication and enforcement activities.*
5. *Economic, social, and political conditions.*
6. *The disposition of implementors*

Pertama, Ukuran dan tujuan adalah suatu kinerja yang dapat diukur dari tingkat keberhasilannya mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan diperlukan untuk mengarahkan dan melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan aturan yang sudah direncanakan. Ukuran kebijakan dari Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan yaitu untuk mengetahui aturan yang telah ditentukan oleh Dinas Koperasi UMKM Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Subang dalam mengelola pasar rakyat di Kabupaten Subang, demi memberikan kemudahan layanan perbelanjaan bahan pokok. Tujuan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan

diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Kedua, Sumberdaya adalah suatu nilai potensi yang dimiliki oleh aparatur Dinas Koperasi UMKM Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Subang penting dalam menjalankan proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Sebab tanpa adanya sumberdaya, Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan hanya sebatas dokumen saja. Dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan, di butuhkan sumberdaya manusia, biaya, waktu, fasilitas dan kewenangan untuk menunjang jalannya proses implementasi agar berjalan secara efektif dan efisien. Sumberdaya manusia dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan yaitu meliputi jumlah staf dan keahlian dari para pelaksana kebijakan. Selain itu juga ada sumberdaya biaya untuk menunjang jalannya implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan di butuhkan biaya yang memadai agar implementasi berjalan dengan lancar. Sumberdaya fasilitas meliputi sarana prasarana yang digunakan dalam menjalankan proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan seperti tanah,

gedung, segala sarana yang dapat menunjang jalannya proses implementasi ini. Selain itu juga terdapat sumberdaya kewenangan yakni pelaksana kebijakan (Instansi terkait) memiliki kewenangan agar dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan dapat mengambil keputusan yang tepat agar implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan segera di realisasikan.

Ketiga, Karakteristik Organisasi Pelaksana adalah kualitas tertentu atau ciri dari lembaga pelaksana tersebut dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Dalam lembaga pelaksana terdapat lima aspek yang mempengaruhi proses berjalannya implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan ini. *Standard Operating Procedures* (SOP) di jadikan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak untuk menangani permasalahan penataan pasar rakyat. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 70/M-DAG/PER/12/2013 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Selain itu juga terdapat fragmentasi yaitu pembagian tugas dan kewajiban pada tiap-tiap bagian lembaga pelaksana. Pembagian tugas ini harus jelas sehingga tidak ada yang mengerjakan dan membiarkan tugas dan kewajibannya dalam

mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan.

Keempat, Komunikasi adalah proses penyampaian informasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Dalam proses komunikasi terdapat empat aspek yang mempengaruhi proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan, yaitu transmisi, kejelasan, kordinasi dan konsistensi. Proses transmisi yaitu proses penyampaian kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan dari pembuat kebijakan perlu adanya kordinasi kepada pelaksana kebijakan yaitu Dinas Koperasi UMKM Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Subang, Satuan Polisi Pamong Praja dan dari Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) kepada kelompok sasaran yaitu pedagang pasar rakyat. Selain itu juga di butuhkan kejelasan dan konsistensi informasi agar Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan yang sudah di transmisikan dan di pahami oleh semua pihak yang terkait dengan proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan.

Kelima, Disposisi adalah sikap dan karakteristik yang di miliki oleh pelaksana kebijakan. Sikap implementor dapat mempengaruhi proses berjalannya

implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Jika implementor sudah mengetahui dan berkeinginan untuk melaksanakan kebijakan maka Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan akan di realisasikan dengan efektif. Dalam disposisi terdapat dua variabel dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan ini yaitu sikap pelaksana. Selain sikap pelaksana yang memiliki dedikasi dan sesuai dengan kebutuhan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan, terdapat insentif (dana khusus) yang dapat menunjang pelaksana kebijakan agar dapat mempengaruhi tindakan-tindakannya.

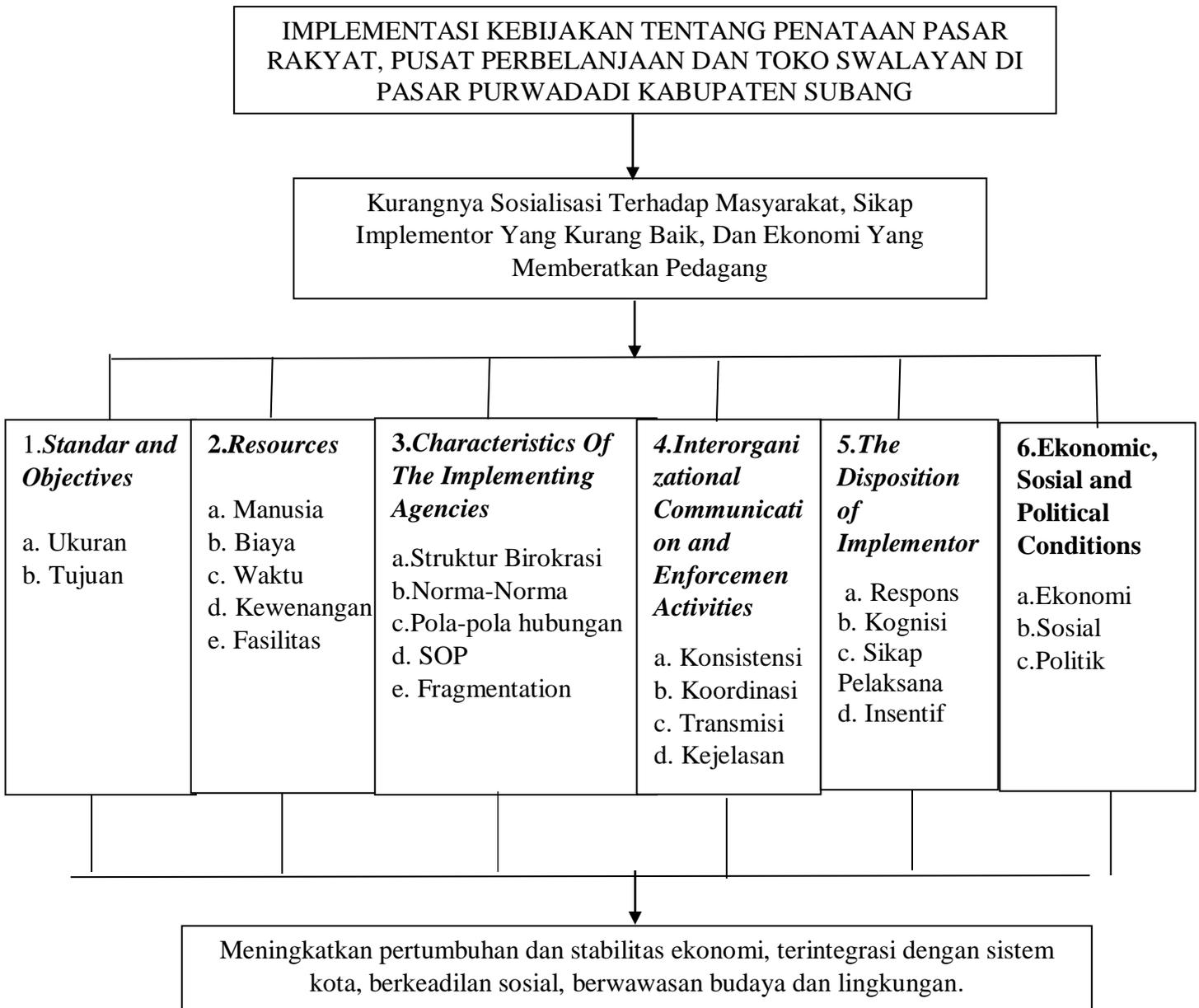
Keenam. Kondisi ekonomi, sosial, politik adalah yang dapat mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Kondisi ekonomi tidak menguntungkan bagi pedagang pasar rakyat perlu adanya peran pemerintah untuk mengatur dan menjembatani persoalan yang berhubungan dengan biaya harga kios. Selain itu juga kondisi sosial dan politik tidak mempengaruhi implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan agar Implementasi berjalan sesuai harapan. Perlu adanya dukungan sumber daya ekonomi, sumber daya ekonomi atau modal sangat

diperlukan sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Modal yang besar akan memberikan dukungan yang baik dalam keberhasilan kebijakan. Dalam lingkungan social merupakan sesuatu yang berkaitan dengan pedagang. Dengan merealisasikannya revitalisasi penataan pasar rakyat Pemerintah Daerah perlu adanya inovasi baru untuk UMKM di Kabupaten Subang juga akan memberikan dukungan sebagai keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan Politik terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pertukaran pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan.

Pada proses implementasi, variabel-variabel ukuran dan tujuan, sumberdaya, lembaga pelaksana, komunikasi, disposisi, ekonomi social dan politik harus berjalan dengan lancar. Karena variable-variabel ini saling berkaitan dan apabila salah satu faktor tidak berjalan dengan lancar akan menghambat jalannya implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan. Dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan ini di butuhkan kerjasama antara pembuat kebijakan, Dinas terkait dan pedagang pasar rakyat agar tujuan dari Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan ini terwujud.

Gambar 2.3

Model Kerangka Pemikiran



2.3.1 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran di atas, proposisi dari penelitian ini adalah apabila variable-variabel implementasi kebijakan: ukuran dan tujuan, sumberdaya, lembaga pelaksana, komunikasi, disposisi, ekonomi social dan politik dapat dilaksanakan dengan baik maka akan terwujudnya penataan pasar

rakyat yang sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penataan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Swalayan.