BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Definisi Implementasi

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan adanya jaringan komputerisasi menjadi lebih cepat dan tentunya dapat menghemat pengeluaran biaya. Pelayanan tersebut terjadi sudah tidak membutuhkan banyak tenaga manusia lagi melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli untuk mengoprasionalkan jaringan komputerisasi tersebut. Oleh karena itu, dalam menunjang terciptanya tertib administrasi dan peningkatan pelayanan publik, perlu didukung dengan adanya implementasi yang berorientasi pada pelayanan dan tujuan yang akan di tercapai. Dalam implementasi kebijakan langkah pertama dilakukan adalah merumuskan terlebih dahulu program-program yang dimaksudkan, dimana hal ini sejalan dengan yang di ungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier yang dikutip oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul *Good Governance* Telah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah yaitu:

> "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian"(Widodo, 2001:192)

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Definisi di atas, menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut tentang kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berdampak baik sesuai dengan harapan maupun yang tidak sesuai dengan harapan.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2.1.2 Definisi Kebijakan

Istilah kebijakan dalam Bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Kebijakan membatasi ruang

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

lingkup yang dalam dengan menetapkan pedoman untuk pemikiran pengambilan keputusan dan menjamin bahwa keputusan yang diperlukan akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap penyelesaian tujuan yang menyeluruh. Kebijakan pada dasarnya 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 (Islamy, 1997:14).

Kebijakan penerapan *E-Government* bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk merealisasikan suatu tujuan dalam penerapan *E -Government* untuk mengembangkan pemerintahan yang berbasis elektronik. Menurut Carl Friendrich kebijakan adalah :

> "Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu" (Winarno, 2005:16).

Berdasarkan Definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Menurut Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2005:3). Melengkapi uraian tersebut,

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

peneliti mengemukakan beberapa pengertian kebijakan dari para ahli yang ahli dalam kajian tersebut, yaitu Laswell dan Kaplan yang dikutip oleh M.Irfan Islamy mengemukakan pengertian kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah (Laswell dan Kaplan dalam Islamy, 2004:17). Pada pengertian kebijakan tersebut, kebijakan merupakan suatu program dan berfungsi untuk mencapai suatu tujuan dan berupa nilai-nilai yang terkandung dalam kebijakan serta dilakukan berdasarkan tindakan-tindakan.

Pengertian kebijakan publik menurut Dye yang dikutip oleh Widodo, kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Dye dalam Widodo, 2007:12). Pada konsep tersebut, kebijakan dipilih dalam dua dimensi keputusan anatara melakukan dan tidak melakukan sesuatu.

James E. Anderson yang dikutip oleh Subarsono, mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (Anderson dalam Subarsono, 2006:2). Hal tersebut didasarkan pada kebijakan dipegaruhi oleh organisasional kebijakan dimana ditetapkan oleh badan dan aparat pemerintah.

Sedangkan menurut David Easton yang dikutip oleh Subarsono, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (Easton dalam Subarsono, 2006:3). Pendapat Easton lebih kepada esensi nilai dan efektivitas nilai pada suatu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Berdasarkan uraian di atas, dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur masyarakat yang berupa nilai-nilai dan tindakan-tindakan. Kebijakan publik juga harus melihat keadaan masyarakat secara nyata agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat luas. Selain itu juga pemerintah dalam membuat dan merealisasikan kebijakan harus mengikutsertakan masyarakat, masyarakat jangan dianggap sebagai subyek pelengkap saja melainkan peran masyarakat sangat penting karena kebijakan yanng baik adalah kebijakan yang dapat diterima oleh masyarakat.

Hal tersebut berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. 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.. Berdasarkan uraian di atas, maka pedoman merupakan suatu peraturan yang

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

digunakan untuk mengefektifkan hubungan komunikasi dengan ditetapkannya syarat-syarat yang telah ditentukan dan merupakan pegangan khusus dalam suatu sistem. Dengan adanya pedoman akan mempermudah mengarahkan jalan dari suatu peraturan atau kebijkan sehingga akan meminimalisir untuk terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaannya. Selanjutnya suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah haruslah dilaksanakan dengan baik, agar dapat diketahui manfaat uang dapat diberikan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Sebelumnya dapat dijelaskan makna daripelaksanaan atau implementasi suatu kebjikan terlebih dahulu. dimana menurut Van Meter dan Van Horn implementasi adalah:

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

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 dan meperhatikan terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut akan memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003:158). Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat, sehingga kebijakan yang ada harus dapat mencakup kepentingan seluruh masyarakat.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Banyaknya pengertian implementasi kebijakan publik yang diketengahkan oleh para ahli sangat bervariasi. Dunn (2009:80) mengemukakan bahwa "implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan sampai tercapainya hasil kebijakan". Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975:11) merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai keseluruhan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat pemerintah maupun swasta diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Pengertian lain dikemukakan oleh Maarse (1994:137) bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Sedangkan Hamdi (1999:5) menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan penjabaran lebih lanjut dari tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana. Senada dengan itu Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983:73) memberikan penjelasan mengenai makna implementasi tersebut sebagai berikut:

> "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministerasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian."

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Implementasi kebijakan publik harus diwujudkan dalam bentuk program-program yang lebih rinci, seperti yang dikemukakan Grindle (1950:87) bahwa:

> "Proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program –program telah dirancang dan sejumlah biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Hal inilah yang merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun."

Lebih lanjut menurut Grindle dan Merilee S. (1950:97), implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 2 (dua) hal:

1. Isi kebijaksanaan, yang berkait dengan: pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi; jenis manfaat yang bisa diperoleh; jangkauan perubahan yang diharapkan; letak pengambilan keputusan; pelaksana-pelaksana program; sumber-sumber yang dapat disediakan.
2. Konteks implementasi yang berkait dengan; kekuasaan, kepentingan ; dan strategi-strategi dari para aktor yang terlibat; ciri-ciri kelembagaan dan rezim ; serta konsistensi dan daya tanggap.

Suatu kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran dan berbagai macam sarana kemudian diterjemahkan ke dalam program-program yang lebih operasional atau suatu program aksi, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang telah dipilih dan ditetapkan dalam kebijakan publik tersebut. Program-program aksi atau operasional tersebut, menurut Sunggono (1994:149) "Harus diperinci lebih lanjut ke dalam bentuk proyek-proyek yang akan dilaksanakan, dimana proyek-proyek itu sendiri merupakan instrumen yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan publik".

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III di atas, maka Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975:21). juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Proses implementasi kebijakan baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Dari sudut pandang demikian, maka studi implementasi kebijakan publik menjadi semakin mendapat perhatiannya, dengan mendasarkan pada satu asumsi, bahwa kegagalan dari banyak program adalah akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul di masa implementasi program-program tersebut.

Keadaan yang seperti itu disadari dapat saja terjadi, karena proses implementasi kebijakan publik itu sendiri selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat (organisasi), dimana setiap organisasi dalam konteks sosial yang tidak sama sehingga memungkinkan terjadinya hubungan timbal balik atau interaksi yang saling mempengaruhi. Hoogerwerf (1983:157-161) berpendapat terdapat tiga unsur penting yang menunjang keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
2. Target *group* atau kelompok sasaran masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dan perubahan.
3. Unsur pelaksana organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi.

Sedangkan Wahab (2005:66) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik itu, dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang yaitu:

1. Pemrakarsa kebijaksaaan/pembuat kebijaksanaan (*the center* atau pusat), usaha-usaha yang dilakukan oleh para pejabat atasan untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat ditingkat lebih rendah dalam mengubah perilaku masyarakat/kelompok sasaran.
2. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*), dalam upaya menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat di luar instansinya.
3. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran *(target group*), pihak yang akan menikmati hasil dari suatu program (*beneficiaries),*sejauhmana pelayanan jasa yang telah diberikan dapat mengubah pola hidupnya, dapat memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka.

Berdasarkan pandangan itu maka dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan *(intended*), maupun yang tidak diharapkan*(spillover/negative effects).*

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Secara umum terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam mengupayakan keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983:76) sebagai berikut:

1. Implementasi perlu didasarkan pada suatu teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target dengan pencapaian tujuan kebijakan.
2. Adanya kejelasan arah dan struktur kebijakan.
3. Adanya keterampilan teknis dan manajerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
4. Adanya dukungan-dukungan yang tepat dari partisipasi terkait.
5. Hubungan dan konflik antara berbagai partisipan jangan sampai mengurangi atau meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

2.1.3.1 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: "(1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*" (Smith, 1973:261). Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975; Ripley & Grace A. Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Smith (1973:261) menyebutnya dengan istilah "*implementing organization*", maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Hal ini seperti dikemukakan pula oleh Ripley & Grace A. Franklin (1986:33) bahwa:

> "*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant*".

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Maksudnya unit-unit birokratik ini dominan dalam implementasi program dan kebijakan. Adapun dalam perumusan dan legitimasi kebijakan dan program walaupun mempunyai peran luas akan tetapi tidak dominan. Jadi unit-unit administratif atau unit-unit birokratik ini berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan ia memiliki diskresi mengenai instrumen apa yang paling tepat untuk digunakan. Dimock (1960:117) menjelaskan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya ia melakukan berbagai tindakan, mulai dari:

> "Penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan, dan penilaian"

Menurut Dimock (1960:117), ilmu administrasi terdiri dari pengetahuan tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan kebijakan publik (politik), dalam phase pertama yang harus dilakukan oleh administrator dalam setiap unit administratif adalah menetapkan tujuan dan sasaran dari rencananya, kemudian berdasarkan hasil analisis perumusan kebijakan ditentukan kebijakan administratif yang bersifat ke dalam sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan sebaik-baiknya. Dengan berpijak kepada kebijakan yang telah ditentukan dilakukan penyusunan rencana (*planning*). Rencana-rencana yang dirumuskan ini merupakan hasil mengenai penjabaran kebijakan serta berbagai keputusan yang telah diambil.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Penetapan tujuan, sasaran, dan penyusunan rencana tersebut sesuai dengan urusan (tugas) yang menjadi tanggung jawab setiap unit administratif. Selanjutnya, rencana-rencana yang telah disusun dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional. Penyusunan program ini harus bersifat mempermudah dan memperlancar pelaksanaan kegiatankegiatan operasional. Oleh karena itu, salah satu hal yang harus jelas dalam penyusunan program adalah penggambaran tentang jenis kegiatan yang harus dilakukan dalam bentuk uraian kegiatan yang jelas, baik uraian kegiatan bagi setiap satuan kerja maupun uraian kegiatan dari setiap orang yang terlibat di dalamnya.

Jadi sebagai *output* dari kegiatan phase pertama dari unit administratif, jika ini dipandang sebagai suatu sistem adalah berupa kebijakan-kebijakan administratif, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis operasional yang untuk selanjutnya dituangkan ke dalam program-program operasional, sehingga terbentuk struktur program. Selanjutnya dalam phase kedua yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah pengorganisasian. Dengan melalui tindakan ini akan terbentuk suatu organisasi (bisa dalam bentuk tim) yang siap untuk melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Oleh karena dengan melalui peng-organisasian, tenaga manusia, alat, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata kerja ditata sedemikian rupa sehingga dapat digerakan untuk melaksanakan kegiatan. Dan sejalan dengan tindakan ini, orang-orang tersebut perlu dimotivasi (*motivating*) agar mereka mempunyai sikap dan komitmen terhadap pelaksanaan program.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Sebagai phase terakhir yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah mengembangkan metode-metode dan prosedur-prosedur yang dibutuhkan, termasuk cara-cara untuk terus-menerus meninjau hasil-hasil sewaktu program itu dalam proses pelaksanaan. Jadi, sambil berlangsungnya kegiatan operasional, pengawasan dilakukan. Maksud dan sasaran utama pengawasan adalah untuk berusaha agar seluruh kegiatan operasional itu berlangsung dengan daya guna, hasil guna dan produktivitas yang tinggi dan dengan hasil pekerjaan yang memenuhi standar yang telah ditentukan serta terarah kepada pencapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasional.

Kemudian, apabila suatu tahap pelaksanaan kegiatan operasional telah selesai dilaksanakan misalnya atas dasar satu kurun waktu tertentu maka perlu dilakukan penilaian, dengan maksud untuk memperoleh masukan yang tepat tentang perbandingan antara hasil yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai. Bilamana terdapat kesenjangan di antara kedua jenis hasil tersebut, perlu dilakukan pengkajian (analisis) yang mendalam untuk menentukan faktor-faktor penyebabnya.

Dengan demikian, penilaian yang merupakan langkah terakhir dalam proses administrasi dan sebagai salah satu fungsi organik manajemen - merupakan tindakan pengukuran dan pembandingan daripada hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Dalam penilaian tersebut yang menjadi objeknya adalah seluruh segi kegiatan yang telah selesai dilakukan yang meliputi:

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

1. Hasil yang dicapai dalam satu kurun waktu tertentu,
2. Biaya yang nyatanya dikeluarkan oleh satu organisasi untuk mencapai hasil itu dibandingkan dengan biaya yang tersedia,
3. Tenaga yang dipergunakan,
4. Sarana dan prasarana yang dimanfaatkan, termasuk cara pemanfaatannya,
5. Efektivitas mekanisme dan prosedur kerja yang telah ditetapkan. (Siagian, 1985 : 103)

2.1.3.2 Model Implementasi Kebijakan

Mazmanian, Daniel A dan Paul A. Sabatier (1983:79), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan:

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan 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 ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang akan dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi".

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn (2009:132) mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono (2005:100) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut menurut Subarsono (2005:101) diantaranya:

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

1. Kondisi lingkungan
   Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.
2. Hubungan antar organisasi
   Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
   Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana
   Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Sedangkan menurut Burch (1992:12), implementasi sistem didefinisikan sebagai "Suatu implementasi yang terdiri dari rencana implementasi sistem dan pelaksanaan sistem yang menggambarkan tugas-tugas yanng diperlukan dalam pengimplementasian suatu sistem".

Jadi berdasarkan pengertian di atas, implementasi biasanya menunjukkan seluruh upaya perubahan melalui sistem baru. Sistem dibuat untuk memperbaiki atau meningkatkan pemprosesan informasi. Setelah dirancang, sistem diperkenalkan dan diterapkan kedalam organisasi pengguna. Jika sistem yang diterapkan itu digunakan oleh anggotanya maka pelaksanaan sistem dapat dikatakan berhasil. Sedangkan jika para penggunanya menolak sistem yang diterapkan, maka pelaksanaan sistem tersebut dapat digolongkan gagal.

Model manajemen implementasi menurut Riant Nugroho (2004:163) menggambarkan pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam:

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

> "Konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnnya adalah menggoganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan didalam menejemen implementasi kebijakan dapat disusun melalui (a) Implementasi strategi (b) pengorganisasian (c) penggerakan dan kepemimpinan (d) pengendalian."

Dengan adanya Implementasi Kebijakan menggorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk melaksanakan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan secara rinci kegiatan implementasi kebijakan di mulai dari implementasi strategi, pengorganisasian, pergerakan kepemimpinan dan pengendalian akan berjalan dengan lancar sesuai dengan yang diinginkan.

Riant Nugroho, (2004:163) faktor-faktor implementasi kebijakan dilaksanakan dalam sekuensi manajemen implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan di kelola dalam tugas-tugas:

1. 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.
2. 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

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

3. 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
4. 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

Tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan kedalam "*policy inputs and policy proses*" (Dunn, 2009:98), lebih lanjut Dunn mengatakan bahwa *policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil. (*output*) dan dampak kebijakan. Bertitik tolak dari uraian itu, menurut Tachjan (2006:187) fungsi dan tujuan implementasi adalah:

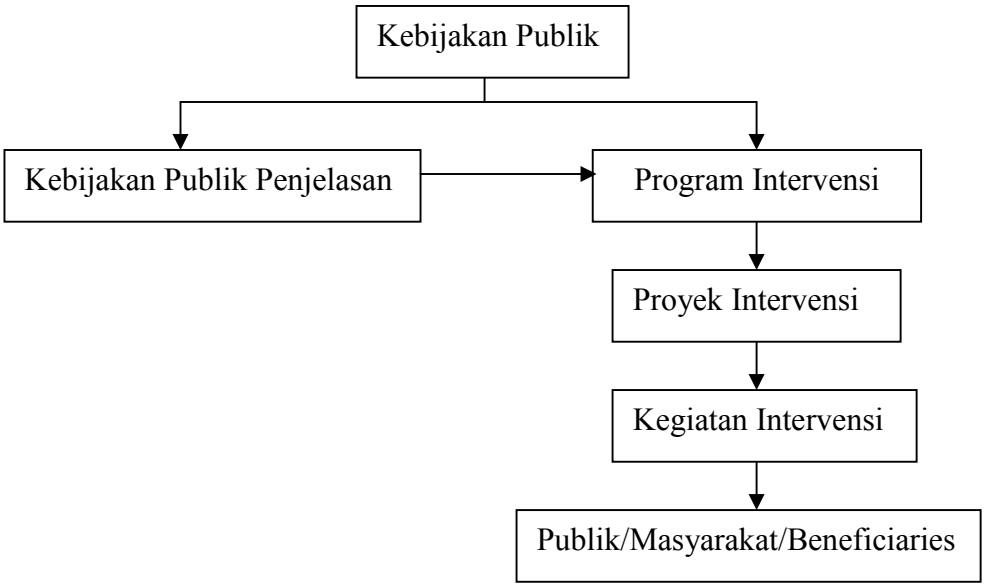
> "Untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.implementasi dapat dimaksud sebagai *policy delevery system*. Maksudnya sebagai sistem penerusan/penyampaian kebijakan. Sebagai sebuah sistem terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki."

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Menurut Riant Nugroho (2004:155) untuk mengimplementasikan kebijakan pada prinsipnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu implementasi dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Lebih lanjut Riant Nugroho (2004:88) mengambarkan rangkaian implementasi kebijakan sebagai berikut:

Gambar 2.1

Model Implentasi Kebijakan Publik



Sumber: Riant Nugroho (2004:88)

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model proses atau alur Smith (1973). Menurut Smith, dalam proses implementasi ada empat variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

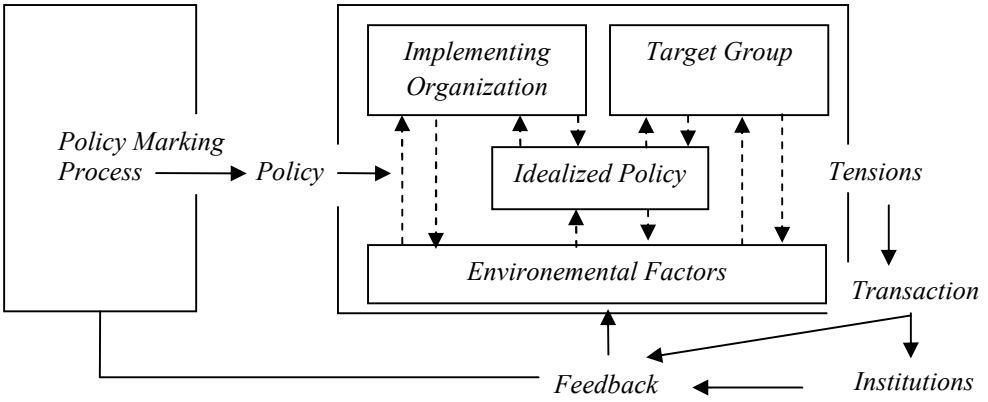
menghendaki penegakan institusi–institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Keteganganketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini.

Jadi pola-pola interaksi dari keempat variabel dalam implementasi kebijakan memunculkan ketidaksesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan. Pola-pola interaksi tersebut mungkin menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam matriks dari pola-pola transaksi dan kelembagaan. Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut, yaitu : (1) Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definsikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan; (2) kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan; (3) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (4) *environmental factor*, yakni unsurunsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Model proses atau alur Smith tersebut dapat disajikan di bawah ini.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Gambar 2.2.

A Model of The Policy Implementation Process



Sumber: Smith dalam Tachjan, (2006:39)

Quade (1977:310) menyatakan dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor-faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya suasana yang agak memanas (tensional) dan kemudian diikuti tindakan tawar-menawar atau (transaksi). Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade (1977) memberi gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam mengkaji implementasi kebijakan publik yaitu :

1. Organisasi pengimplementator
2. Kelompok sasaran
3. Kebijakan
4. Lingkungan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Grindle (1950:98) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai keputusan politik dari para pembuat kebijakan yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan, Grindle (1950:102) mengungkapkan pada dasarnya implementasi kebijakan publik ditentukan oleh dua variabel yaitu veriabel konten dan variabel konteks. Variabel konten apa yang ada dalam isi suatu kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Variabel konteks meliputi lingkungan dari kebijakan politik dan administrasi dengan kebijakan politik tersebut. Adapun yang menjadi ide dasar dari pemikiran tersebut adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individu dan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung *implementability* dari program itu, yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya dimana Merilee S. Grindle, (1980:11) menjelaskan:

1. Isi kebijakan mencakup :
    a. Kepentingan yang mempengaruhi
    b. Manfaat yang akan dihasilkan
    c. Derajat perubahan yang diinginkan
    d. Kedudukan pembuat kebijakan
    e. Siapa pelaksana program
    f. Sumber daya yang dikerahkan
2. Konteks kebijakan mencakup :
    a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
    b. Karakteristik lembaga penguasa

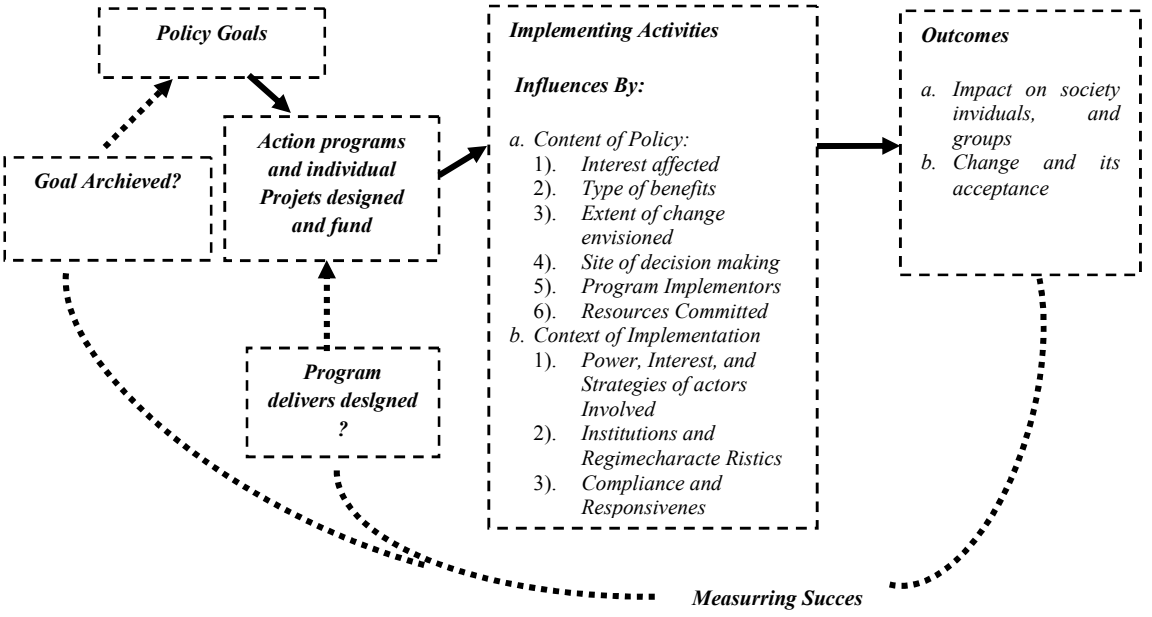
Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

c. Kepatuhan dan daya tanggap

Model implementasi kebijakan Grindle digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.3

Model Implementasi Kebijakan Grindle



Sumber : Merilee S. Grindle, (1980:11)

Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975) menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai keputusan politik dari para pembuat kebijakan, dalam implementasi tersebut menurut Meter dan Horn sangat dipengaruhi oleh 6 (enam) faktor antara lain:

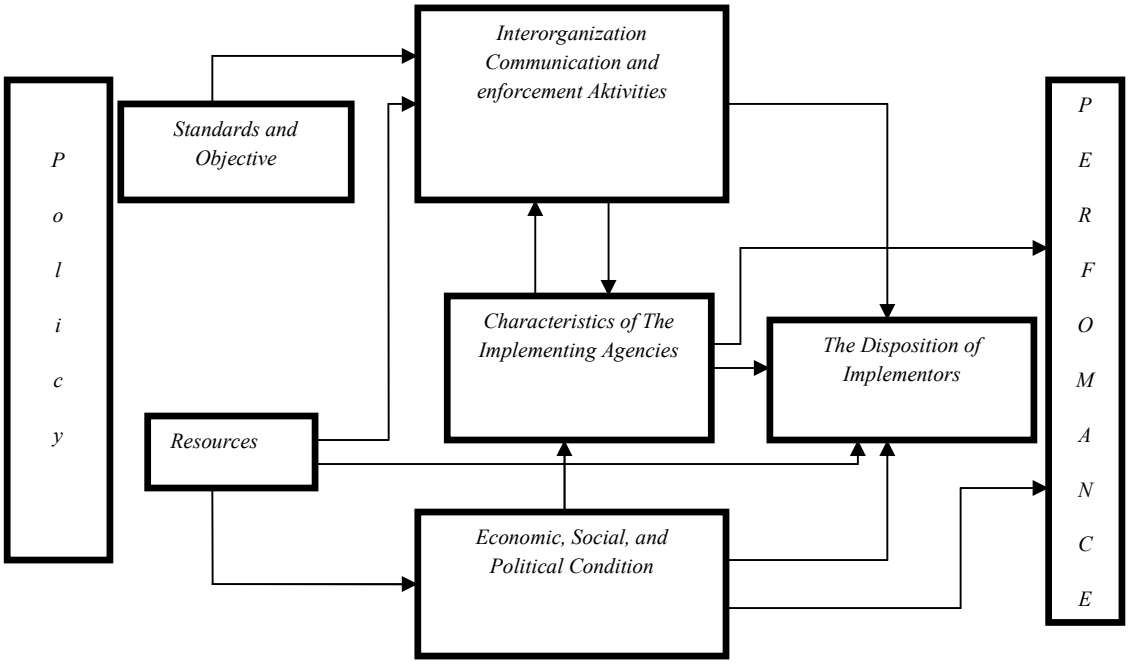
1. Komunikasi organisasi
2. Standar sasaran
3. Sumber daya
4. Kondisi sosial dan ekonomi politik
5. Karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

6. Sikap pelaksana

Model implementasi kebijakan Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975) dapat dilihat sebagaimana gambar berikut:

Gambar 2.4
Model Implementasi Kebijakan Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E



Sumber: Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E dalam Tachjan, (2006:40)

Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983:81) menyatakan ”bahwa analisis implementasi kebijakan negara adalah melakukan identifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan dari seluruh proses implementasi”. Variabel yang dimaksud telah dapat diklasifikasikan menjadi tiga antara lain yaitu:

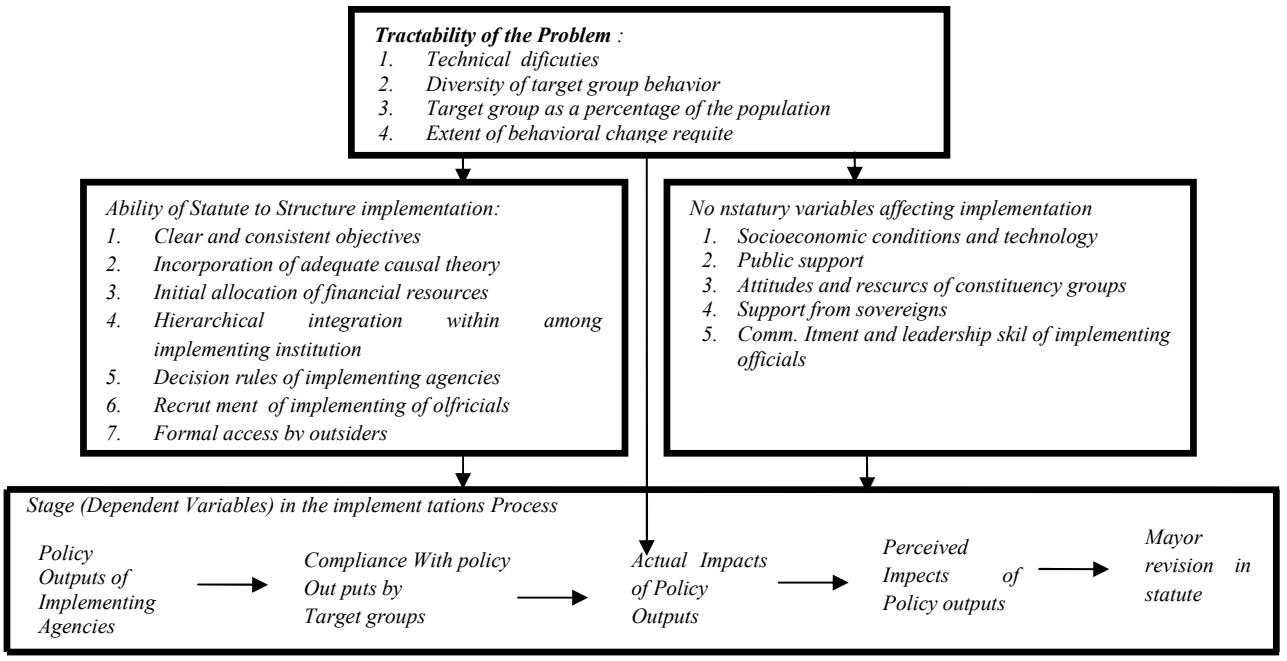
1. Keberhasilan implementasi akan dapat ditentukan oleh mudah tidaknya masalah yang akan digarap dan dikendalikan.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

2. Struktur managemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
3. Faktor-faktor di luar peraturan, yaitu mempengaruhi langsung berbagai veriabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksananya mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanan, petunjuk teknis) dengan asumsi bahwa tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena merupakan standar evaluasi dan sarana legal bagi birokrasi pelaksana untuk mengerahkan sumber daya. Model Implementasi kebijakan dari Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.5
Model Implementasi Kebijakan Mazmanian, Daniel and Paul A Sabatier



Sumber: Mazmanian, Daniel and Paul A Sabatier dalam Tachjan, (2006:58)

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Lebih lanjut ketiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi dijelaskan Subarsono (2005:95-99) sebagai berikut :

1. Karakteristik Masalah :
    a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program dilaksanakan.
    b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah dilaksanakan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya apabila kelompok sasarannya heterogen, maka pelaksanaan program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
    c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit dilaksanakan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah dilaksanakan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
    d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah dilaksanakan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
2. Karakteristik Kebijakan :
    a. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah dilaksanakan karena pelaksana mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
    b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
    c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan tehnis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
    d. Seberapa besar adanya kepatuhan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Komitmen aparat dapat menolak, mendukung atau setengah mendukung tapi juga setengah menolak.
g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

3. Lingkungan Kebijakan :
   a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan tehnologi akan membantu dalam proses keberhasilan pelaksanaan program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan dilaksanakan dengan bantuan teknologi modern.
   b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, kurang mendapat dukungan publik.
   c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain : (1) Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badanbadan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.
   d. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan pelaksana. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Dengan demikian implementasi kebijakan sebenarnya merupakan suatu kegiatan yang cukup strategis yang seharusnya dilakukan oleh para *decision maker* dan atau *stakeholder* guna mendapatkan *policy outcome* yang diharapkan, sehingga dengan melalui langkah studi implementasi ini diharapkan dapat menjawab beberapa pertanyaan tentang mengapa setiap kebijakan yang diharapkan dalam pelaksanaannya tidak atau belum dapat dicapai sesuai standarisasi yang ditetapkan. Studi implementasi berusaha untuk menangkap proses implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan/ efektivitas kebijakan dan kegagalan implementasi sehingga pada saatnya nanti kebijakan yang diformulasikan menjadi semakin berkualitas yang pada gilirannya kebijakan pemerintah tersebut akan memberikan tingkat kepuasan yang signifikan bagi publik atau pemerintah.

Efektivitas implementasi kebijakan setidaknya bisa dilihat melalui 2 perspektif, yang pertama: dari sudut proses (implementasi), yaitu menekankan pada konsistensi antara pelaksanaan program atau kebajikan dengan *policy guidelines,* yang merupakan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan program yang dibuat oleh pembuat program, yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan pemanfaatan program. Program dinyatakan berhasil kalau pelaksanaannya sesuai dengan *policy guidelines* yang telah di tentukan. Kedua: dari perspektif *outcome*, suatu program dikatakan berhasil kalau program tersebut menghasilkn dampak seperti yang diharapkan (Dwiyanto, 2002:1).

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

2.1.3.3 Tahap-Tahap Implemtasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Islamy (1995:102-106) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu:

1. 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.
2. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Hogwood, Brian W, and Lewis A. Gunn, (1986) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

1. Tahap I, terdiri atas kegiatan-kegiatan:
   a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;
   b. Menentukan standar pelaksanaan;
   c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.
2. Tahap II, merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode;
3. Tahap III, merupakan kegiatan-kegiatan:
   a. Menentukan jadual;
   b. Melakukan pemantauan;
   c. Mengadakab pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983:78) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada impelementasi kebijakan negara.

2.1.3.4 Efektifitas Implementasi Kebijakan Publik

Berkaitan konteks hal di atas, salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan publik terletak pada efektifitas dari implementasi kebijakan itu sendiri. Bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan bahwa efektifitas implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang diharapkan dapat diwujudkan dalam operasionalisasi pelaksanaannya di lapangan. Bila dipandang sebagai proses yang menempatkan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi, maka konsep efektifitas relevan untuk dipergunakan dengan merujuk kepada derajat pencapaian tujuan.

Proses implementasi kebijakan ini perlu diperhatikan juga mengenai batasan-batasan implementasi. Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975:12) menguraikan batasan implementasi kebijakan, sseperti dinyatakan sebagai berikut:

> *"Policy implementation encompasses those actions by the public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decision into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision"* .

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Dengan demikian, implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Oleh karenanya, dalam implementasi kebijakan haruslah disertai dengan tindakan-tindakan yang dapat berupa program-program atau kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan tujuan dari kebijakan itu sendiri (Bressers, 2004:19).

Menurut Mardiasmo (2004:32) efektifitas merupakan tingkat pencapaian akhir hasil program dengan target yang ditetapkan, secara sederhana efektifitas merupakan perbandingan *outcome* dengan *output.* Dengan kata lain efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam pencapaian tujuan. Bila organisasi tersebut berhasil mencapai tujuan, maka organisai tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.

Sedangkan *Outcome* adalah dampak suatu pogram atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya dari pada *output*, karena *output* hanya mengukur hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan *outcome* mengukur kualitas *output* akan dampak yang dihasilkan. (Smiht, 2001:86).

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Berdasarkan penjelasan tentang efektifitas organisasi di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi dipandang efektif dari sudut tujuan apabila organisasi itu berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, pencapaian tujuan, pemanfaatan sumber daya dan sarana yang langka dan berharga sebaiknya tanpa merusak cara dan sumber daya itu sendiri. Oleh karena itu keefektifitan organisasi tidak hanya dipandang dari tujuannnya saja tetapi juga dapat dipandang dari cara atau mekanisme organisasi tersebut dalam mempertahankan diri dalam mencapai sasaran.

2.1.4 Pelayanan Publik

Memenuhi pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Melengkapi uraian tersebut, ada beberapa pengertian pelayanan publik.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan publik juga didefinisikan menurut Moenir sebagai berikut:

> "Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya" (Moenir, 2006:26).

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Sampara Lukman bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Kotler dalam Lukman, 2000:8). Pengertian pelayanan menurut Kotler di atas menjelaskan bahwa pelayanan merupakan setiap kegiatan yang selalu menguntungkan di dalam suatu kumpulan dan merasakan kepuasan bagi penerima pelayanan meskipun tidak terikat pada produk tersebut. Pendapat Kotler telah dijelaskan di atas, maka Moenir juga mendefinisikan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan (Moenir, 2008:17). Pelayanan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

menurut Moenir dapat disimpulkan bahwa proses secara langsunglah (aktivitas) dengan orang lain yang dinamakan pelayanan.

Pendapat kedua di atas dapat di simpulkan bahwa pelayanan merupakan kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan yang menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada produk tersebut. Pelayanan jugabisa dikatakan suatu proses pemenuhan kebutuhan yang langsung diberikan kepada yang memerlukan pelayanan secara langsung. Pelayanan hakekatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi sekuruh kehidupan orang dalam masyarakat. Pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan atau hasilnya. Dengan adanya standar, manajemen dapat merencanakan agar hasil akhir memuaskan semua pihak yang memperoleh pelayanan. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Standar Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan sebagi berikut:

> "Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan". (keputusan MENPAN Nomor 63/2003).

Berdasarkan keputusan MENPAN diatas jelas bahwa segala bentuk pelayanan baik barang atau jasa yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat maupun di daerah-daerah harus berlandaskan pada peraturan perundangundangan, dimaksudkan agar jelas dasar hukumnya.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

2.1.5 Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan barang/jasa dalam istilah sehari-hari di dunia bisnis dikenal dengan istilah kegiatan pembelian atau *purchasing*. Dalam hal kegiatan pembelian atau *purchasing* dalam suatu perusahaan atau organisasi bisnis, diharuskan untuk mematuhi hal-hal berikut ini:

1. Setiap pembelian dilakukan sesuai kebutuhan perusahaan (harga, spesifikasi, kualitas, pengiriman, dan lain-lain) serta sesuai dengan parameter *budget*/anggaran.
2. Setiap pembelian dilakukan dengan cara yang paling efektif, menghindari pembelian tunai seminimal mungkin.
3. Setiap pembelian juga mengandung maksud untuk membina hubungan dengan *supplier* dan meningkatkan saling pengertian untuk keuntungan kedua belah pihak melalui kerja-sama bukan pertikaian.
4. Dalam kegiatan pembelian standard ethika (kode etik) pembelian selalu diterapkan dan dijaga dalam semua transaksi dan juga semua *supplier* wajib diperlakukan secara *fair*.

Ketentuan tersebut dimaksudkan agar setiap proses pembelian atau *purchasing* bebas dari unsur-unsur KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Karena di organisasi bisnis atau perusahaan, ketentuan yang telah disebutkan di atas dijaga dan diawasi dengan ketat, maka KKN dalam kegiatan pembelian dalam organisasi ini relatif dapat dikendalikan. Yang dimaksudkan dengan ketentuan semua *supplier* wajib diperlakukan secara *fair* adalah merupakan ketentuan untuk mengadakan tender terbuka dalam melaksanakan proses pembelian.

Pada hakekatnya pengadaan barang/jasa pemerintah adalah merupakan pembelian atau *purchasing* untuk membelanjakan dana anggaran yang telah tersedia (APBN atau APBD) dengan tujuan untuk memperoleh barang/jasa yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan, dalam jumlah yang cukup, dengan kualitas sesuai dengan spesifikasi teknis yang dipersyaratkan,

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

dengan harga yang wajar, dalam waktu yang tepat, efisien, dan dapat dipertanggung-jawabkan menurut ketentuan serta prosedur yang berlaku. Ketentuan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Pasal 107 pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara elektronik bertujuan untuk:

1. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas;
2. Meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat;
3. Memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan;
4. Mendukung proses monitoring dan audit; dan
5. Memenuhi kebutuhan akses informasi yang *real time*.

Terkait dengan pelaksanaan pengadaan barang/jasa, pengguna barang/jasa, penyedia barang/jasa dan para pihak lain yang terlibat, harus mematuhi etika pengadaan barang/jasa seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai berikut:

1. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan Pengadaan Barang/Jasa;
2. Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;

3. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
4. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
5. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses Pengadaan Barang/Jasa;
6. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;
7. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara; dan
8. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.

Untuk terlaksananya proses pengadaan barang/jasa sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, maka mekanisme pengadaan barang/jasa harus dilakukan secara transparan, apalagi untuk proyek-proyek yang dibiayai dengan APBD. Keterbukaan dalam proses tender proyek merupakan isu penting di daerah, mengingat salah satu dari sasaran pencapaian penyelenggaraaan tata pemerintahan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

yang baik adalah terbentuknya iklim kerja yang kondusif antara pemerintah dan sektor swasta untuk meningkatkan investasi di daerah. Dalam era pemerintahan baru, peran sektor swasta semakin besar dalam pembangunan di daerah. Swasta akan menjadi motor penggerak roda pembangunan perekonomian di daerah. Oleh karena itu harus mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif di daerah yang ditandai dengan kebijakan ekonomi yang efisien dan transparan bagi kalangan usaha di daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat krusial (Edward III, 1980:1). Bersifat krusial ini karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan.

Agar implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif, menurut Jones (2004:166) ada tiga kegiatan dalam proses implementasi kebijakan publik, antara lain: *organization, interpretation and application*. Kemudian Soenarko (1998:210-215) menterjemahkan konsep teoritis, yang dikemukakan Jones (2004:167) bahwa organisasi dalam pelaksanaan kebijakan dimaksudkan sebagai pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Interpretasi dalam pelaksanaan disini adalah berusaha untuk mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir (*goal)* itu harus diwujudkan, harus direalisir. Program pelaksanaan memuat rencana yang didukung dengan pendanaan, yang siap untuk diterapkan, harus sesuai ide dan keinginan pembentuk kebijakan.

Aplikasi dalam pelaksanaan kebijakan adalah penerapan segala keputuan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan kebijakan itu. Aplikasi memuat *programmed impelementation* dan *adapted implementation. Programmed impelementation* yaitu pelaksana kegiatan harus mengikuti segala ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan, sedangkan *adapted implementation* adalah pelaksanaan dengan memperhatikan dan menyesuaikan dengan keadaan untuk keberhasilan tercapainya tujuan kebijakan itu, yang memungkinkan adanya perubahan, pemerincian dan penyesuaian.

Untuk mendukung proses implementasi kebijakan publik tersebut, menurut Edward III dalam Tachjan, (2006:57) ada 4 (empat) faktor atau variabel penentu yaitu:

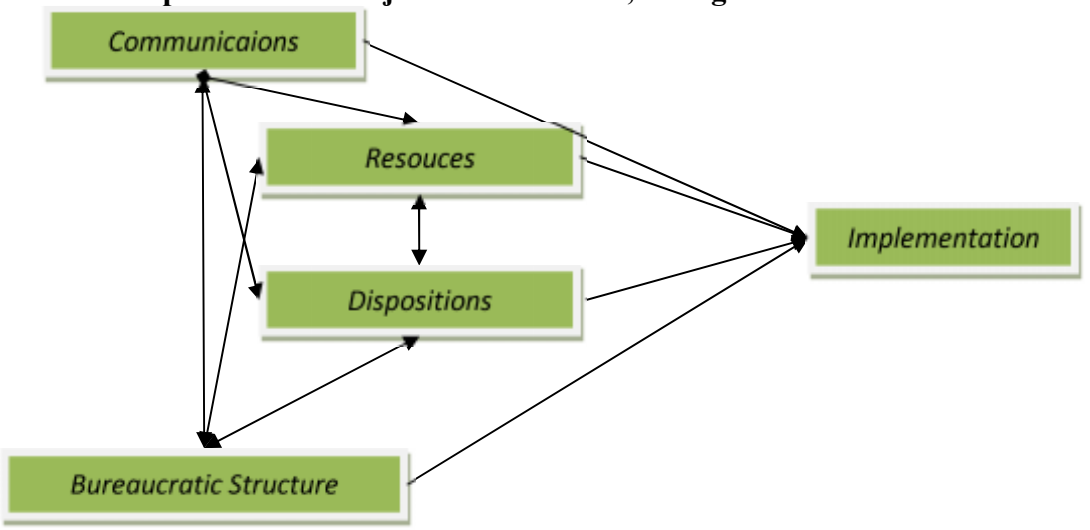
1. *Communicaions*, mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten.
2. *Resouces*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana.
3. *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.
4. *Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

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.

Berikut dibawah ini merupkan mode implementasi Edward III:

Gambar 2.6
Model Implementasi Kebijakan Edward III, George C.



Sumber: Edward III, George C. dalam Tachjan, (2006:57)

Pertama, Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam (Tachjan, 2006:57) menjelaskan bahwa Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, *target group* dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

Kedua, sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakanya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan).

Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tanganinya. Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya menusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III (1980:102) yaitu:

> "Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan".

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III (1980:103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Ketiga, disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan. Menurut Van Meter, Donald dan Van Horn, Carl E (1975:16) terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:

> "Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan".

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat memabantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

Keempat, struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

(*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Melihat kerangka pemikiran di atas, definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa
2. LPSE adalah unit kerja Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi lainnya yang selajutnya disebut dengan K/L/D/I yang dibentuk untuk menyelenggarakan sistem pelayanan Pengadaan Barang/Jasa secara elektronik
3. *E-Procurement* adalah Pengadaan Barang/Jasa yang dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
4. Implementasi adalah memahami apa yang nyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan *E-Procurement* dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

5. Kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud *E-Procurement.*
6. Implementasi kebijakan adalah proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program-program *E-Procurement* telah dirancang dan sejumlah biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran *E-Procurement*. Implementasi kebijakan dapat dilihat dari indikator:
    a. Komunikasi adalah upaya yang sistematis untuk merumuskan secara tegas azas-azas penyampaian informasi serta pembentukan sikap dan pendapat. Komunikasi mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan *E-Procurement* 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. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut:
        1) Transformasi (*transmission*) adalah perubahan dari suatu bentuk ke bentuk yang lain. Tranformasi dalam penelitian ini terdiri dari komunikasi perubahan kebijakan dan ketersediaan kebijakan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

2) Kejelasan (*clarity*) adalah situasi dimana semua informasi yang dibutuhkan oleh berbagai pihak. Kejelasan tersebut terdiri dari kejelasan komunikasi kebijakan dan transparansi komunikasi kebijakan

3) Konsistensi (*consistency*) adalah salah satu factor kesuksesan. Konsisten adalah tindakan yang dilakukan terus menerus untuk mencapai tujuan. Konsistensi terdiri dari konsistensi komunikasi kebijakan dan keberlanjutan pelaksaaan komunikasi kebijakan

b. Sumber daya adalah suatu nilai potensi yang dimiliki oleh suatu materi atau unsur tertentu dalam kehidupan. Sumber daya bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya mineral lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut:

1) Sumber daya keuangan adalah suatu nilai potensi yang dimiliki dalam keuangan.

2) Sumber daya manusia adalah suatu nilai potensi yang dimiliki dalam manusia yang terdiri dari kuantitas pegawai, kualitas pegawai dan kompetensi pegawai

c. Disposisi dan sikap pelaksana adalah tindakan atau lanjutan dari pimpinan kepada bawahan yang berupa memo atau perintah yang menjelaskan tentang pekerjaan apa yang seharusnya dikerjakan dan

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

siapa penanggung jawabnya sesuai keinginan pimpinan. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut:

1) Komitmen adalah suatu perikatan atau kontrak berupa jjanji yang tidak dapat dibatalkan secara sepihak dan dilaksanakan apabila persyaratan yang disepakati bersama dipenuhi yang terdiri dari adanya komitmen kebijakan dan adanya keseriusan impelementasi kebijakan
2) Kejujuran adalah dasar pijakan bagi suatu kebenaran yang sungguh-sungguh, bukan rekayasa rasionalisasi yang terdiri dari adanya kesesuaian tarif kebijakan dan adanya kesesuaian waktu kebijakan.

d. Struktur organisasi birokrasi adalah sebuah *struktur* dengan tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, dan aturan. Adapun konsep-konsepnya sebagai berikut:

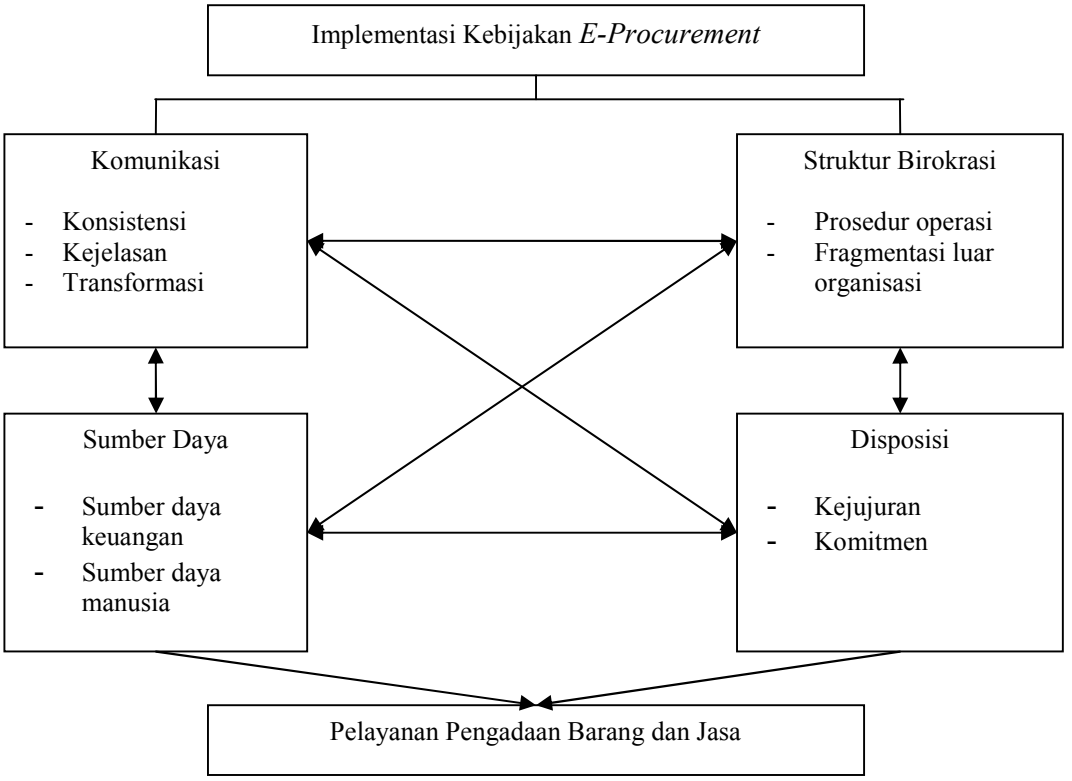
1) Prosedur operasi adalah tata cara rutin yang memungkinkan para pejabat publik untuk membuat berbagai keputusan dari pedomaan kegiatan dan tatacara pengelolaan kebijakan.
2) Fragmentasi adalah pembagian tanggungjawab untuk sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasional terdiri dari keterlibatan aktor luar organisasi dan dukungan aktor luar.

Berikut ini merupakan bagan yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam juga sebagai bahan tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan di atas:

Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional

Gambar 2.7

Model Kerangka Pemikiran



Created with nitroPDF professional
download the free trial online at nitropdf.com/professional