

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN

PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi

Pemahaman tentang implementasi dapat dihubungkan dengan suatu peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau masyarakat. Suatu kebijakan akan terlihat kemanfaatannya apabila telah dilakukan implementasi terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan peraturan atau kebijakan. “Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan” (Oktasari, 2015:56). Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Dan pengertian lainnya yaitu “*Those Activities directed toward putting a program into effect*” (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya) (Mulyadi, 2015:80).

Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai hasil. Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Grindle, 1980:45).

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

Defini implementasi lainnya dijelaskan dengan pengertian bahwa:

"To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject for policy implementation. Those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impact on people and events" (Mazmanian dan Sabatier, 1983:4)

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Pengertian lebih lanjut mengemukakan bahwa:

"This definition encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended of the program."(Mazmanian dan Sabatier, 1983:4).

Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya

berdampak pada yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

Berdasarkan pengertian diatas peneliti dapat menggambarkan bahwa membuat sebuah kebijakan adalah mudah, namun membuat kebijakan tersebut berjalan secara optimal dan dapat dirasakan manfaatnya oleh semua kalangan, baik itu pihak pemerintah selaku pembuat kebijakan dan masyarakat selalu objek yg merasakan kebijakan tersebut adalah terbilang sulit, karena proses berjalannya kebijakan tersebut kadangkala jauh dari harapan dan tujuannya dikarenakan hal-hal yang menjadi hambatan seperti tidak konsistensinya aparatur pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya dan juga masyarakat yang acuh tak acuh terhadap kebijakan tersebut sehingga proses berjalannya kebijakan tidak berjalan sinergis antara pemerintah dan masyarakat.

2.1.2. Kebijakan

Kebijakan atau policy secara umum dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan sebuah masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak sekali penjelasan mengenai kebijakan dari berbagai sudut pandang.

Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan - hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan - kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan

tertentu (Agustino, Leo. 2008:120). Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno, 2009:85).

Untuk memahami istilah kebijakan ada beberapa pedoman sebagai berikut:

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan.
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit ataupun implisit.
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan intra organisasi.
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci Lembaga-lembaga pemerintah.
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif (Wahab, Solichin Abdul. 2008:105)

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.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program- program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusankeputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Winarno,Budi. 2008:75).

Model pendekatan yang lainnya dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

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

1. *Standard and Objective.*
 2. *Resources.*
 3. *International Communication and Enforcement Activities.*
 4. *Characteristics of The Implementing Agencies.*
 5. *The Disposition of Implementors*
 6. *Economic, social, and Political Conditions.*
- (Van Metter dan Van Horn, 1975:463).

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan public terdapat beberapa model sesuai dengan pendekatan implementasi yang digunakan. Dengan menamakan 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, issude an executiveorder, handover, down judical 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. *Disposisi.*
4. *Bureauratice Structure.* (Edwards III, 1980:10).

Faktor-Faktor implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

Pertama, Communications Faktor 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 di 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, *communications* (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 by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication.” (Edwards III, 1980:53).

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

Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari transmission (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

1. *Transmission* “Before people can implement a decision, they must be aware the decision has been made and an order to implement it issued. One of the numerous obstacles to transmitting implementation instructions is the disagreement of implementors with them. The use of indirect means of communication and the absence of established channels of communication may also distort implementation instructions.”
2. *Clarity* “If policies are to be implemented as those who enacted them intended, implementation directives must not only be received, but must also be clear. Often the instructions transmitted to implementors are vague and do not specify when or how a program is to be carried out”.
3. *Consistency* “Implementation orders must be consistent as well as clear if policy implementation is to be effective. Transmitting clear but contradictory instructions will hardly make it easier for operational personnel to expedite implementation. Inconsistency in implementations

orders may provide operating agencies with substancial discretion in the interpretation and implementation of policy, discretion which may not be exercised to carry out a policy's goals". (Edwards III, 1980:17-40).

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa komunikasi terdiri dari *Transmision* (penyampaian informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahan pemahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab. dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsistensi), merupakan unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Kedua, Resources Faktor atau indikator 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 personel responsible for

carrying out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed” (Edwards III, 1980:53).

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

1. *Staff* “Probably the most essential resource in implementating policy is staff. In an era in which “big government” is under attack from all directions, it may seem surprising to learn that a principal source of implementation failure is inadequate staff.”
2. *Information* “Informations is a second essential resource in policy implementation. This information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. Implementors need to know what to do when they given directives to act. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations.
3. *Authority* “Another resource important in 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 authority to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementations won’t succeed”. (Edwards III, 1980:54-77).

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

Ketiga, Dispositions Faktor 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 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. Menurut George C. Edwards III terdapat dua faktor dalam Disposition (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Dispositions* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif).

1. *Effect Of Dispositions* “These policies will probably be implemented faithfully because implementors do not have strong feelings about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors”.
2. *Incentives* “Another potential technique to deal with the problem of implementors’ dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions” (Edwards III, 1980:90-107).

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa disposisi terdiri dari *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan

pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

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

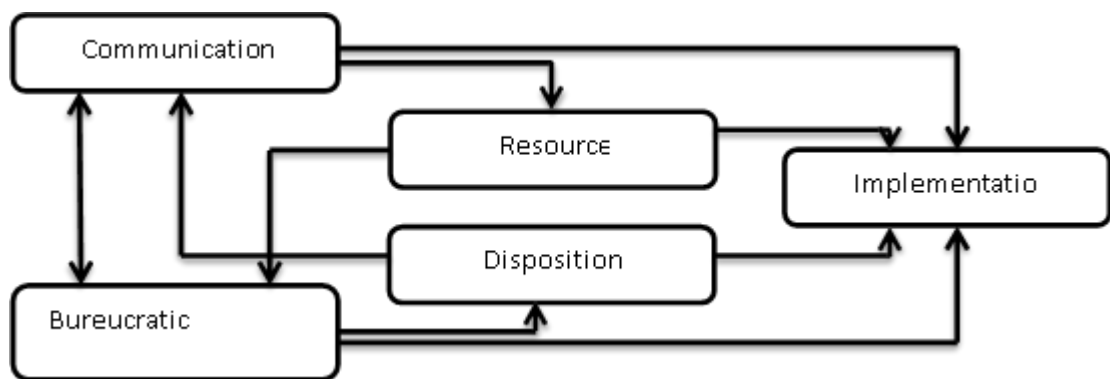
Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari kinerja implementasi 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 2.1

Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*

(George Edward III)



(Sumber:George Edward III 1980:148)

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 kedalam empat bagian yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya dan disposisi.

2.1.4 *Electronic Government (E-Government)*

Dalam pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi terbentuk sebuah sistem manajemen dan aktivitas kerja di lingkungan pemerintahan yaitu *electronic Government*. *E-Government* atau *electronic Government* merupakan suatu upaya untuk memberitahukan bentuk pemerintahan yang berbasis elektronik. Di dalam buku *E-Government In action* (2005:5) menyatakan *E-Government* adalah suatu usaha menciptakan suasana pelayanan pemerintah yang sesuai dengan objektif bersama (shared goals) dari sejumlah komunitas yang berkepentingan, oleh karena itu visi yang dicanangkan juga harus mencerminkan visi bersama dari pada stakeholder yang ada misalnya:

1. Memperbaiki produktifitas dan kinerja operasional pemerintah dalam melayani masyarakatnya.
2. Mempromosikan pemerintah yang bersih dan transparan
3. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui kinerja pelayanan publik.
4. Menjamin terciptanya penyelenggaraan negara yang demokratis. (Indrajit, 2005:5)

Karena visi diatas berasal “Dari, Oleh dan Untuk” masyarakat atau komunitas yang telah mengimplementasikan *E-Government*. Telah dijelaskan diatas bahwa *E-Government* merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintah yang berbasis elektronik dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik secara efektif dan efisien.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa *E-Government* merupakan proses pemanfaatan teknologi informasi yang berperan sebagai alat untuk menjalankan sistem pemerintahan secara efisien.

Hal utama yang dapat kita tarik dari pengertian *E-Government* diatas yaitu penggunaan teknologi informasi (internet) sebagai alat baru serta tujuan pemanfaatannya sehingga pemerintah dapat berjalan secara efektif, efisien dan produktif dalam penggunaan teknologi internet, seluruh proses atau prosedur yang berbelit-belit dapat dikurangi.

Menurut Indrajit Richardus Eko (2005:18) paling tidak ada 6 (enam) komponen penting harus diperhatikan dalam penerapan *E-Government*, yaitu:

1. *Content Development* Menyangkut pengembangan aplikasi (perangkat lunak), pemilihan standar teknis, penggunaan bahasa pemrograman, spesifikasi sistem basis data, kesepakatan user interface, dan lain sebagainya;
2. *Competency Building* Menyangkut pengadaan SDM, pelatihan dan pengembangan kompetensi maupun keahlian seluruh jajaran sumber daya manusia di berbagai lini pemerintahan;
3. *Connectivity* Menyangkut ketersediaan infrastruktur komunikasi dan teknologi informasi di lokasi dimana *E-Government* diterapkan;
4. *Cyber Laws* Menyangkut keberadaan kerangka dan perangkat hukum yang telah diberlakukan terkait dengan seluk beluk aktivitas *E-Government*;
5. *Citizen Interfaces* Menyangkut pengadaan Sumber Daya Manusia dan pengembangan berbagai kanal akses (multi access channels) yang dapat dipergunakan oleh seluruh masyarakat dan Stakeholder *E-Government* dimana saja dan kapan mereka inginkan;
6. *Capital* Menyangkut pola permodalan proyek *E-Government* yang dilakukan terutama berkaitan dengan biaya setelah proyek selesai dilakukan seperti untuk pemeliharaan dan perkembangan, disini tim harus memikirkan jenis-jenis model pendapatan (*revenue model*) yang mungkin untuk diterapkan dipemerintahan. (Indrajit, 2005:18)

Berdasarkan penjelasan diatas bahwasanya sebelum menerapkan *E-Government*, suatu lembaga/organisasi harus menyiapkan beberapa komponen mulai dari perangkat lunaknya, sumberdaya manusia, sarana dan prasarana, kebijakannya, serta modal sehingga penerapan e-governemet itu dapat berjalan dengan lancar.

2.1.4.1 Tujuan *Electronic Government*

Pada dasarnya penerapan *E-Government* mempunyai tujuan-tujuan. Adapun menurut Anwar dan Oetojo dalam rangka penerapan *E-Government* ini meliputi:

1. Terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakatnya sehingga dapat mengakses berbagai informasi dan layanan dari pemerintah;
2. Melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat ke arah yang lebih baik dari apa yang telah berjalan saat ini;
3. Menunjang *good governance* dan keterbukaan;
4. Meningkatkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD); (Anwar dan Oetojo, 2004:126).

Berdasarkan penjelasan tersebut peneliti mendapatkan gambaran bahwa tujuan diterapkannya *E-Government* pada dasarnya untuk menciptakan hubungan masyarakat dalam memanfaatkan perkembangan elektronik agar dapat mengakses informasi dan menggunakan layanan dari pemerintah secara lebih mudah demi terwujudnya *good governance*.

2.1.4.2 Indikator Pengembangan *E-Government E-Government*

Menurut hasil kajian dan riset dari *Harvard JFK School of Government* untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, ada tiga elemen sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh (Indrajit, 2004), masing-masing elemen sukses tersebut adalah:

a. *Support*

Elemen *support* adalah elemen paling penting dalam pengembangan *E-Government* perlu dukungan atau yang disebut *political will* dari pejabat publik. Hal ini agar konsep *E-Government* dapat diterapkan, tanpa adanya itu berbagai inisiatif pembangunan dan pengembangan *e-government* dapat terlaksana.

b. *Capacity*

Elemen *capacity* merupakan sumber daya yang diperlukan dalam pembangunan dan pengembangan *E-Government* agar konsep yang telah

diciptakan dapat menjadi kenyataan. Terdapat tiga sumber daya yang harus dimiliki, yaitu:

- 1) Ketersediaan sumber daya finansial yang cukup untuk melaksanakan berbagai inisiatif *E-Government*.
- 2) Ketersediaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai karena merupakan 50% dari kunci keberhasilan penerapan *E-Government*.
- 3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan agar penerapan *E-Government* dapat sesuai dengan asas manfaat yang diharapkan.

c. *Value*

Elemen value berdasarkan pada manfaat yang didapat oleh pemerintah sebagai pemberi pelayanan dan juga masyarakat sebagai penerima pelayanan *E-Government*. Dalam elemen value yang menentukan besar tidaknya manfaat *E-Government* adalah masyarakat sebagai penerima pelayanan.

Kota terus tumbuh dari berbagai sudut pandang baik populasi, ekonomi, sosial, budaya dan teknologi. Hal ini membutuhkan elemen elemen sukses tersebut agar menuntut adanya pola pengelolaan serta manajemen kota yang lebih inovatif

2.2 Kerangka Pemikiran

Pada pelaksanaannya *E-Government* yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat melalui aplikasi berbasis website SIAP JABAR khususnya e-KGB masih mengalami beberapa masalah, diantaranya kurangnya komunikasi antara fasilitator kepada aparatur penerima KGB belum tersampaikan dengan baik, yang menyebabkan aparatur kurang mengetahui sebuah kebijakan penggunaan SIAP JABAR khususnya e-KGB. Terdapat kendala dari jaringan internet, update nya Sistem yang mengakibatkan halaman Usulan Kenaikan Gaji Berkala mengalami eror. Tidak adanya respon dari teknisi SIAP JABAR apabila terjadi masalah pada SIAP JABAR khususnya e-KGB.

Untuk mengetahui implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat yang didalamnya terdapat permasalahan-permasalahan, maka peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan menurut George C Edwards III, yang mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan dapat tercapai tujuannya jika empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut berjalan sinergi satu sama lain. Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa *Communication* (komunikasi) terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi), *Resources* (Sumber daya) terdiri dari *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authority* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). *Dispositions* (sikap pelaksana) terdiri dari *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Bureaucratic Structure* (Struktur birokrasi) terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12). Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam suatu penyelesaian masalah, begitu pula dengan pengelolaan *electronic-Kenaikan Gaji Berkala* yang menjadi suatu bagian dari tugas yang perlu untuk dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi

Jawa Barat seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tidak sesuai dengan di lapangan. Kejelasan komunikasi merupakan suatu cara yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat sebagai pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) dalam mengelola *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala, Kejelasan komunikasi harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. Konsistensi perintah yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam pengelolaan *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala perlu konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan oleh para aparaturnya maupun para petugas dilapangan. Bilamana perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan dan secara langsung akan menyebabkan tidak maksimalnya pengelolaan *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala.

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala seharusnya memiliki sumber daya yang memadai, sumber daya tersebut meliputi aparatur, sarana maupun prasarana.

Disposisi merupakan sikap dari aparatur Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat, dalam mengelola *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala, sikap aparatur perlu diperhatikan karena mempunyai hubungan penting terhadap Implementasi Kebijakan *E-Government* Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat Pada Badan Kepegawian Daerah Provinsi Jawa Barat (Studi Kasus *Electrinsic*-Kenaikan Gaji Berkala).

Struktur birokrasi di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam pengelolaan Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) merupakan pembagian kerja bagi para aparatur di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat kedalam sub-sub bidang yang sebelumnya telah ditentukan dengan kemampuan dari para aparatur itu sendiri yang bertujuan agar pengelolaan Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dapat berjalan secara maksimal.

Berdasarkan teori dan pemaparan di atas maka peneliti membuat Definisi operasional sebagai berikut yaitu:

1. Implementasi adalah penyediaan sarana dan pelaksanaan aturan-aturan tertentu yang menimbulkan dampak tertentu bagi aparatur sipil negara yang dilaksanakan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat melalui Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*).
2. Kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang direncanakan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam kebijakan Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*).
3. Implementasi kebijakan adalah penerapan kebijakan Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat yang

dapat menimbulkan dampak atau akibat yang dapat dirasakan oleh aparatur sipil negara.

4. Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (SIAP JABAR) adalah dimaksudkan untuk memfasilitasi para aparatur untuk memenuhi hak sebagai pegawai karena layanan kepegawaian sangat penting bagi aparatur itu sendiri agar lebih mudah mendapatkan data PNS yang akurat dan terintegrasi antar instansi.
5. Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Barat merupakan instansi pemerintah yang mempunyai tugas pokok untuk membantu Gubernur melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan yang menjadi kewenangan daerah provinsi jawa barat dan salah satu fasilitas yang diberikan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat kepada aparatur sipil negara Provinsi Jawa Barat adalah Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala).
6. Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat adalah serangkaian kebijakan yang dilakukan dalam memberikan layanan kepegawian kepada aparatur. Adapun untuk mencapai tujuan dan target dari Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala). ini sebelumnya berdasarkan indikator berikut :

- a. komunikasi adalah proses penyampaian pesan, ide dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain yang dilakukan dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) Pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat terdiri dari:
1. penyampaian informasi adalah penyampaian informasi yang disampaikan oleh aparatur Badan Kepegawaian Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.
 2. Kejelasan adalah suatu kejelasan perencanaan pengelolaan dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat tidak menyimpang serta harus jelas dan konsisten.
 3. Konsistensi adalah pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian

Daerah Provinsi Jawa Barat secara berkesinambungan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- b. sumber daya adalah pelaksana serta alat bantu bagi aparatur pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. *Resources* terdiri dari:
 1. staf adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.
 2. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic-Kenaikan Gaji Berkala*) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.
 3. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus

electronic-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.

4. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.

c. *Disposition* adalah sikap positif pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi tujuan dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. *Disposition* terdiri dari:

1. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah sikap pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.

2. *Incentives* (insentif) adalah kecenderungan-kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh

pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya yang akan membuat pelaksana melaksanakan dengan baik dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.

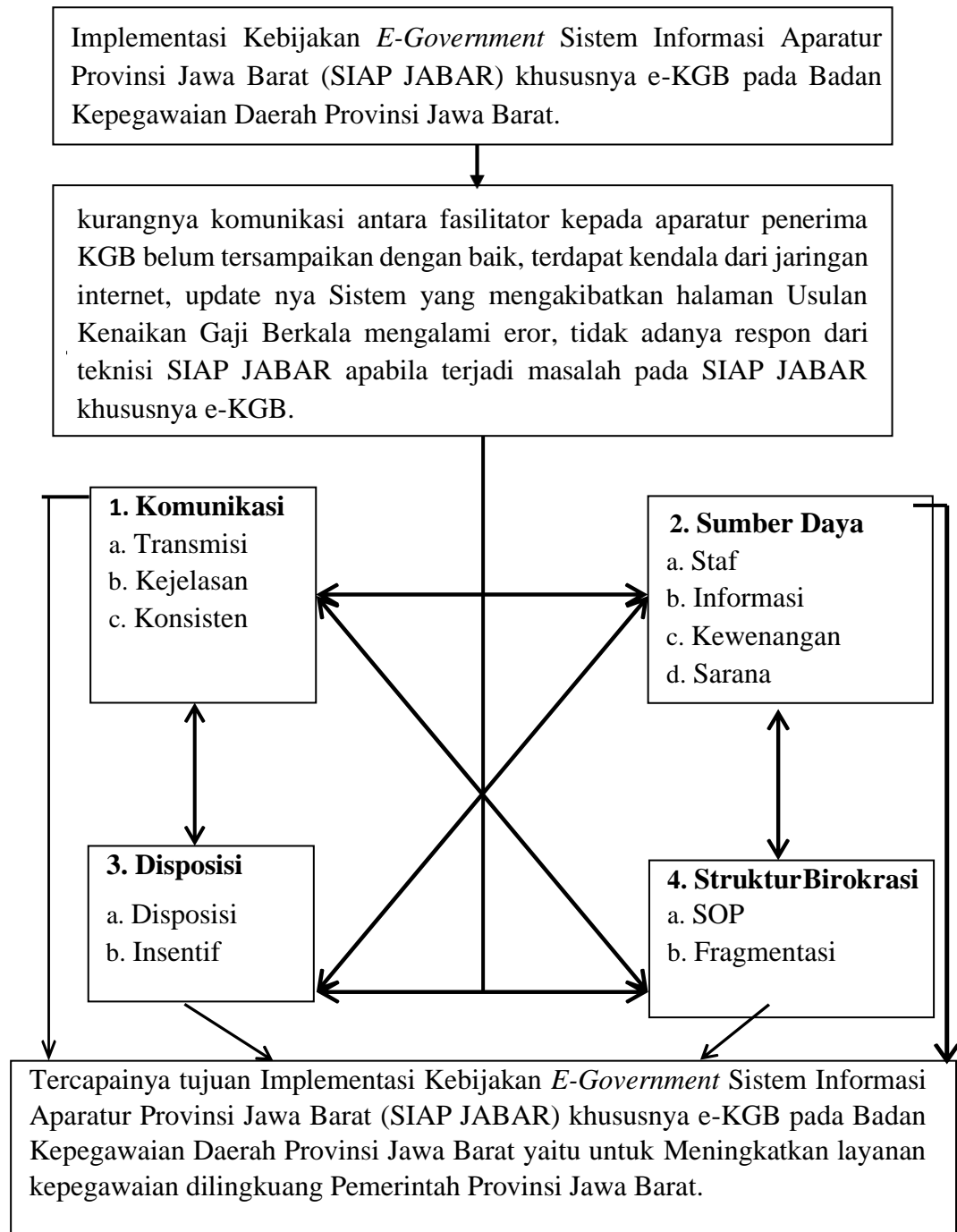
d. struktur birokrasi adalah struktur organisasi, pembagian wewenang dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat. *Bureaucratic structure* terdiri dari:

1. *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam Implementasi Kebijakan *E-Government* Tentang Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (studi kasus *electronic*-Kenaikan Gaji

Berkala) pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat.

Pengertian diatas terdapat tujuan dari penelitian yang akan dilakukan, yaitu agar bisa tercapai suatu kebijakan *E-Government* SIAP JABAR khususnya e-KGB di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat mendapatkan hasil yang maksimal.

Gambar 2. 2
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian diatas maka proposisi penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan *E-Government* Sistem Informasi Aparatur Provinsi Jawa Barat (SIAP JABAR) khususnya e-KGB pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat, ditentukan oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, Struktur birokrasi.