BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Implementasi

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

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". (Solichin Abdul Wahab, 2005:64).

Jadi sesuatu yang 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 ke negaraan. Sedangkan pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Solichin Abdul Wahab, 2005:65).

Berdasarkan pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang/berkepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita/tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi yang dimaksud disini yaitu bagaimana program pengembangan yang dilaksanakan tersebut dapat mencapai tujuan/sasaran yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan kutipan di atas maka menurut Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, bahwa implementasi adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Winarno, 2002:101-102).

Adapun makna Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solichin Abdul Wahab (2008; 65), mengatakan bahwa ,yaitu:

> "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian". (Solichin Abdul Wahab, 2008 : 65)

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Grindle (1980: 7) menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai

tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

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

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan berasal dari policy dianggap merupakan sebuah konsep yang relatif menurut Hill, yaitu: *"The concept of policy has a particular status in the rational model as the relatively durable element against which other premises and actions are supposed to be tested for consistency."* (Michael Hill, 1993: 8).

Berdasarkan pengertian diatas kebijakan pada dasarnya kebijakan adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Apabila dikaitkan dengan dengan kebijakan publik, maka kata pelaksanaan kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah

ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah:

> "suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan / mewujudkan sasaran yang diinginkan." (Tangkilisan, 2003:12).

Adapun menurut Woll kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Tangkilisan, 2003:2). Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakatnya.

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Adapun pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irfan Islamy berpendapat bahwa:

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 wisdom (Islamy, 1997:5).

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah. Menurut Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn secara umum kebijakan dikelompokan menjadi tiga, yaitu:

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

Dimulai dengan proses perumusan pembuatan kebijakan lalu proses pelaksaan implementasi di lapangan dan terakhir adalah evaluasi dari kebijakan yang telah di implementasikan di lapangan. Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan memudahkan untuk membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Adapun menurut Woll terdapat tingkatan pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan dari tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat.

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

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

2.1.3 Pengertian Imlementasi kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat

kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Berdasarkan uraian di atas pengertian implemetasi kebijakan yang di ungkap oleh Edward III:

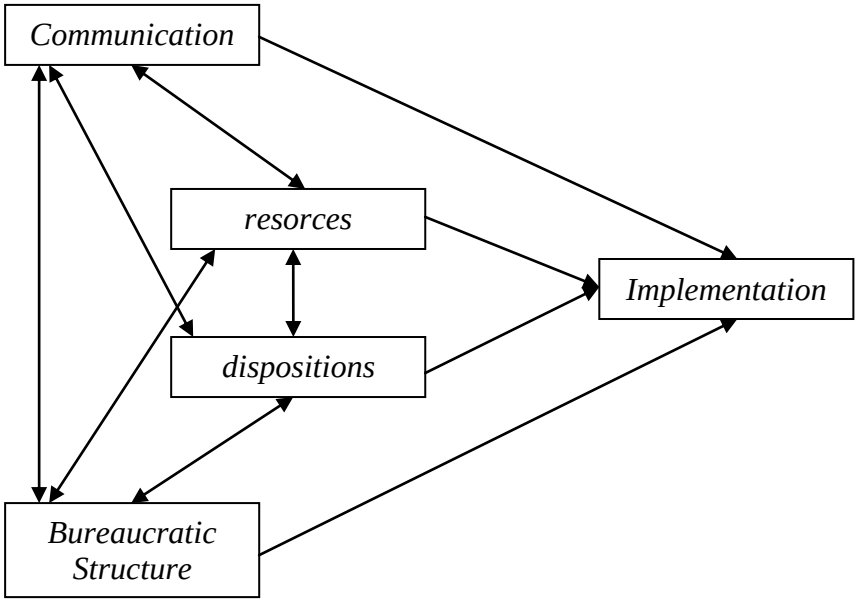
> *"Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy for the people whom it affects".* (Edward III, 1980:1)

Berdasarkan pengertian implementasi menurut Edward III bahwa implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan seperti pasal Undang-undang legislatif, pengeluaran sebuah peraturan eksekutif, pelolosan keputusan pengadilan atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang akan mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Selanjutnya Edward III mengemukakan beberapa hal mengenai komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication,*
2. *Resource,*
3. *Dispositions,*
4. *Bureaucratic Structure.*
   (Edward III, 1980:12).

Masing-masing dari berbagai faktor di atas bukan hanya secara langsung mempengaruhi implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edward III:

Gambar 2.1
Direct and Indirect Impacts On Implementation



(Edward III, 1980:148)

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan. Selanjutnya Tachjan mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan adminsitratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro". (Tachjan, 2006:25)

Berdasarkan pengertian diatas, implementasi merupakan suatu proses yang 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 ke negaraan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan.

Implementasi kebijakan dalam pembuatannya melalui adanya suatu tahapan, tahapan tersebut dalam pelaksanaannya di pengaruhi oleh masyarakat karena dengan melibatkan masyarakat maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berhasil. Akan tetapi walaupun kebijakan tersebut sudah tepat dan mengikutsertakan masyarakat maka akan mengalami kegagalan yang diakibatkan oleh kurang diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu apabila suatu kebijakan dapat berhasil maka dalam prosesnya harus melibatkan masyarakat dan juga dalam mengimplementasikan kebijakan harus maksimal sehingga diperoleh hasil yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

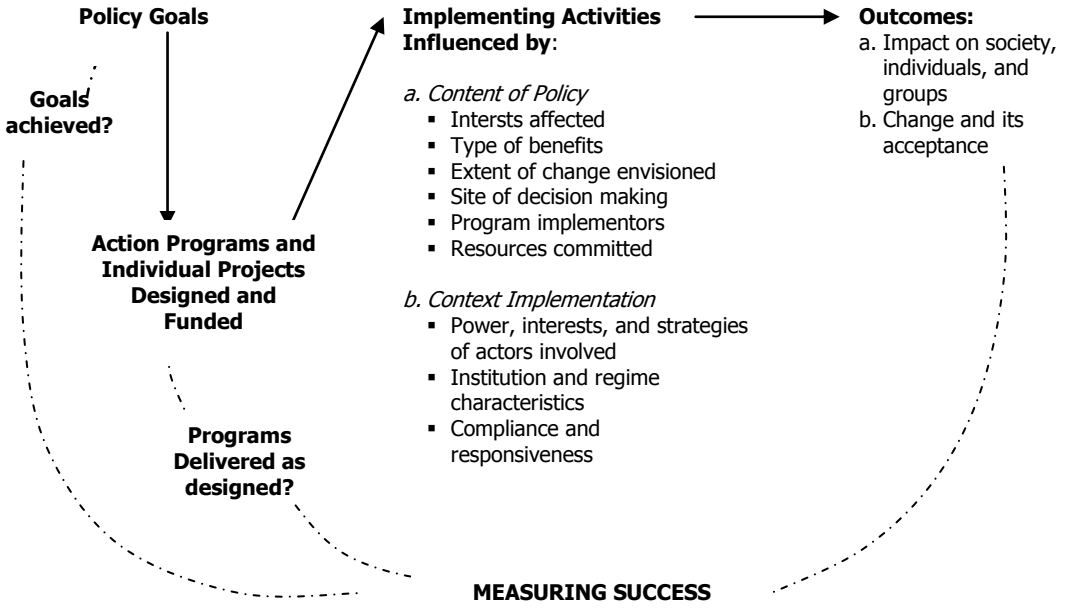
Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan *(policy stakeholders)*.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Berikut model gambar proses implementasi menurut Merilee S. Grindle:

Gambar 2.2
Implementation as a Political and Administrative Process

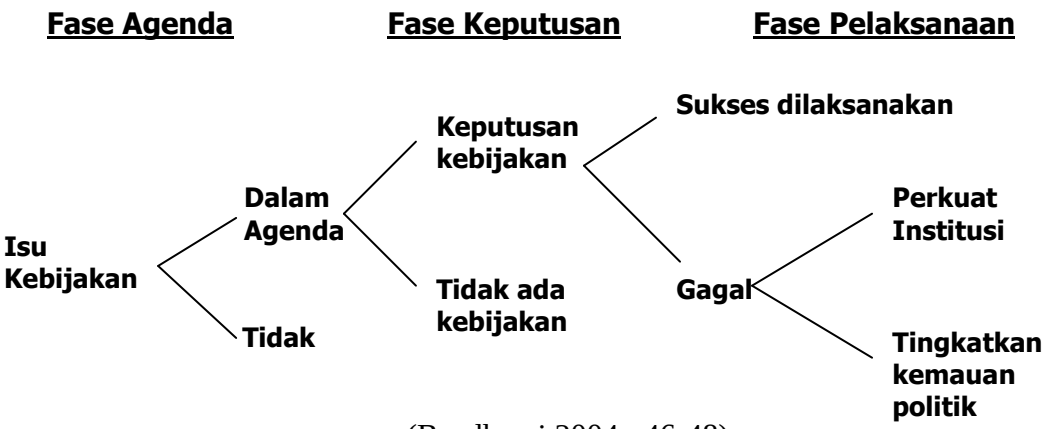


(Merilee S. Grindle. 1980:11)

T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar 2.1 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun

masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran. Berikut gambar model linier implementasi kebijakan menurut Baedhowi:

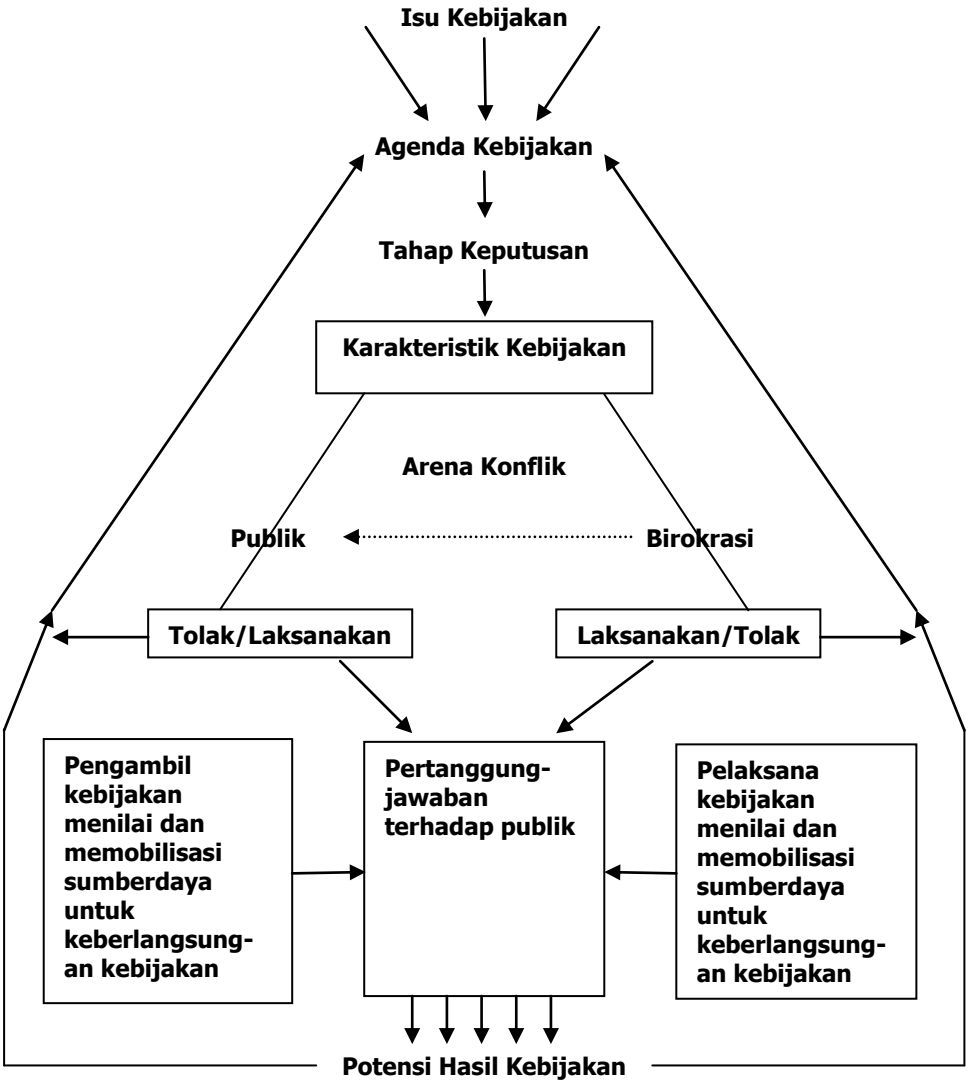
Gambar 2.3
Model Linier Implementasi Kebijakan



(Baedhowi 2004 : 46-48)

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana. Berikut gambar model interaktif implementasi kebijakan menurut Thomas R. Dye:

Gambar 2.4
Model Interaktif Implementasi Kebijakan



(Thomas R. Dye. 1981:46)

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan

dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Pada gambar 2.3 terlihat bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut

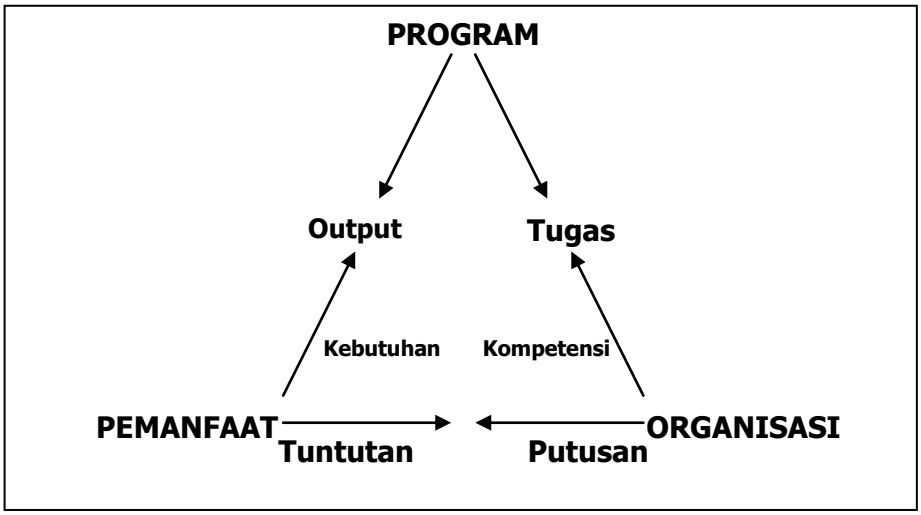
dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomesnya.

Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan, 2000:20). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Gambar 2.5
Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan



(David C. Korten. 1988:11)

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output

program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

2.1.5 Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984:9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi

kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating prosedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis;
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
4. Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.
   (Mazmanian dan Sabatier, 1983: 5)

Menurut Mazmanian dan Sabatier, terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan "kepatuhan" dan pendekatan "faktual" dalam implementasi kabijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) Banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan dan (2) Adanya program yang

tidak didesain dengan baik. (Ripley & Franklin, 1986: 14). Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan dan kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala

program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

2.1.6 Unsur-unsur Implementasi Kebijakan

Tachjan menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu: (1) Unsur pelaksana, (2) Adanya program yang dilaksanakan dan (3) *Target group* atau kelompok sasaran.(Tachjan, 2006:26)

1) Unsur Pelaksana

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang dikemukakan oleh Tachjan adalah sebagai berikut:

> "Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian". (Tachjan, 2006:28)

2) Program Yang Dilaksanakan

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Menurut Terry dalam Tachjan program merupakan;

> "Suatu program dapat didefinisikan sebagai rencana komprehensif yang mencakup penggunaan masa depan sumber daya yang berbeda dalam pola terintegrasi dan membentuk urutan tindakan yang diperlukan dan jadwal waktu untuk setiap dalam rangka mencapai tujuan yang dinyatakan. Make up dari sebuah program dapat mencakup tujuan, kebijakan, prosedur, metode, standar dan anggaran". (Tachjan, 2006:31)
> Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah

menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu

kesatuan. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh Siagian, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sasaran yang dikehendaki,
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,
4. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.
   (Siagian, 1985:85)

Program di atas yang dikemukakan oleh Siagian menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode standar dan budjet. Grindle menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan;

> "Kepentingan yang dipengaruhi *(interest affected)*, jenis manfaat *(type of benefit)*, derajat perubahan yang diinginkan *(extent of change envisioned)*, status pembuat keputusan *(site of decision making)*, pelaksana program *(program implementers)* serta sumberdaya yang tersedia *(resources commited)"*. (Grindle, 1980:11)

Seperti teori di atas suatu program akan mempengaruhi kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat, derajat perubahan, status pembuat keputusan, pelaksana program dan sumber daya. Program dalam konteks implementasi kebijakan publik menurut Tachjan terdiri dari beberapa tahap yaitu:

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan
   (Tachjan, 2006:35)

3) *Target Group* atau Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran adalah target utama yang akan dituju dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Tachjan mendefinisikan bahwa: ”*Target group* yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”. (Tachjan, 2006:35).

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

2.1.7 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980:10) dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena

melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang.
2. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah.
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.
   (Ripley dan Franklin, 1986:12)

Sedangkan menurut Goggin *et al*, proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) Dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) Kapasitas pusat/negara dan (3)

Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. (Goggin *et al*. 1990: 20-21, 31-40)

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sahih kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: (i) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan dan (ii) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan (lihat kembali Gambar 3 dan penjelasannya) sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984:310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab

mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan "kerangka kerja analisis implementasi" (Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: (1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; (2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan (3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (i) kesukaran teknis, (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran, (iii) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Variabel kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketepatan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekruitmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan publik, (iii) sikap dan sumber daya yang

dimiliki kelompok, (iv) dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi mencakup: (i) output kebijakan badan pelaksana, (ii) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, (iii) dampak nyata output kebijakan, (iv) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, dan (v) perbaikan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Berkaitan dengan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya dan sesuai dengan fokus penelitian, maka pada bagian ini peneliti akan menjelaskan berbagai kerangka pemikiran berdasarkan teori yang relevan dengan masalah yang akan diteliti. Pengungkapan pola pikir ini dibuat untuk pedoman dalam menganalisa masalah yang akan diteliti.

Berdasarkan pengertian teori-teori yang dikemukakan oleh para ahli di dalam tinjauan pustaka, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang/berkepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita/tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu bagaimana program yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan/sasaran yang telah ditetapkan.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Pada dasarnya kebijakan adalah suatu tindakan berpola yang

mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Apabila dikaitkan dengan penelitian ini, maka kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Berdasarkan pemaparan di atas yang berhubungan dengan penelitian ini bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur dalam mencapai sebuah tujuan sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan.

Peneliti menggunakan empat komponen model sistem implementasi kebijakan sebagai penentu keberhasilan suatu pelaksanaan, yaitu:

1) Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan adalah bahwa mereka yang harus mengimplementasikan suatu keputusan mesti tahu apa yang harus dikerjakan. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif 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. Karena tanpa komunikasi yang jelas semua kegiatan yang dilakukan akan sia-sia dan akan menghambat dalam pencapaian tujuan. 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.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, yaitu:

a) Transformasi,

   Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi implementasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

b) Kejelasan,

   Komunikasi atau informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c) Konsistensi,

Perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumber Daya

Berikutnya model komponen yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan adalah sumber daya yang tersedia. Sumber daya adalah kritis bagi implementasi kebijakan. Tanpa sumber daya, kebijakan diatas kertas bukan merupakan kebijakan sama yang dilakukan dalam praktek. Komando implementasi ditransmisikan secara akurat, jelas dan konsisten, tetapi jika para implementator kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, implementasi adalah mungkin menjadi tidak efektif karena sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses pelaksanaan.

Berikut bagian dari sumber daya yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

a) Staf,

Kemungkinan sumberdaya yang paling esensial dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf. Dalam sebuah era dimana pemerintah besar berada dalam serangan dari sebuah arah, hal ini menunjukan sebuah sumber pokok kegagalan implentasi adalah staf yang tidak cukup.

b) Information,

Informasi merupakan sumber esensial kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi ini datang dalam dua bentuk, pertama informasi berkenaan dengan bagaimana melakukan sebuah kebijakan. Kedua data dalam bentuk peraturan pemerintah.

c) Anggaran,

Sumber lain yang penting dalam implementasi kebijakan adalah anggaran. Insentif atau biaya merupakan sumber daya pendukung untuk membeli peralatan yang dibutuhkan untuk keberhasilah implementasi sebuah kebijakan.

d) Fasilitas.

Berbagai fasilitas fisik mungkin juga menjadi sumber kritis dalam implementasi. Seorang implementator mungkin memiliki staf cukup, memahami apa yang harus dikerjakan dan memiliki otoritas untuk mengerjakan tugasnya, namun tanpa fasilitas memadai implementasi tidak akan berhasil.

3) Disposisi

Berikutnya yang ketiga adalah disposisi, disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

Kualitas dari suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana). Hal ini sangat penting karena kinerja pelaksanaan kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Berikut ini bagian dari disposisi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Staffing birokrasi,

   Dimana sikap dari para aparatur birokrasi, kadang kala sikap dari aparatur birokrasi dapat menyebabkan masalah apabila sikap ataupun cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan.

2. Kewenangan,

   Sumber lain yang penting dalam implementasi kebijakan adalah kewenangan dari . Kewenangan ini beragam dari program ke program dan masuk dalam berbagai bentuk berbeda.

4) Struktur Birokrasi

Berikutnya yang terakhir adalah struktur birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yitu:

1. *Standard Operating Prosedures* (SOP) atau prosedur pengoprasian standar berkembang sebagai respon-respon internal pada waktu, sumber implementasi terbatas dan keinginan atas keseragaman

didalam operasi organisasi kompleks dan organisasi yang tersebar secara luas.

2. Fragmentasi pada dasarnya terjadi dari tekanan diluar unit birokrasi sebagai komite legislative, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif dan sifat dari kebijakan luas yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

Meskipun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemunkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Masing-masing dari berbagai faktor yang diutarakan di atas bukan hanya secara langsung mempengaruhi implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya.

Surat Keputusan Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) adalah merupakan surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha transportasi angkutan umum. Setiap perusahaan, koperasi, persekutuan maupun perusahaan perseorangan, yang melakukan kegiatan usaha transportasi umum wajib memiliki Surat Keputusan Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) yang diterbitkan berdasarkan domisili perusahaan dan berlaku di wilayah Provinsi tempat di keluarkanya izin tersebut. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang

Surat Keputusan Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) adalah Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dan di atur di dalam Perda No 21 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan.

Sejalan dengan pengertian diatas, untuk menindaklanjuti terselenggaranya proses pembangunan yang sejalan dengan prinsip pemerintahan yang baik *(good governance),* pemerintah provinsi Jawa Barat melalui Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) berkewajiban untuk mengoptimalisasi pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP).

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional sistem implementasi kebijakan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi adalah serangkaian kegiatan dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan serta mengendalikan kebijakan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
2. Kebijakan adalah merupakan tindakan dari aparatur berupa aturan-aturan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.

3. Implementasi kebijakan adalah tahapan-tahapan dalam keseluruhan pembuatan keputusan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat. karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan. Mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dalam indikator sebagai berikut:
    1) Komunikasi adalah suatu proses kegiatan antara aparatur yang saling bekerja sama dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
        a. Transmisi adalah Penyaluran komunikasi antar aparatur dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
        b. Kejelasan adalah komunikasi yang diterima jelas dan tidak membingungkan oleh para pelaksana kebijakan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
        c. Konsistensi adalah perintah yang diberikan secara jelas dalam pelaksanaan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu

Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.

2) Sumber daya adalah Implementor yang bertanggung jawab atas kebijakan pelaksanaan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
    a. Staf adalah sumberdaya yang paling esensial dalam mengimplementasikan kebijakan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
    b. Informasi adalah mengenai data kebutuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi dalam pelaksanaan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
    c. Anggaran merupakan dana alokasi yang digunakan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
    d. Fasilitas adalah alat pendukung berupa ruang, lingkungan dan teknologi dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu

Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.

3) Disposisi, merupakan watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat. Disposisi meliputi:
   a. Pengangkatan birokrat adalah pengangkatan aparatur dalam sikap atau perbedaan cara pandang dalam pembuat Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
   b. Wewenang adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.
4) Struktur birokrasi, adalah struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat. Struktur birokrasi, meliputi:
   a. *Standard Operating Prosedures* (SOP) atau prosedur pengoprasian standar adalah suatu kegiatan rutin para aparatur untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan

dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.

b. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan dalam pembuatan Surat Keputusan Ijin Trayek Dan Kartu Pengawasan Angkutan Kota Dalam Provinsi (AKDP) Pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Provinsi Jawa Barat.

Adapun gambar model kerangka pemikiran, sebagai berikut:

Gambar 2.6
Model Kerangka Pemikiran

