BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi ialah suatu tindakan yang telah dirncanakan untuk mencapai tujian yang ditentukan. Implementasi dilakukan setelah perencanaan suatu kegiatan atau suatu aturan yang telah benar-benar telah dirancang sedemikian rupa agar saat pelaksanaannya sesuai dengan yang diharapkan. Implementasi menurut Lukman Ali adalah:

> mempraktekan, memasangkan Implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.
> (Ali, 1995:1044).

Implementasi suatu kebijakan harus dilakukan dengan baik secara individual ataupun secara kelompok supaya peraturan yang telah direncanakan terlaksana dengan baik dilapangan. Perjalanan suatu implementasi yang dilakukan tanpa adanya maksud dan tujuan maka implementasi tersebut akan dikatakan buta artinya tidak ada arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam suatu implementasi tersebut.

2.1.2 Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*policy*" Yang berarti aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat,. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Dalam menmbuat suatu kebijakan haruslah benar-benar melakukan suatu pertimbangan yang matang yang dilihat dari berbagai pandangan dan tidaklah akan sesuai dengan yang diharapkan dalam perjalanan suatu kebijakan apabila hanya dilihat dari sudut pandang individusaja seharusnya suatu kebijakan harus berasal dari masing-masing pemikiran yang dijadikan suatu pemahaman yang memiliki titik temu menurut M. Irafan Islamy dalam buku *Prinsip-Prinsip Perumusan Negara, Pengertian Kebijaksanaan* adalah:

> Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata *wisdo*. (Islamy, 1997:5).

Pembentukan atau pembuatan suatu kebijakan seharusnya memang benar-benar dalam pertimbangan agar tidak tepat sasaran dalam pelaksanannya dan tidak menimbulkan pertanyaan. Akan lebih baik apabila dalam suatu kebijakan yang berjalan atau yang sedang terimplementasi hal tersebutlah yang menciptakan kebijaksanaan maka jika kebijakan menimbulkan kebijaksanaan tidak aka ada pihak yang merasa dirugikan.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan ialah suatu tindakan atas peraturan-peraturan yang dilakukan atau pelaksanaan peraturan yang telah dibuat yang telah direncanakan sedemikian rupa yang telah dilihat melalui beberapa faktor. Implementasi kebijakan menurut Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys, adalah:

> Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan 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 damapak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomesbiasanya diukur setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implemantasi kebijakan.
> (Indiahono, 2009:143).

Definisi diatas ialah tahapan dimana suatu kebijakan akan menimbulkan pengaruh (sebab/akibat) yang menghasilkan *output* dan *outcomes*, dimana *output* sebagai penyebab kebijakan sedangkan *outcomes* sebagai dampak dari kebijakan. Implementasi suatu kebijakan juga dilakukan dan dikelola dalam manajemen implementasi Faktor – faktor implementasi kebijakan dilaksanakan dalam manajemen implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dikelola dalam tugas-tugas :

> *Pertama* adalah Implementasi strategi yaitu kebijakan dapat langsung dilaksanakan atau memerlukan kebijakan turunan sebagai kebijakan pelaksanan. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut :
> a) Menyesuaikan struktur dengan strategi.
> b) Melembagakan srategi.
> c) Mengoperasionalkan strategi.
> d) Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi.

Kedua pengorganisasian yaitu merumuskan prosedur implementasi, yang diatur dalam model dasar mengorganisasi, memimpin dan mengendalikan dengan konsep-konsepnya:
a) Desain organisasi dan struktur organisasi
b) Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
c) Integrasi dan koordinasi
d) Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia
e) Hak, wewenang dan kewajiban
f) Pendelegasian
g) Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
h) Budaya organisasi
Ketiga yaitu penggerakan dan kepemimpinan adalah melakukan alokasi sumber daya, menyesuaikan prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan, saat kebijakan pada fase ini sekaligus diberikan pedoman diskresi atau ruang gerak bagi individu pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenang apabila menghadapi situasi khusus dan menerapkan prinsip-prinsi dasar good governance. Dengan konsep-konsepnya:
a) Efektivitas kepemimpinan
b) Motivasi
c) Etika
d) Mutu
e) Kerja sama tim
f) Komunikasi organisasi
g) Negoisasi
Keempat adalah pengendalian yaitu mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan proses monitoring secara berkala dan konsep-konsepnya:
a) Desain pengendalian
b) Sistem informasi manajemen dan
c) Monitoring
d) Pengendalian anggaran atau keuangan
e) Audit
(Nugroho, 2004:163)

Empat faktor di atas sangat berpengaruh dalam kelancaran suatu implementasi kebijakan Implementasi kebijakan ialah suatu proses pelaksanaan atas berbagai bentuk kebijakan yang dicanangkan oleh negara atau pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya, yang berguna bagi kepentingan publik. Dalam kaitan ini Dunn menyatakan bahwa : "*policy implementation includes the execution and steering of law action over time.*

Policy implementation is essentially a practical activity, asdistinguished from policy formulation, which is essentially theoretical". (Dunn, 1981:60).

Pelaksanaan kebijakan menurut William Dunn tersebut lebih bersifat kegitan praktis termasuk didalamnya melaksanakan eksekusi serta mengarahkan. Pengarahan kebijakan merupakan suatu bagian yang sangat penting dalam suatu proses kebijakan. Dalam pelaksanaan suatu kebijakan tidaklah selalu berjalan mulus. Dalam pelaksanan tidak sedikit terjadi pro dan kontra karna sering tidak mendapat respon yang baik dari masyarakat. Dalam hal ini Mazmanian dan Sabatier dalam Rusli mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

> Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan ekslusif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutnya secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.
> (Dalam Rusli, 2013:91)

Dalam pelaksanaan keputusan jelas telah tertera perintah-perintah tegas untuk memperjelas berjalannya suatu kebijakan yang baik yang sesuai keinginan atau tujuan, dalam mencapai hal itu tidak cukup hanya dalam hal perintah-perintah saja tanpa ada perbuatan atau implementasi yang baik dalam pelaksanaan. Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat haruslah berjalan serta diiringi oleh komunikasi yang baik dalam perjalanan suatu kebijakan tersebut. Jika dalam suatu keputusan tersebut tidak jelas apa perintah-perintah yang akan dilaksanakan maka tujuan yang dimaksudkan tidak akan tercapai.

Adapun pengertian implementasi kebijakan menurut Solichin Abdul Wahab yang dikutip Tahir adalah sebagai berikut :

> Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang diatasi, menyebutkan secata tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.
> (Dalam Tahir,2014:55)

Tahir dalam memahami pendapat Wahab diatas mengatakan bahwa :

> Ini berarti bahwa setelah suatu keputusan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana keputusan itu diimplementasikan. Implementasi bersifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain.
> (Dalam Tahir, 2014:55)

Menurut Tahir sendiri, implementasi suatu kebijakan adalah "suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan".(Tahir, 2014:56)

Lebih lanjut, Wibawa mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut :

> Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan. Sesungguhnya implementasi kebijakan bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan.
> (Wibawa, 1994:15)

Penjelasan diatas menyatakan bahwa jelas bahwa sesungguhnya implementasi bukanlah hanya sekedar keputusan-keputusan dalam saluran-saluran birokrasi saja namun lebih dari itu yaitu menyangkut msalah konflik, keputusan dalam memperoleh hasil dari suatu kebijakan. Beranjak dari pandangan tersebut,

dapat diperoleh gambaran bahwa implementasi suatu program mempunyai peran penting dan menentukan dalam menanggulangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan.

Pemahaman mengenai implementasi juga dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter (dalam Wahab, 2008) yang merumuskan implementasi sebagai: "*Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*

Dari penjelasan diatas, menyebutkan bahwa tidak cukup implementasi yang dilakukan hanya oleh pemerintah tanpa ikut campurtangan dari pihak masyarakat. Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Wahab juga mengutip pendapat Mazmanian dan Sebatier terkait pengertian implementasi kebijakan, yaitu:

> *Implementation is carrying out of a basic policy decision, usually corporated in a statue but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identified problems be addressed, stipulated the objective to be pursued, and in a variety ways, "structures" the implementation process normally runs through a number of stage beginning with passage of a basic statue, followed by policy outputs (decisions) of the implementating agencies, the compliance of target groups with those decision, the actual impact both intended and unintended of those outputs, thepercieved impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statue.*
> (Dalam Wahab, 2002:64)

Pendapat tentang implementasi yang disampaikan Wahab yang juga mengutip pendapat Mazmanian dan Sebatier bahwa implementasi kebijakan

merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan-keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung seletah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan-keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keptusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak keputusan dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap undang-undang dan peraturan yang bersangkutan.

2.1.4 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu:

a) Bersifat *self-executing,* yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
b) Bersifat non *self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

(Islamy 1997: 102-106).

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan implementasi sebagai:

> *Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form the commandments or the decision-keoutusan 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 definisi diatas kebijakan atau peraturan yang dibuat tidak hanya sekedar dibuat saja lalu setelah selesai dibuat didiamkan begitusaja akan tetapi sebuah kebijakan yang telah selesai dibuat haruslah diimplementasikan.

2.1.5 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990:235), menjelaskan yang dimaksud dengan penghambat adalah hal yang menjadi penyebab atau karenanya tujuan atau keinginan tidak dapat diwujudkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip oleh abdul wahab, yaitu :

a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatanhambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
d) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
f) Hubungan saling ketergantungan kecil.

g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Dalam Wahab 1997:71-78).

Penjelasan menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip oleh Abdul Wahab diatas dimaksudkan bahwa dalam perjalanan implementasi kebijakan maka perlulah keterkaitan antara hubungan-hubungan yang saling ketergantungan antara berbagai pihak dikuatkan dengan komunikasi yang baik.

Dalam kelancaran implementasi kebijakan faktor penunjang tidak hanya dari pemerintah saja akan tetapi adanya ikut campur tangan masyarakat. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

(Suggono, 1994:23)

Peran terbesar suatu implementasi kebijakan tidak hanya ada pada tangan pemerintah saja melainkan keikutsertaan atau partisipasi oleh masyarakat yang menjalankan kebijakan tersebut. Tanpa adanya respon positif dari rakyat maka tidak aka nada kelancaran dalam implementasi suatu kebijkan.

2.1.6 Ukuran Implementasi Kebijakan

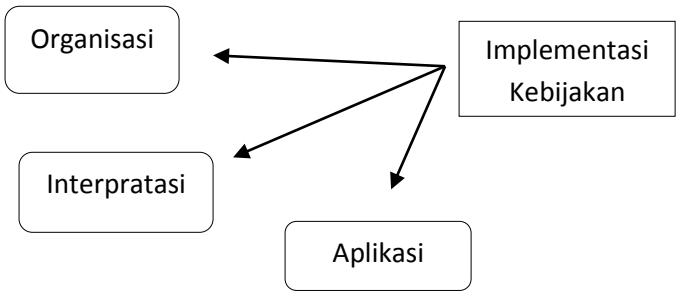
Dalam manjadikan ukuran untuk menjalankan suatu implementasi suatu kebijakan banaya berbagai cara atau model definisi dari setiap para ahli yang berisikan tentang faktor yang mempengarusi keberhasilan suatu implement tsai kebijakan. Menurut Jones yang dikutip Tahir, ada tiga aktivitas yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Tiga aktivitas yang dimaksud adalah:

1. Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berkelanjutan
2. Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
3. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

(Dalam Tahir, 2014:81)

Model implementasi kebijakan dari Jones kemudian digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Charles Jones



Sumber : Jones dalam Tahir (2014:81)

Dari model gambar implementasi kebijakan dari Jones diatas terlihat bahwa untuk terciptanya suatun implementasi kebijakan yang baik juga terdapat

peranan penting dari interpretasi, organisasi, aplikasi yang sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan menurut Jones.

Implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin yang dikutip Tahir lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan pelayanan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yaitu:

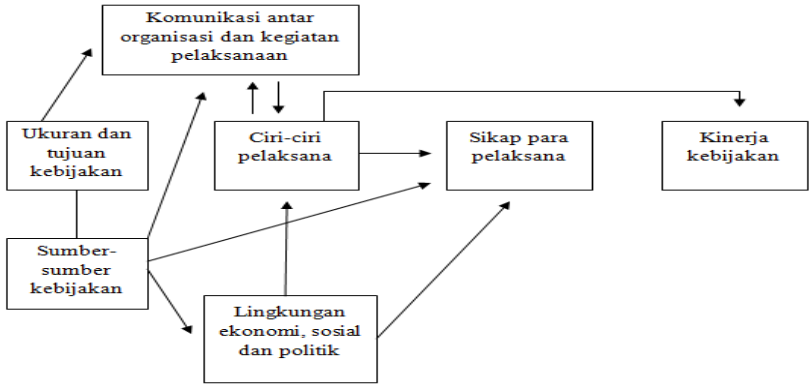
1. Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan
2. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver*bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan itu sendiri.

(Dalam Tahir, 2014:96)

Dari definisi implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin yang dikutip Tahir bahwa implementasi terkait dengan tingkat kepatuhan birokrasi.

Mengenai keterkaitan antar variabel dalam model Van Meter dan Van Horn diperlihatkan pada gambar dibawah ini

Gambar 2.2
Model of Policy Implementation Process

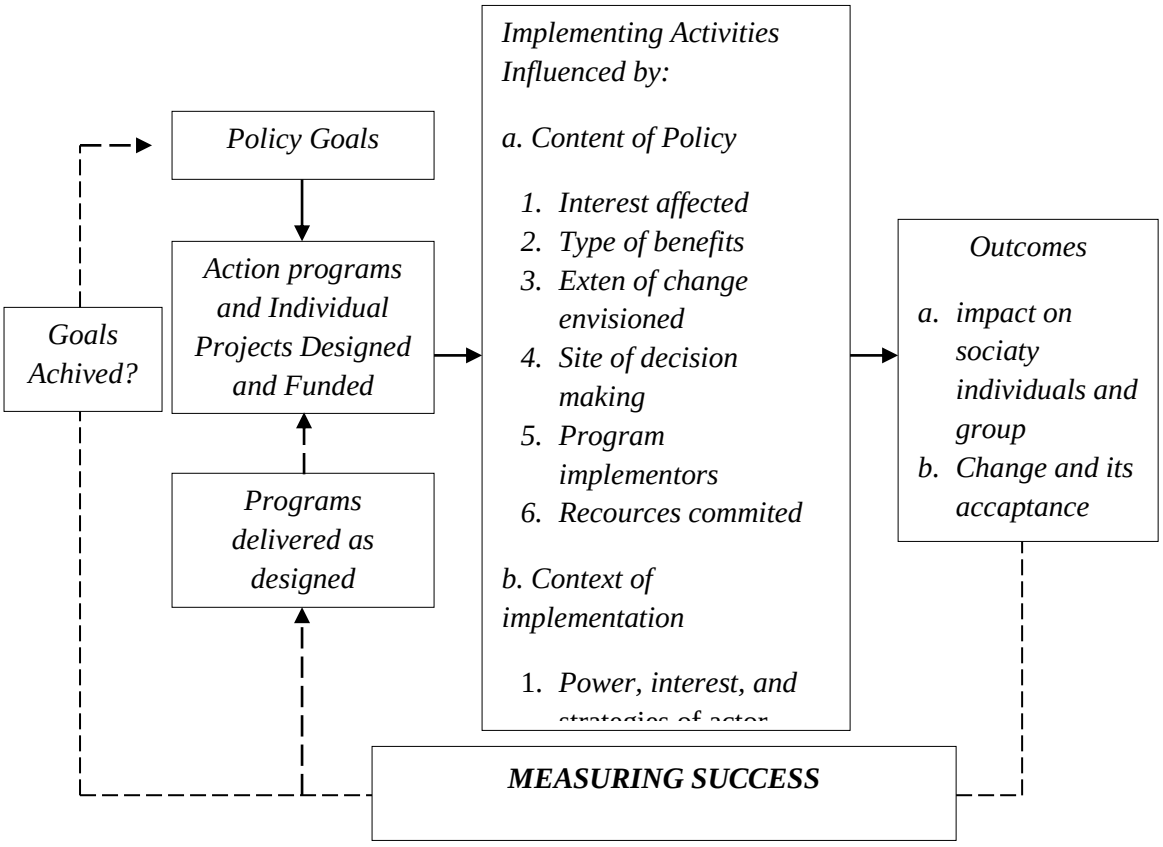


Sumber : Van Meter dan Van Horn dalam Rusli (2013:107)

Penggambaran implementasi kebijakan diatas terlihat bahwa saling keterkaitannya antara variable-variabel

Menurut Grindle, ada dua kelompok faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: "variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan variabel konteks kebijakan (*context of policy*)"(Grindle, 1980:9-10). Model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.3
Implementation as a Political and Administration Process



Sumber : Grindle (1980:11)

Isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*) yang diklasifikasikan menurut Grindle sangat mempengaruhi proses implementasi itu sendiri. Klasifikasinya sebagai berikut:

Isi kebijakan (*content of policy*):

1. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi);
2. *Type of benefits* (tipe manfaat);
3. *Exten of changeenvisioned* (tingkat perubahan perilaku);
4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan);
5. *Program implementors* (pelaksana program);
6. *Recources commited* (sumber daya)

Konteks kebijakan (*context of policy*):

7. *Power, interest, and strategies of actor involved*(kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor terlibat);
8. *Institution and regime characteristics*(karakteristik institusi dan rezim);
9. *Compliance and responsiveness*(kepatuhan dan daya tanggap).

(Grindle:1980:11)

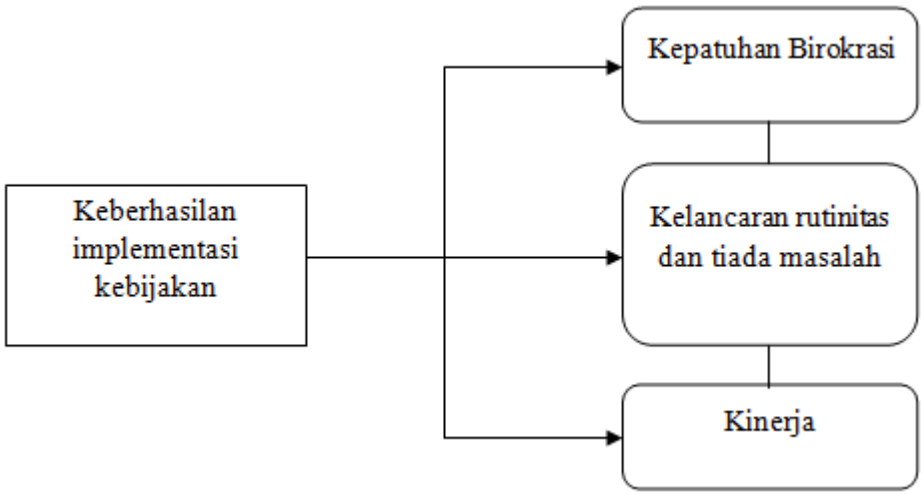
Faktor-faktor diatas sangat berpengaruh dalam pelaksanaan dan juga saling memiliki keterkaitan satu dengan yag lain jika salah satu tidak terlaksana maka akan terjadi ketimpangan dalam implementasi suatu kebijakan tersebut. Faktor-faktor lain yang juga mempengaruhi suatu implementasi menurut (2014:74) menjelaskan bahwa: “isi kebijakan menunjukan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijikan”. Sementara itu faktor atau variabel konteks berkaitan dengan lingkungan dimana kebijakan itu dibuat dan aktivitas administrasi dilaksanakan.

Rippley dan Franklin dalam Tahir mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif, yaitu:

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi diatasnya
2. Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. (Dalam Tahir, 2014:95)

Ketiga perspektif diatas dapat menjadi penghambat ataupun menjadi pendukung dalam implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa ketiga perspektif tersebut harus mendapat perhatian yang serius dalam proses implementasi kebijakan. Untuk jelasnya terkait dengan model implementasi kebijakan Rippley dan Franklin dapat dilihat pada gambr berikut.

Gambar 2.4
Model Implementasi Kebijakan menurut Rippley dan Franklin



Sumber: Rippley dan Franklin dalam Tahir (2014:95)

Implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin yang dikutip Tahir lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan pelayanan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan
2. Kelancaran rutinitas dan tiada masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap

permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver*bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.

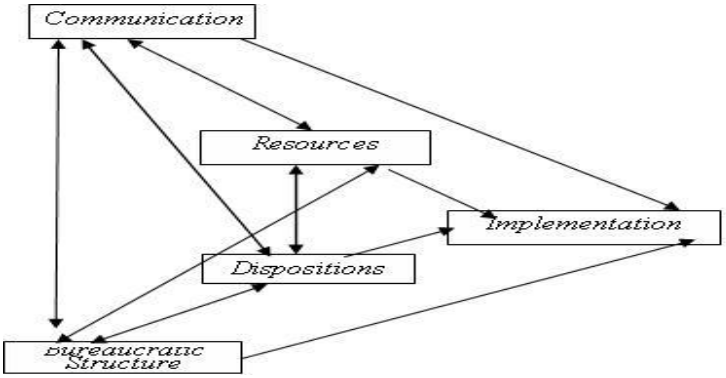
3. Kinerja. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan itu sendiri. (Dalam Tahir, 2014:96)

Bentuk ataun model implementasi kebijakan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Transformasi pikiran George C. Edwards III dalam (Tangkilisen, 2003:11) mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

1. Communication
2. Resources
3. Dispositions
4. Bureaucratic Structure
(Tangkilisen, 2003:11)

Model keberhasilan dari implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III diatas dapat dilihat bahwa terdapat 4(empat) indikator yaitu *communication*(komunikasi), *resources*(sumber daya), *Dispositions*(sikap pelaksana), dan *Bureaucratic Structure*(struktur birokrasi). Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III:

Gambar 2.5
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edwards III



Sumber : Edwards III (1980:148)

Berdasarkan gambar diatas yang merupakan gambaran tentang implementasi kebijakan untuk mendapatkan hasil dari implementasi kebijakan yang baik. **Pertama**, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *Communicaions* (komunikasi), menurut Edwards III *Communicaions* yaitu:

> mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten". (Tangkilisen, 2003:11)

Berdasarkan definisi diatas *communication* (komunikasi) memiliki peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan agar suatu kebijakan berjalan dengan lancar dan mudah dipahami, agar tidak terjadinya kesalah pahaman dalam pelaksanaan kebijakan maka komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.

Kedua, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya (*Resources*). *Resources*, bukan

hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana (Tangkilisen, 2003:11). Berdasarkan hal ini bahwa *Resources* (sumber daya) ialah sebagai faktor penting dalam penunjang berjalannya suatu kebijakan yang baik. Sumberdaya disini tidak hanya dilihat dari kemampuan dari sumber daya tersebut namun juga dilihat dari faktor dana.

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Menurut Edwards III

> *Dispositions*, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu. (Tangkilisen, 2003:11).

Sikap dari pelaksana kebijakan(*dispotitions*) ialah suatu kemampuan dalam menjalankan kebijakan tersebut selain dari apa yang harus dilakukan sehingga dalam pelaksanaan atau dalam prakteknya tidak terjadi bias.

Keempat, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi.

> *Bureaucratic Structure,* mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transpormasi dalam pertangungjawaban di antara unit organisasi.
> (Tangkilisen, 2003:11).

Dalam hal ini *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi) juga sebagai faktor penunjang kelancaran pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Apa bila terjadi kelemahan dari struktur birokrasi ini maka sosialisasi dari kebijakan

tersebut tidak akan berjalan dengan lancar dan mengacu kegagalan dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dari berbagai model-model implementasi kebijakan dari para ahli diatas penulis mengambil atau mengguanakan model dari George C. Edwards III yang memiliki 4 (empat) indikator dalam bukunya Implementasi Kebijakan Publik yaitu *communication* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *Dispositions* (sikap pelaksana), dan *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi). Penulis memilih model implementasi dari George C. Edwards III karena menurut pandangan penulis medel tersebut lebih relevan sebagaiman dilihat dari keadaan atau masalah yang terjadi. Tentang definisi implementasi kebijakan publik yang sebagai mana harus berjalan sesuai yang diharapkan, suatu peraturan yang telah ada seharusnya berjalan dengan baik dan mendapatkan respon dari masyarakat. Namun dalam kenyataannya implementasi kebijakan dari Peraturan Walikota Bandung Nomor 522 Tahun 2007 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penegakan sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan Dan Keindahan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 11 tahun 2005 yang telah ditetapkan dan tertera jelas sanksi yang telah ditetapkan bilamana peraturan tersebut tidak dijalankan namun hal itu tidak berarti bagi masyarakat seharusnya jika ingin peraturan tersebut berjalan dengan baik haruslah

berlandaskan atau melihat dari indikator-indikator penunjang berjalannya implementasi kebijakan agar sesuai dengan keinginan yang diharapkan.

Pertama, *communication* (komunikasi). Komunikasi sebagai pelancar atau untuk memperjelas keadaan agar pesan atau maksud dan tujuan dari komunikator tersampaikan jelas kepada komunikan jika tidak adanya suatu komunikasi maka tidak akan jelas maksud dan tujuan yang ingin di capai. penyampaian suatu pesan atau berupa kominikasi harus konsistensi dalam pelaksanaannya harus jelas tidak ada kebimbangan dalam penyampaian pesan tersebut. Dalam berlangsungnya suatu komunikasi juga memerlukan kejelasan atau ketransparansian dari apa yang ingin disampaikan agar tidak ada yang ditutupi. Tidak hanya itu pertanggung jawaban sangat diperlukan agar adanya pengawasan dalam berjalannya suatu kebijakan dan juga harus terstruktur. Berlangsungnya komunikasi juga dilihat dari media yang digunakan dalam hal itu media yang digunakan harus tepat sasaran.

Kedua, *resources* (sumber daya). Keberhasilan dari suatu kebijakan ditunjang dengan sumber daya yang baik pula. Sumber daya yang dimaksud ialah aparatur sebagaimana sebagai pelaksana kebijakan tersebut serta masyarakat sebagai penerima dari kebijakan yang diberikan oleh aparatur. Tidak hanya itu pendidikan juga termasuk didalam sumber daya maksudnya ialah pendidikan sebagai pengukur wawasan agar saat melakukan suatu kebijakan dalam sosialisasinya aparatur mengerti bagaimana cara agar kebijakan tersebut tersampaikan dan dilaksanakan dengan baik.

Ketiga, *Dispositions* (sikap pelaksana). Kelancaran implementasi kebijakan haruslah dilakukan secara intensif agar pelaksanaan kebijakan tersebut terus terpantau dan berjalan lancar.

Keempat, *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi). Dalam hal ini dilihat dari visi misi kelurahan adakah dalam visi misi tersebut terciptanya keindahan lingkungan dipekarangan rumah warga atau masyarakat.

Berdasarkan Kerangka Pemikiran di atas maka Definisi Operasional dari Penelitian di atas dikutip ini Sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan ialah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparatur yang ditujukan untuk tercapainya pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005
2. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 ialah suatu kebijakan yang bertujuan untuk tercapainya suatu keadaan aman bersih dan indah agar meningkatkan taraf hidup masyarakat.
3. Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Nomor 522 Tahun 2007 ialah tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005. Sebelumnya untuk mengukur Implementasi Kebijakan dapat dilihat berdasarkan indikator-indikator sebagai berikut:
    1. *Communication* (komunikasi) adalah cara aparatur menyampaikan suatu kebijakan agar penyampaian kebijakan tersebut benar-benar tersampaikan maksud dan tujuannya. Komunikasi yang dilaksanakan yaitu berupa:

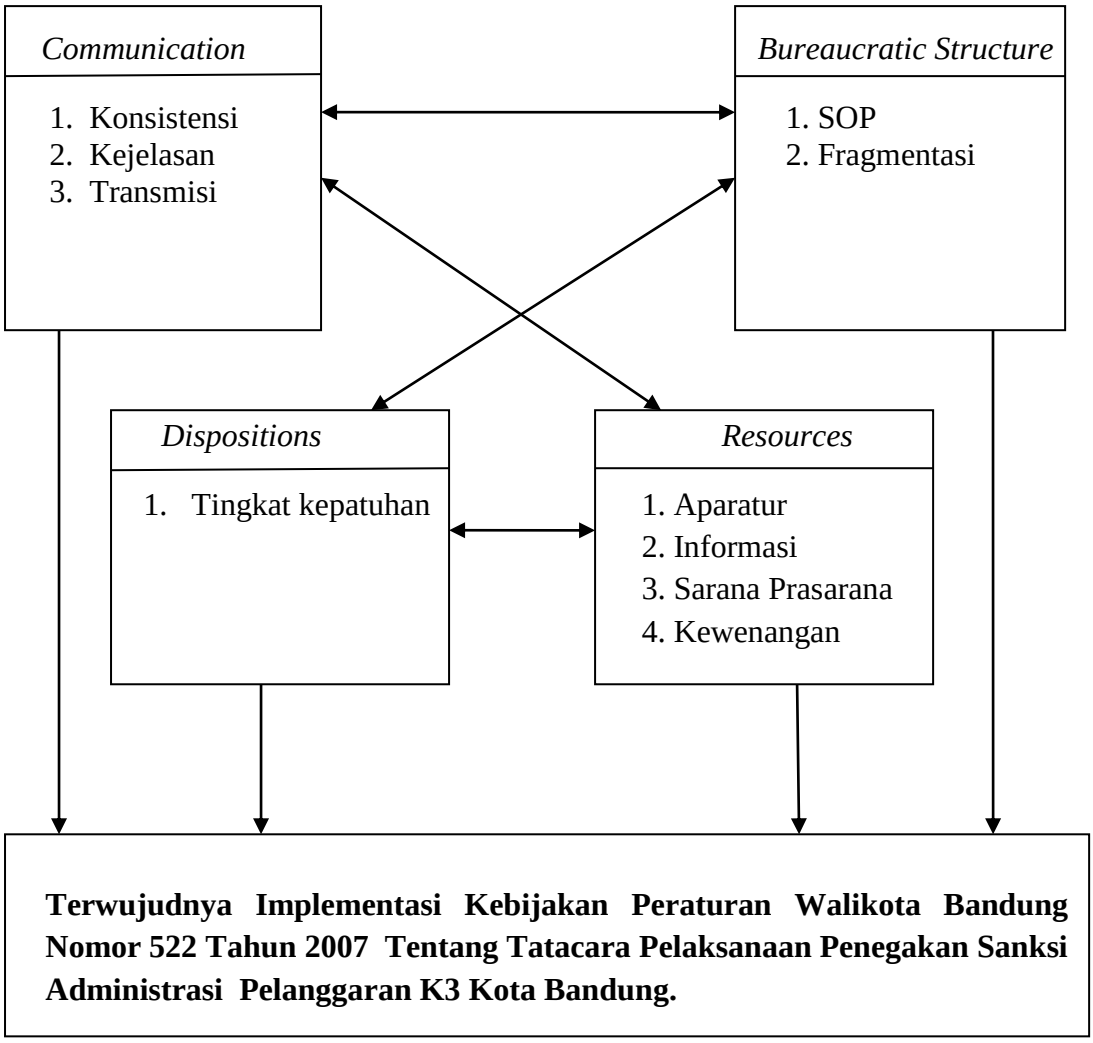
a. Konsistensi adalah pemberian atau tahapan yang dilakukan aparatur secara terus menerus dan terstruktur.
b. Kejelasan adalah pesan yang disampaikan jelas dan tidak ada yang ditutup-tutupi agar tidak terjadi kesalah pahaman dari pihak masyarakat dalam penerimaan pesan tersebut.
c. Trasnmisi adalah penyampaian pesan tentang kebijakan Peratutan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 yang dilakukan oleh aparatur kepada masyarakat.

2. *Resources* (sumber daya) adalah pelaksana dan segala kebutuhan yang diperlukan demi kelancaran berjalannya Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007. Sumber daya disini berupa:
   a. Aparatur adalah pelaksanan dari Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007.
   b. Informasi adalah sumber daya berupa data yang disampaikan kepada masyarakat.
   c. Sarana prasarana adalah alat atau fasilitas yang berikan untuk kelancaran dan keberhasilah dari Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007.
   d. Kewenangan Adalah Kewenangan Yang Bersifat Formal Dalam Menjalankan Kebijakan Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan Dan Keindahan Kota Bandung.

3. *Dispositions* (sikap pelaksana) adalah cara atau gaya yang dilakukan aparatur dalam penyelenggaraan Kebijakan Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007. Sikap pelaksana tersebut ialah berupa:
    a. Tingkat Kepatuhan adalah sikap pelaksana yang dilakukan dengan tanggung jawab.
4. *BureaucraticStructure* (struktur organisasi) adalah pembagian wewenang dalam pelaksanaan Kebijakan Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Kebersihan dan Keindahan Kota Bandung dengan cara:
    a. SOP (Standar Operasional Prosedur) adalah mekanisme jalannya pelaksaan Kebijakan Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007.
    b. Fragmentasi adalah pemberian tanggung jawab kepada pihak pelaksanan Kebijakan Peratutan Walikota Nomor 522 Tahun 2007.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.6
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Proposisi dalam penelitian ini adalah :

Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 522 Tahun 2007 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penegakan Sanksi Administrasi Pelanggaran Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan (K3) Kota Bandung, ditentukan oleh *Communication* (komunikasi), *Resources* (sumber daya), *Dispositions* (sikap pelaksana), *Bureaucratic Structure* (struktur organisasi).