

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dalam berbagai macam literatur. Adapun beberapa definisi kebijakan publik yang disampaikan oleh para ahli dengan sebagai berikut:

Menurut Nugroho ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- 2) Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh (Nugroho,2015: 143).

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan menyebutkan bahwa:

Kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Tangkilisan,2003:3).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa. Membuat suatu kebijakan publik memerlukan beberapa tahapan-tahapan. Tahapan pembuatan kebijakan publik sangat kompleks karena melibatkan banyak proses

maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik harus membagi proses-proses penyusunan kebijakn publik menjadi beberapa tahapan. Tujuannya untuk dapat memudahkan dalam kajian yang akan dilaksanakan. Tahapan-tahapan kebijakan publik menurut William Dun sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007:32-34) sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda
Pejabat yang terpilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kabijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
2. Tahap Formulasi Kebijakan
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan dan kemudian dicari solusi untuk pemecahan masalahnya. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.
3. Tahap Adopsi Kebijakan
Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.
4. Tahap Implementasi Kebijakan
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan -badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
5. Tahap Evaluasi Kebijakan
Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang

dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Lebih lanjut, dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya dilapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini.

2.1.2 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.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

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) pendapat ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh pemerintah yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya “*Man His Government*” 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)

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 pemahaman kita mengenai

konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
 2. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
 3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
 4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
 5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
 6. Kebanyakan para peneliti 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.
 7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
 8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu).
 9. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah.
 10. 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 bentuk-bentuk 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)

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 di implementasikan akan memberi dampak terhadap suatu Negara. Wiliiam 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)

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.

Secara empiris sebuah kebijakan berupa undang-undang, petunjuk dan program. Dalam sebuah negara suatu kebijakan dianggap sebagai sebuah rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang sedang mempunyai tujuan tertentu kemudian kebijakan itu harus diikuti oleh seseorang ataupun kelompok pelaku untuk dapat memecahkan sebuah masalah yang terjadi.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk atau Batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan, karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah lembaga pemerintah maupun organisasi untuk mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan sepakati Bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

2.1.3 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).

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 pengimplementasian. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, 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 mandates 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.

2.1.4 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 suatu kelompok. Sehingga ada hubungan di dalamnya yaitu kerjasama antar satu sama lain dalam mencapai suatu tujuan.

Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro.

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 tentang 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 (Indiahono, 2009:143) 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”.

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.

2.1.5 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 Grindle, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa model yang perlu digunakan untuk menjadi pedoman atau penuntun agar pada saat pelaksanaan, kebijakan tersebut tidak akan menyimpang dari apa yang sebelumnya telah dirumuskan. Model implementasi kebijakan merupakan kerangka dalam melakukan analisis terhadap proses implementasi kebijakan sebagai alat untuk menggambarkan situasi dan kondisi yang terjadi setelah ditetapkannya kebijakan tersebut, sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Oleh karena itu, penggunaan model implementasi kebijakan sangat diperlukan untuk melakukan studi implementasi kebijakan. Ada beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli yang seringkali diterapkan. Pada umumnya, model-model tersebut menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang

diarahkan pada pencapaian kebijakan. Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu:

Tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu: Prosesnya Kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas *content of policy* dan *context of implementation*. Isi kebijakan meliputi: (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, (4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, (5) program implementer, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan (6) *resources commited*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Isi implementasi meliputi:

- 1) *Power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat;
- 2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan
- 3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Berdasarkan penjelasan mengenai model Grindle ini, T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

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)

Menurut van metter dan van horn yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu:

- a. **Ukuran dan Tujuan Kebijakan**
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang mengada dilevel pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal bahkan terlalu

utopis untuk dilaksanakan dilevel warga maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia sumber daya-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya waktu karena, mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat maka hal inipun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindaklaku manusia secara radikal maka agen pelaksanaan 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 dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan mana kala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cangkupan implementasi kebijakan maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d. Sikap atau Kecendrungan Disposition Para Pelaksana

Sikap pelaksana, menunjukkan bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini (Dwiyanto 2009:39). Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh

karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementator pelaksanaan adalah kebijakan dari atas Top Down yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebetulan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

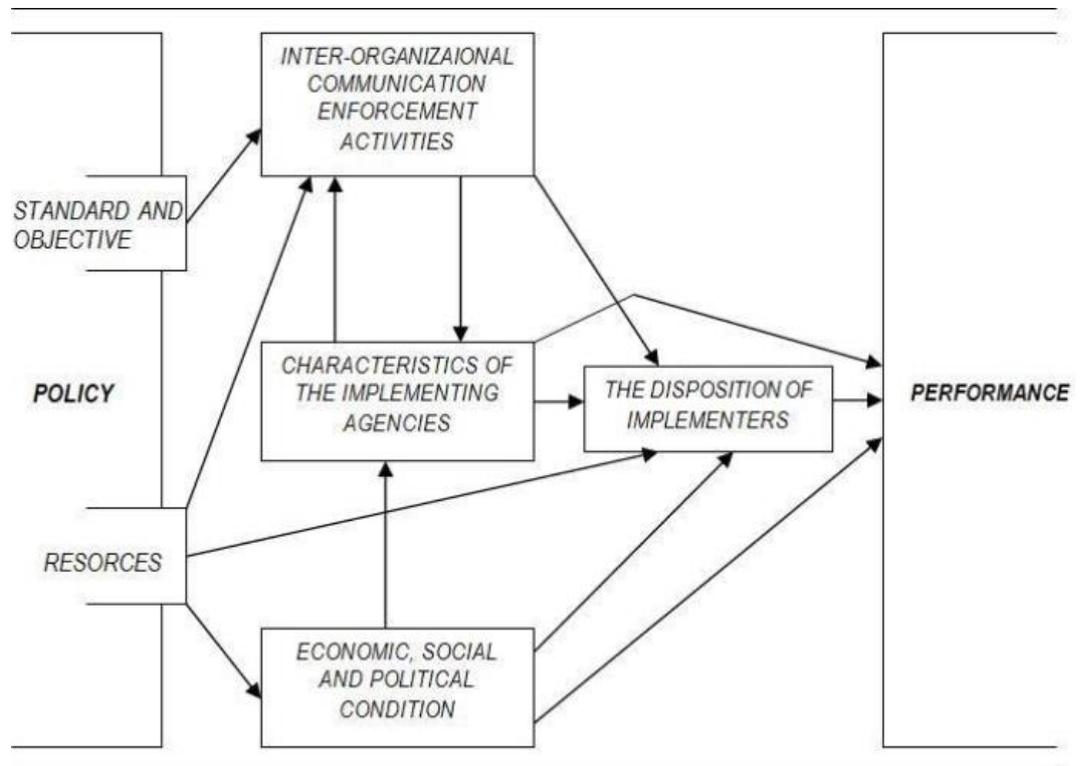
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada enam variabel yang dapat mempengaruhi kebijakan, yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
A model of the policy-implementation process
 (Van Metter dan Van Horn)



(Sumber: Van Meter and Van Horn, 1975: 463)

Gambar 2.1 dipahami bahwa sesungguhnya dalam implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program tetapi meliputi ukuran dan tujuan, sumber daya, melainkan pula menyangkut komunikasi antar organisasi bahkan menyangkut pula lingkungan ekonomi politik dan sosial. Semua faktor tersebut saling berhubungan dan mempengaruhi dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Model implementasi kebijakan publiknya dengan direct and indirect impact on implementation. Pengertian tentang implementasi 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, issue an executive order, handover, down judicial decisions, or the issuance of rules and the consequences of the policy for the people who influence”. (Edwards III, 1980:01).

Pengertian implementasi kebijakan di atas, sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahap ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, 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 mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian pengertian tersebut menunjukkan empat faktor 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 faktor-faktor implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

Communication, Variabel 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 dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan 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 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”. (Edward III. 1980:70)

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. 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.

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.

Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri:

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)

Pertama, Dimensi Transmisi (*Transmission*) yaitu suatu kebijakan publik yang 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.

Dimensi yang kedua yaitu 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.

Dimensi yang ketiga yaitu 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.

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 kesalah pahaman 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.

Resources merupakan faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. 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.

Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang kedua adalah *resources* (sumberdaya) 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 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)

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 diimplemetasikan. Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Sumber daya mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan 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 impelentation is authority. Policies that require government oversight or regulation of others in the public or provate 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 implementar may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authoruty 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.

Disposition merupakan faktor 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 pelaksanaan 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 praktiknya tidak terjadi bias. Proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impact of Implementation* yang ketiga, *Disposition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, 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 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 the implementation of policies. One of the reasons for this is 25 their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.”.
(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.

Proses implementasi kebijakan 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 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.

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).

Efek Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak

melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan masyarakat.

Insentif, untuk mengatasi kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah yang baik dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa sikap disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. 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.

Bureacratic Structure merupakan faktor keempat, menurut 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 implementers 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 responses 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.” (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).

1. *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”.

2. *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”.

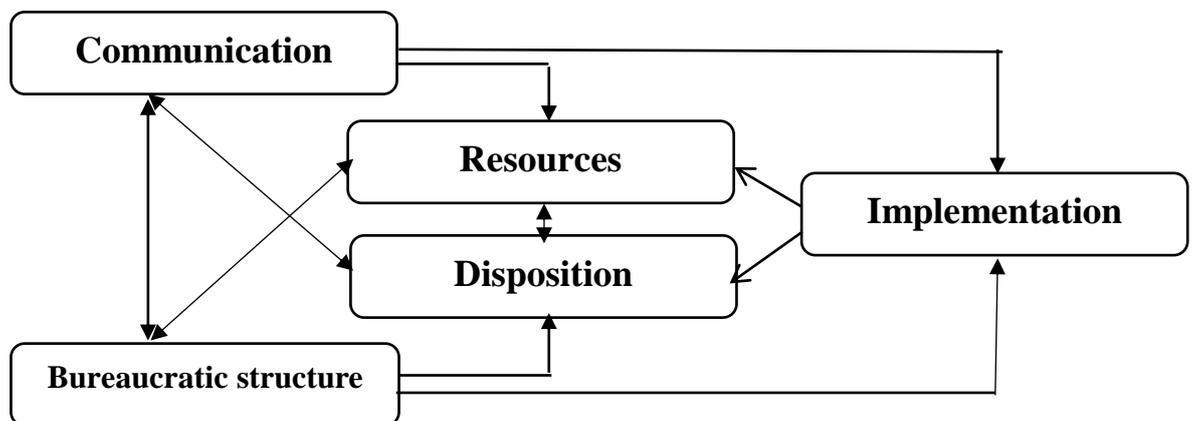
(Edwards III, 1980:125-134).

Berdasarkan pemaparan diatas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic Structure* merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan 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 ketidak efesienan struktur birokrasi yang ada.

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. Oleh karena itu, implementasi kebijakan adalah 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 diatas memiliki ketergantungan satu sama lainnya.

Hal ini menunjukkan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsur akan dapat memberi pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Gambar 2.2
Model Pendekatan Direct and Indirect on Implementation
George Edward III



Sumber: George III Edward *implemeting public policy*, 1980:148

Berdasarkan gambar 2.2 model pendekatan implementasi menurut George Edward III yang menjelaskan bahwa suatu kebijakan publik dapat berjalan dengan baik jika semua unsur-unsur pendukung kebijakan publik dapat berjalan harmonis. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan memiliki empat faktor yang mempengaruhi berjalan suatu kebijakan pada masyarakat yakni: komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Berdasarkan hal tersebut, empat faktor untuk melakukan implementasi kebijakan diatas akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian kali ini karena memiliki hubungan antara masalah yang peneliti lakukan.

2.1.6 Elektronik Government (E-Government)

E-Government memiliki berbagai macam pengertian dari beragam Lembaga maupun pemerintahan. The World Bank Group mendefinisikan *E-Government* berhubungan dengan penggunaan teknologi informasi (seperti *wide area network*, internet dan *mobile computing*) oleh organisasi pemerintah yang mempunyai kemampuan membentuk hubungan dengan warga negara, bisnis dan organisasi lain dalam pemerintahan (World Bank,2002).

Zweers and Planque dalam Indrajit memberikan definisi bahwa *E-Government* berhubungan dengan penyedia informasi, layanan ataupun produk yang disiapkan secara elektronik oleh pemerintah, tidak terbatas tempat dan waktu, menawarkan nilai lebih untuk partisipasi pada semua kalangan (Indrajit, 2004).

Menurut Heeks dalam Djunaedi *E-Government* diartikan sebagai pemanfaatan ICT untuk mendukung pemerintah yang baik (*good governance*).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa *E-Government* mencakup:

- a) *E-administration*: untuk memperbaiki proses kerja dalam pemerintahan dengan menghemat biaya, dengan membangun koneksi strategis dalam pemerintahan sendiri, dan dengan menciptakan pemberdayaan.
- b) *E-citizen & e-service*: menghubungkan masyarakat dengan pemerintah dengan cara berbicara kepada warga dan mendukung akuntabilitas, demokrasi, dan meningkatkan pelayanan publik.
- c) *E-society*: membangun interaksi diluar pemerintah dengan cara bekerja secara baik dengan pihak bisnis, agar bisa mengembangkan masyarakat dan pemerintah, serta membangun masyarakat madani (Djunaedi,2003).

Beberapa definisi *E-Government* diatas, maka dapat disimpulkan bahwa *E-Government* merupakan pemanfaatan dan pendayagunaan teknologi informasi dan komunikasi secara online dengan menggunakan media internet atau perangkat lainnya yang dikelola oleh pemerintah untuk mentransformasikan informasi kepada

masyarakat, pihak bisnis, dan sesama pihak-pihak pemerintah lainnya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik.

Selain itu ada klasifikasi *E-Government* yang merupakan proses yang berkaitan dengan *kategorisasi E-Government*, Klasifikasi cara yang bisa membantu memahami beberapa sudut-sudut penggunaan teknologi informasi atau *E-Government* yang berhubungan antara pemerintah dan pihak-pihak lain. Klasifikasi *E-Government* menurut (Indrajit,2002:41) kemudian menghasilkan hubungan bentuk baru, terdiri 4 Sudut diantaranya yaitu:

1. *Government to Citizens (G to C)*
Tipe ini merupakan yang paling umum, dimana pemerintah membangun dan menerapkan teknologi informasi dengan tujuan utamanya untuk memperbaiki hubungan interaksi dengan masyarakat, khususnya pada sektor pelayanan publik.
2. *Government to Business (G to B)*
Dalam melakukan kegiatan sehari-hari entity bisnis semacam perusahaan swasta membutuhkan banyak sekali data dan informasi yang dimiliki pemerintah. Disamping itu mereka juga harus berinteraksi dengan berbagai lembaga kenegaraan karena berkaitan dengan hak dan kewajibannya.
3. *Government to Government (G to G)*
Kebutuhan interaksi antar satu pemerintah dengan pemerintah yang lain setiap hari harus dilakukan untuk memperlancar kerjasama antar negara dan kerjasama antar *entity-entity* negara (masyarakat, industri, perusahaan, dan lain-lain). Dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi perdagangan, proses politik, mekanisme hubungan sosial budaya, dan lain-lain.
4. *Government to Employees (G to E)*
Aplikasi *E-Government* juga diperuntukan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintah yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat (Indrajit,2002:41).

Sedangkan, menurut Young (2003:14) mengklasifikasikan model dari *E-Government* itu sendiri, yaitu:

- a. *Government-to-Government (G2G)*
Memperlihatkan sistem internal dan prosedur yang merupakan tulang punggung organisasi publik. G2G mencakup sharing data dan mengarahkan transaksi berbasis elektronik diantara aktor-aktor pemerintah baik berupa interaksi intra maupun inter agen diantara pegawai, departemen, agen pemerintah, kementerian, dan bahkan pemerintah lainnya.
- b. *Government-to-Bussinesses (G2B)*
Model ini berpotensi mengurangi biaya transaksi melalui proses pengadaan yang ditingkatkan. Mengubah transaksi dengan pemerintah menjadi online membuka kesempatan bagi perusahaan (sektor bisnis) untuk menyederhanakan proses-proses yang berkenaan dengan peraturan, memangkas birokrasi yang berbelit-belit, menjaga kepatuhan hukum, dan dapat memulai bisnis dengan lebih cepat dan lebih mudah melalui *electronic filing*, dan pelaporan secara statistik. Penyediaan pelayanan yang terintegrasi melalui satu sumber pelayanan publik menciptakan kesempatan bagi sektor bisnis dan pemerintah untuk bekerja sama dalam menawarkan bentuk pelayanan publik dan komersialisasi dibawah payung yang sama.
- c. *Government-to-Citizens (G2C)*
Model ini didesain untuk memfasilitasi interaksi pemerintah dengan citizens. Fokus G2C berpusat pada pelanggan dan pelayanan elektronik (*e-services*) yang terintegrasi dimana pelayanan publik dapat disediakan berdasarkan sebuah konsep *one-stop shop*. Hal tersebut akan berimplikasi bahwa *citizens* dapat menjalankan sejumlah tugas, terutama dalam pelayanan yang mengikutsertakan banyak agen, dengan tanpa memerlukan kontak langsung dengan setiap agen. Akses secara langsung juga mendorong partisipasi *citizens* dalam proses demokratisasi, karena mereka dapat mengakses proses administrasi dan mengartikulasi kebutuhan mereka secara lebih tepat kepada pejabat publik.

Berdasarkan Klasifikasi mengenai beberapa sudut-sudut penggunaan teknologi informasi baik melalui pemerintah dan pihak-pihak lain, diharapkan masyarakat belajar memahami setiap proses demokratisasi, dimana terdapat pemahaman klasifikasi yang dapat dipelajari untuk dapat mengakses proses administrasi dan mengartikulasi kebutuhan mereka secara lebih tepat kepada pejabat publik dan menjadikan *E-Government* tersebut menjadi lebih baik.

Nugroho mengatakan bahwa tahapan perkembangan implementasi *E-Government* di Indonesia, dibagi menjadi empat yaitu :

- a. *Web Presence*, yaitu memunculkan website daerah di internet. Dalam tahap ini, informasi dasar yang dibutuhkan masyarakat ditampilkan dalam website pemerintah.
- b. *Interaction*, yaitu web daerah yang menyediakan fasilitas interaksi antara masyarakat dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini, informasi yang ditampilkan lebih bervariasi, seperti fasilitas download dan komunikasi Email dalam website pemerintah.
- c. *Transaction*, yaitu web daerah yang selain memiliki fasilitas interaksi juga dilengkapi dengan fasilitas transaksi pelayanan publik dari pemerintah.
- d. *Transformation*, yaitu dalam hal ini pelayanan pemerintah meningkat secara terintegrasi (Nugroho,2007:125).

Indrajit (2002) dalam bukunya mengemukakan bahwa dalam penerapan *E-Government* terdapat indikator-indikator yang penting, berkaitan dengan berbagai infrastruktur serta strategi pendukungnya, dimana penerapan *E-Government* ini meliputi:

1. Data infrastruktur, meliputi manajemen sistem, dokumentasi, dan proses kerja di tempat untuk menyediakan kuantitas dan kualitas data yang berfungsi mendukung penerapan *E-Government*.
2. Infrastruktur legal, hukum dan peraturan termasuk berbagai perizinan untuk mendukung menuju *E-Government*.
3. Infrastruktur institusional, diwujudkan dengan institusi pemerintah secara sadar dan eksis melakukan dan memfokuskan tujuannya dalam penerapan *E-Government*.
4. Infrastruktur manusia, sumber daya manusia yang handal merupakan hal pokok yang harus dipersiapkan dalam penerapan *E-Government*.

5. Infrastruktur teknologi, penerapan *E-Government* banyak bertumpu pada adanya infrastruktur teknologi yang memadai.
6. Strategi pemikiran pemimpin, penerapan *E-Government* sangat membutuhkan pemimpin yang membawa visi *E-Government* dalam agendanya dan memiliki strategi pemikiran untuk mewujudkannya.

Tahapan-Tahapan tersebut sebuah gambaran dalam pelayanan dan interaksi dengan pemerintahnya, memperbaiki efisien dan efektivitas dan memperbaiki tanggapan atau tanggung jawab sistem pemerintahan kepada warga negaranya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Penyediaan aplikasi yang mampu mempermudah pemberian layanan kepada masyarakat dan mendorong penggunaan di seluruh kewilayahan agar proses pengadministrasian lebih efektif dan efisien. Pada pelaksanaannya *E-Government* yang dilakukan di Kota Bandung melalui aplikasi Sistem Informasi Pelayanan Administrasi Kewilayahan Terpadu (SIPAKU) masih mengalami beberapa masalah, diantaranya: Kurang komunikasi antara aparatur dengan aparatur dan aparatur dengan masyarakat terkait aplikasi SIPAKU karena sosialisasi yang belum tersampaikan secara jelas. sehingga, masyarakat kurang paham mengenai aplikasi SIPAKU. Masih kurangnya pemeliharaan aplikasi SIPAKU untuk terus memperbaharui dan menyelesaikan masalah yang dihasilkan. Seperti fitur-fitur dan notifikasi penyampaian pesan sehingga dalam pelaksanaan pelayanan kurang maksimal dan jadi terganggu dan hadirnya aplikasi SIPAKU dikarenakan adanya beberapa masalah ketidakpastian waktu namun dengan adanya aplikasi ini justru

masih belum membantu dalam proses pelayanan yang dikarenakan masyarakat memilih untuk bertanya langsung ke Kecamatan dibandingkan melihat aplikasi SIPAKU sehingga informasi dan pelayanan kepada masyarakat jadi kurang maksimal dan kurang efisien. Implementasi terdiri dari empat variabel namun apabila salah-satu variabel mengalami hambatan maka akan mempengaruhi proses berjalannya implementasi dan apabila salah satu tidak berfungsi maka implementasi akan gagal.

Untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan yang dilakukan oleh dinas komunikasi dan informatika melalui aplikasi SIPAKU yang didalamnya masih terdapat permasalahan-permasalahan, maka peneliti menggunakan teori yang dikemukakan oleh George c. Edward III yang dipengaruhi oleh empat faktor yang saling berhubungan satu sama lain diantaranya yaitu:

1. *Communication.*
2. *Resources.*
3. *Dispositions.*
4. *Bureacratic Structure*

Pertama, *Communication* (Komunikasi) proses penyampaian informasi pada aplikasi SIPAKU dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan yang berasal dari aparatur dan masyarakat. Dalam proses komunikasi terdapat tiga indikator, yang pertama transmisi (*transmission*) adalah alur penyampaian informasi atau sosialisasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat kepada aparatur yang ada dibawahnya selaku pelaksana kebijakan. Indikator yang kedua adalah kejelasan (*clarity*) adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat dari aparatur dan masyarakat. Ketiga adalah konsistensi (*consistency*) para pelaksana kebijakan terhadap ketetapan tujuan sesuai

dengan kebijakan yang dibuat oleh pihak terkait. Karena, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka tujuan dari kebijakan tersebut akan tercapai.

Kedua, *Resources* (Sumber daya) adalah sumber-sumber pelaksana, dalam pelaksanaan kebijakan akan memerlukan sumber daya, dimana sumber daya ini akan memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam fungsi aplikasi SIPAKU. Faktor sumber daya terdiri atas beberapa indikator meliputi Staf atau aparatur DISKOMINFO selaku pelaksana kebijakan dalam mengawasi penggunaan aplikasi SIPAKU. Pada pelaksanaan kebijakan khususnya pada indikator sumber daya di lapangan akan memerlukan Informasi, dimana informasi ini adalah data yang diperlukan aparatur guna ditunjukkan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan apa yang ada di dalam isi dari suatu kebijakan yang akan diterapkan. Aparatur pelaksana kebijakan akan memiliki kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan, sehingga peraturan ini dapat berjalan dengan baik. Serta fasilitas berupa sarana dan prasarana yang mendukung dalam melaksanakan kebijakan seperti adanya keamanan yang memang diperuntukkan sebagai fasilitas atau penunjang dari suatu kebijakan.

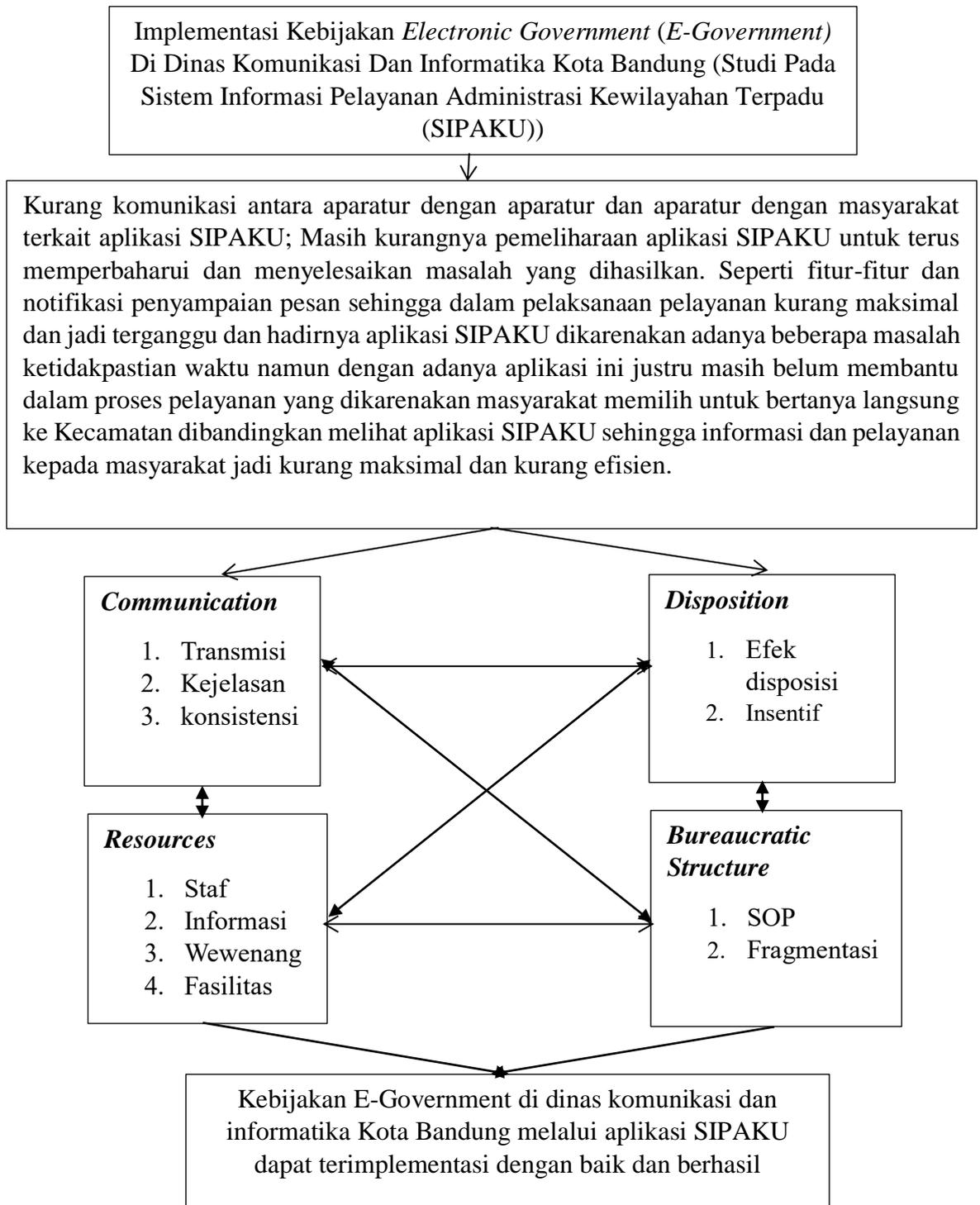
Ketiga, *Disposition* (Disposisi) adalah sikap para pelaksana pembuat kebijakan untuk dapat melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh melalui aplikasi SIPAKU di Kota Bandung agar tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Para pelaksana perlu memiliki efek disposisi atau sikap dimana sikap ini merupakan sikap yang mampu muncul dalam menjalankan kebijakan dan dapat mempengaruhi orang lain. Insentif Dalam menjalankan kebijakan para pelaksana akan

mendapatkan upah lebih dalam menjalankan tugasnya, sehingga para pelaksana akan dapat bekerja dalam menjalankan tugas dengan baik.

Keempat, *Bureacratic Structure* (Struktur birokrasi) adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Publik. Setiap pelaksanaan implementasi kebijakan akan memiliki struktur pelaksanaan dan siapa yang bertanggung jawab ataupun siapa yang berhak menjadi pelaksana dilapangan dan apa saja kewenangan yang dimiliki oleh setiap para pelaksana itu merupakan komponen fragmentasi pada indikator struktur birokrasi, kemudian daripada itu, pada struktur birokrasi akan memiliki Standar Operating Procedur (SOP) yang merupakan prosedur pelaksanaan peraturan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaannya memiliki tugas dan fungsi masing-masing.

Dari pemaparan diatas terdapat tujuan dari penelitian yang akan dilakukan yaitu agar bisa tercapainya suatu implementasi kebijakan *E-Government* di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung melalui aplikasi SIPAKU baik dan berhasil. Berdasarkan uraian diatas maka kerangka pemikiran yang disusun dalam penelitian skripsi ini dibuat kerangkanya seperti gambar 2.3 dibawah ini:

Gambar 2. 3
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran peneliti diatas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah Kebijakan *E-Government* di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung melalui aplikasi SIPAKU dapat terimplementasi dengan baik dan berhasil yang ditentukan oleh faktor *Communication, Resources, Disposition dan Bureacratic Structure*.