BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi

Implementasi atau pelaksanaan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan program/kebijakan. Implementasi sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program/kebijakan. Menurut Patton dan Sawicki seperti yang dikutip oleh Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik*, bahwa:

> ”Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan”. (Tangkilisan, 2003:9).

Berdasarkan pengertian yang dikemukanan diatas tahapan dari implementasi setelah menjadi sebuah kebijakan adalah bagaimana cara melaksanakan suatu kebijakan tersebut agar kebijakan tersebut tepat sasaran dan dalam pengawasannya lembaga tinggi negara akan mengatur cara pelaksanaan dari kebijakan tersebut yang bertujuan agar kebijakan tersebut efektif dan efesien.

Selain itu ada pengertian implementasi dari Van Mater Van Horn yang dikutip oleh Wahab dalam buku dalam *Analisis Kebijaksanaan:Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, menjelaskan bahwa implementasi adalah:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individuindividu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2004:65)

Pengertian implementasi dari Van Mater Van Horn menjabarkan tentang suatu tingkah laku atau pola yang dilakukan oleh aparatur atau suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama yang tercantum dalam suatu perundang-undangan yang ditujukan untuk suatu badan milik negara yang dimana tujuan tersebut akan membawa dampak yang positf jika suatu kebijakan diterapkan dengan tepat. Selain itu menurut Van Mater Van Horn, pengertian implemantasi juga disampaikan oleh Mazmanian dan Sebastiar sebagai berikut:

> "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". (Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2005:68)

Penjelasan tentang implementasi menurut Mazmanian dan Sebastiar menjelaskan bahwa implementasi adalah hasil suatu kebijakan yang akan dilaksanakan setelah perumusan suatu kebijakan rampung dan akan diterapkan kepada masyarakat. Implementasi juga dapat dirumuskan oleh pemerintah yang dimana peran badan tinggi negara atau eksekutif sangat mempengaruhi dari kebijakan tersebut.

2.1.2 Kebijakan

Pemerintah mempunyai wewenang untuk membuat suatu aturan untuk melaksanakan tugasnya yakni sebagai penyelenggara hubungan antara masyarakat, hubungan antar pemerintah dengan masyarakat ataupun pemerintah dengan pemerintah. Bentuk dari aturan yang dikeluarkan oleh pemerintahan adalah dengan adanya kebijakan yang berupa undang-undang ataupun perda ataupun surat keputusan dari menteri atau kepala pemerintahan sebagai jaminan hukum yang sah. Pembuatan suatu kebijakan haruslah sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat agar kebijakan tersebut tepat pada sasaran dan pencapaian tujuan yang maksimal sesuai dengan yang tertera pada dasar hukumnya.

Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, sebagai berikut:

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah". (Dunn, 2003:132)

Menurut pengertian diatas kebijakan adalah sebuah mata rantai yang saling terikat dan saling ketergantungan satu dengan lainnya dimana keterkaitan tersebeut diserahkan kepada masyarakat sebagai objek dari kebijakan untuk melaksanakan kebijakan atau tidak melaksanakan. Penyerahan kepuusan yang sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat sebagai sasaran dari seutu kebijakan menyebabkan timbulnya kecauan yang baru yang nantinya akan menghasilkan kebijakan baru lagi dan siklus ini akan tetap berulang karena adanya suatu kelemahan dari kebijakan yang membuat masyarakat tidak ingin menjalankan

kebijakan tersebut. Kebijakan yang diungkap oleh Dunn dipertegas oleh pengertian kebijakan dari Fredrickson dan Hart yang mengartikan 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". (Fredrickson dan Hart dalam Tangkilisan, 2003:12)

Penjelasan kebijakan diatas mengandung makna bahwa suatu kebijakan akan menghasilkan pada tujuan bersama yang sudah dirancang oleh seseorang atau kelompok yang tentunya disini pembuat kebijakan adalah pemerintah dalam lingkup pelayanan kepada masyarakat. Pembuatan kebijakan dibuat karena adanya permasalahan-permaasalah yang ada dimasyarakat agar dapat teratasi. Permasalahan yang sudah teratasi akan meninggalkan permasalahan yang baru yang tentunya akan menjadi kebijakan baru pula. Oleh karena itu , pembuatan suatu kebijakan haruslah berhubungan dengan orang-orang yang sangat mengerti pada kondisi objeknya, sehingga akan mencapai tujuan.

Harold Laswell mengunggakapkan pendapatanya tentang kebijkan yang tertera pada Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Pemerintahan,* bahwa kebijakan adalah:

> "Kebijakan adalah tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan". (Laswell dalam Syafie, 1992:35)

Pengertian diatas menjelaskan bahwa suatu kebijakan dibutuh proses penyusuan yang sangat matang dan dengan melibatkan kecerdasan karena

meliputi penelitian mendalam untuk pada suatu objek sebelum akhirnya kebijakan tentang objek tersebut terealisasi dengan keluarnya undang-undang atau perda atau surat keputusan. Proses yang sangat matang itu akan menghasilkan kebijakan yang matang pula yang nantinya akan berimbas pada terwujudnya tujuan dari pembuatan kebijakan yang melalui berbagai macam tahaa p tersebut.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

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 pengertian implementasi menurut George C. Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

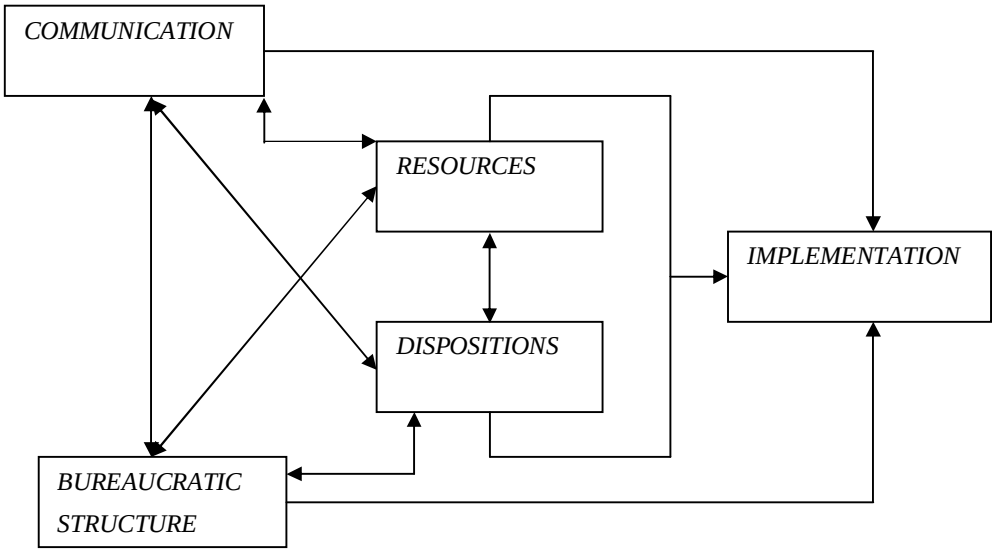
1. *Communication*
2. *Resourcrces*
3. *Dispositions*
4. *Bureacratic Structure*

(Edward III, 1980:10).

Model implementasi menurut Edward III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication, Resourcrces*, *Dispositions*, dan *Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor

tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi. Secara lebih rinci model implementasi menurut Edward III bisa di lihat sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edward III



Sumber : Edward III (1980:148)

Menurut penjabaran diatas bahwa keterkaitan antara keempat struktur dapat menjadikan keselarasan fungsi dari masing-masing struktur. Yang akan mengakibatkan keberlangsungan implementasi suatu kebijakan.

Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno dalam buku *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan 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". (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102)

Jadi dari pengertian diatas implementasi kebijakan merupakan sebuah program yang berupa suatu kebijakan sebagai alat untuk menjalankan sesuai yang telah diatur dalam kebijakan tersebut, kebijakan tersebut memuat suatu sistem keadministrasian hukum untuk melindungi pelaksananya. Pengertian Implementasi kebijakan yang lainnya menurut Nugroho didalam buku *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluas*i terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho adalah implementasi yang berupa program dari kebijakan tersebut dan masih berupa rancangan kebijakan.

Menurut Smith dalam Islamy (1997), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

1. *Idealized policy,* yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya
2. *Target group*, yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakukan dengan kebijakan yang telah dirumuskan
3. *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental factors,* unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

(Smith dalam Islamy, 1997).

Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfekti perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang

dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Sejalan dengan penjelasan 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". (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

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.

2.1.3.1 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Perlunya proses yang jelas dalam implementasi kebijakan yang diterapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. (M. Irfan Islamy 1997: 102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu:

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

(Islamy 1997: 102-106)

Berdasarkan teori diatas suatu kebijakan jika sudah mempunyai rancangan maka dengan otomotis akan berjalan dengan sendirinya dan kebijakan tersebut haruslah berjalan dengan tujuan. Berbeda dengan, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (2005: 36) dalam buku *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, yang mengemukakan beberapa tahap implementasi sebagai berikut:

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.

Tahap II: Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode

Tahap III: Merupakan kegiatan-kegiatan:
a. Menentukan jadwal
b. Melakukan pemantauan
c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

(Hogwood dan Lewis dalam Wahab 2005: 36)

Sehingga implementasi kebijakan tidak akan pernah lepas dari perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, yang jika dilanggar atau terjadi penyimpangan maka akan diambil tindakan yang sesuai dengan pelanggarannya sesegera mungkin.

2.1.3.2 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak akan lepas dari kesuksesan sebuah lembaga-lembaga atau badan-badan dalam menyelenggarakan suatu kebijakan. Tidak hanya lemabag atau badan peran serta masyarakat akan menjadi

sangat penting karena targetnya adalah masyarakat. Menurut Budi Winarno implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang 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 2002:102).

Pengertian diatas mengandung makna bahwa untuk mensukseskan suatu kebijkan dibutuhkan kerja sama yang baik antara pemerintah selaku pembuat kebijakan dan masyarakat selaku objek dari kebijakn itu. Sedangkan untuk syarat-syarat mengimplementasikan suatu kebijakan kebijakan disuatu daerah maka diperlukannya teori tambahan yang dikemukanan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutif oleh Abdul Wahab, yaitu:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Hogwood dan Lewis dalam Wahab 2005:71-78).

Penjelasan pengertian diatas adalah suatu kebijakan yang akan diterapkan disuatu daerah harus memperhatikan unsure eksternal seperti badan pelaksanya dan kemungkinan hambatan yang akan dihadapi. Ketersediaan sumber daya yang mempuni dan keselarasan hubungan sumber daya yang adapun menjadi factor

keberhasilan kebijakan tersebut. Kejelsan fungsi-fungsi dan tugas-tugas dari badan pelaksana serta komunikasi yang baik antara badan pelaksana dan masyarakat dapat mensukseskan suatu kebijakan.

Menurut James Anderson dalam Suggono pada buku *Hukum dan Kebijaksanaan Publik,* masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

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

(Suggono, 1994:23)

Berdasarkan teori diatas bahwa implementasi kebijakan harus didukung ,diterima dan dilaksanakan sebaik-baiknya oleh masyarakat, dan apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka tujuan dari implementasi akan tercapai sesuai dengan tujuan bersama dan tanpa adanya hambatan.

2.1.3.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan sempurna dan semestinya dikarenakan ada faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Bambang Sunggono dalam buku *Hukum*

dan kebijakan publik, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan.
   Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau programprogram kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
2. Informasi.
   Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
3. Dukungan.
   Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
4. Pembagian potensi.
   Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

(Sunggono,1994: 149-153).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau

perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.1.4 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan sebuah Peraturan Perundang-undangan yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota).

Isi dalamn Peraturan Daerah merupakan seluruh isi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus suatu daerah dan penjelasan lebih lanjut mengenai Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terbagi atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi

   Peraturan yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

   Peraturan yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Pembuatan suatu peraturan daerah membutuhkan mekaniseme atau cara kerja atau alur dari suatu peraturan daerah itu agar menghasilkan peraturan daerah yang sesuai dengan yang situasi dan kondisi suatu daerah tersebut. Mekanisme pembuatana peraturan daerah berupa:

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna.

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu palinglambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

2.1.5 Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM)

Menurut Undang-Undang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UU UMKM) Republik Indonesia nomor 20 tahun 2008 definisi UMKM adalah sebagai berikut :

1. Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana di atur dalam Undang-Undang ini.
2. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki , dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil sebagimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
3. Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki , dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tak langsung dari usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

(UU UMKM nomor 20 tahun 2008).

Sehingga menurut pengertian diatas UMKM adalah usaha yang dimiliki oleh seseorang atau perusahaan yang dimana memenuhi setiap kriteria dari setiap tingkatan UMKM. Adanya UMKM ini bertujuan untuk menumbuhkan iklim usaha dagang dikalangan masyarakat yang nantinya akan menciptakan lapangan pekerjaan sehingga dapat menekan angka pengangguran. Tercipta iklim usaha yang baik dan terjadinya timbale balik yang searah antara UMKM dan masyarakat akan menciptakan perekonomian di daerah menjadi perekonomian yang seimbang, berkembang, dan berkeadilan.

2.2 Kerangka Pemikiran

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. Kebijakan pada

dasarnya adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Istilah kebijakan yang sebenarnya adalah isltilah bahasa asing yaitu *policy* jika diartikan kedalam Bahasa Indonesia yang sesuai dengan kamu maka diartikan dengan kebijakaan, kebijaksanaan atau haluan negara. Penjabaran dari definisi diatas bahwa kebijakan merupakan hasil jalan keluar dari semua masalah-masalah yang berkembang dan cara memecahkannya dengan metode tersendiri sesuai dengan ketentuan.

Pelaksanaan atau ilmpelementasi kebijakan yang diterapkan disuatu daerah menjadi kunci keberhasilan kebijakan yang dirancang oleh pemerintah. Selain dari peran aktif masyarakat dan adanya pengawasan dari pemerintah terhadap jalannya pelaksanaan kebijakan. Imbas dari pelaksanaan kebijakan adalah terciptanya tujuan yang sudah ada dalam suatu undang-undang atau perda sebagai wujud dari kebijakan tersebut. Sehingga menurut Edward III implementasi kebijakan merupakan:

> *"Policy Implementation as we have seen, is the stage of policy making 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. Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it trough their impact on each in other words communications affect resources dispositions and bureaucratic structures which in turn influence implementation".* (Edward III, 1980:1)

Definisi di atas menekankan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang menenekankan pada hirarki atau garis komando yang jelas sehingga dalam perancangan suatu kebijakan susunan hirarki tersebut akan saling

mempengaruhi satu dengan yang lainnya.

Implementasi Kebijakan menurut George C. Edward III mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

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

(Edward III, 1980:10).

Kesuksesan implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* dipengaruhi oleh faktor-faktor diatas. ***Kesatu*** *Communication* menurut Edward III adalah:

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications"*. (Edward III, 1980:17)

Suatu implementasi kebijakan akan sangat ditentukan pada faktor komunikasi, yang dimana komunikasi berperan penting dalam koordinasi implementasi kebijakan sehingga setiap perintah yang ditujuan pada suatu badan yang terkait akan berkesinambungan yang pada akhirnyak perintah tersebut terlaksana.

Faktor ***Kedua*** yang menunjang kesuksesan Implementasi Kebijakan menurut Edward III adalah faktor *Resourcrces* yang merupakan:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and*

> *with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed*". (Edward III, 1980:53)

Berdasarkan penjelasan diatas maka faktor sumberdaya menjadi bagian penting jika sebuah kebijakan ingin tercapai dengan tersedianya pekerja, penjelasan mengenai kebijakan yang dijalakan, kewenangan yang dimiliki dan kelengkapan sarana dan prasaran menjadi faktor dari sumber daya dalam mencapai implementasi kebijakan dalam melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Faktor ***Ketiga*** *Dispositions* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III adalah:

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. one of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. another reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests"*.(Edward III, 1980:89).

Berdasarkan penjelasan diatas *Dispositions* merupakan sikap dari pelaksana kebijakan. Didalam implementasi kebijakan harus ada kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat selaku objeknya, harus juga

mempengaruhi pelaku kebijakan agar mejalankan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditentukan.

Faktor ***Keempat*** dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edward III *Bureaucratic structure* adalah:

> *"Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia"*. (Edward III, 1980:125)

Berdasarkan penjelasan di atas struktur birokrasi merupakan 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.

Peraturan daerah merupakan peraturan yang disusun oleh DPRD suatu daerah atas persetujuan kepala daerah baik itu gubernur, walikota ataupun bupati. Perda disusun berdasarkan adanya masalah-masalah pemerintahan yang sedang berkembang dimasyarakat. Perda mempunyai kekuatan hukum yang mengikat warga masyarakat agar menaati semua peraturan yang telah ditentukan.

SIUP bukan hanya mengatur tentang perizinan usaha dagang tetapi SIUP memberi jaminan hukum kepada masyarakat sehingga masyarakat yang ingin mencoba bedagang, SIUP memberi kemudahan dalam hal peminjaman dana,

karena hanya pengusaha yang mempunyai SIUP saja yang akan mendapat dana pinjamanan dari bank. Kemudahan itulah yang tidak dirasakan para pengusaha menengah, kecil, dan mikro yang tidak mempunyai SIUP.

Usaha Mikro, Kecil Menengah merupakan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menumbuhkan kemandirian, kewirausahaan, dan kebersamaan untuk berkarya atas dasar idea tau gagasan sendiri. Gagasan atau ide dasar sendiri inilah yang akan dikembangkan oleh pemerintah guna mengangkat usaha-usaha yang berpotensi dari daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang bergantung dari usaha dagang.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. UMKM adalah suatu kebijakan yang berkenanan dengan pembangunan disektor perekonomian. Perkembangan UMKM di Kota Cimahi dipengaruhi oleh Perda yang mengatur tentang kebijakan perizinan usaha dagang atau SIUP.
2. Peraturan Daerah adalah suatu peraturan untuk mengatur warga masyarakat dan bersifat mengikat karena mempunyai kekebalan hukum. Perda nomor 27 tahun 2003 seri C tentang SIUP mengatur bagaimana seharusnya sebuah usaha dagang harus mempunyai izin usaha untuk mengukur bagaimana perda tersebut berjalan dengan baik atau tidak disektor UMKM Kota Cimahi.
3. Implementasi adalah pelakasanaan kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C dalam Perkembangan UMKM di Kota Cimahi.

4. Implementasi Kebijakan adalah proses pelaksanaan program tentang Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C dalam Perkembangan UMKM di Kota Cimahi. Untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indiator berikut:

    1) *Communication* adalah proses penyampaian informasi dari orang yang memberikan informasi pertama kali kepada penerima dalam hal ini adalah aparatur Kota Cimahi selaku pelaksana kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C kepada pengusaha yang berada didalam UMKM. *Communication* dalam penelitian ini meliputi:

        a. *Transmission* adalah alur penyampaian informasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Cimahi selaku pelaksana kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C Tentang SIUP untuk pengusaha yang berada didalam UMKM.
        b. *Clarity* adalah kejelasan tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan kebijakan yang buat oleh pemerintah Kota Cimahi selaku pelaksana kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C Tentang SIUP untuk pengusaha yang berada didalam UMKM.
        c. *Consistency* adalah ketetapan tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Cimahi selaku pelaksana kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C tentang SIUP agar menghasilkan suatu pelaksanaan yang konsiten untuk mengembangkan UMKM di Kota Cimahi.

2) *Resources* adalah sumberdaya pelaksanaan Perda Nomor Nomor 27 Tahun 2003 seri C tentang SIUP yang bertanggung jawaban untuk melaksanakan kewenangan dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi. *Resources* dalam penelitian ini meliputi:
   a. *Staff* adalah aparatur atau pegawai pemerintah Kota Cimahi selaku pelaksana kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C tentang SIUP yang memiliki wewang dalam perkembangan UMKM di Kota Bandung.
   b. *Information* adalah informasi yang diperlukan guna ditunjukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C tentang SIUP dalam perekembangan UMKM di Kota Cimahi.
   c. *Authority* adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C Tentang SIUP dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi.
   d. *Facilities* adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C Tentang SIUP dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi.
3) *Dispositions* adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Perda Nomor 27 Tahun 2003 seri C Tentang SIUP untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-

sungguh dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi. *Dispositions* dalam penelitian ini meliputi:

a. *Effects Of Dispositions* adalah pengaruh dari pelaksana kebijakan dalam menimbulkan hambatan-hambatan untuk perkembangan UMKM di Kota Cimahi.
b. *Incetives* adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan kebijakan dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Cimahi dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi.

4) *Bureaucratic Structure* adalah struktur birokrasi atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan SIUP dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi. *Bureaucratic Structure* dalam penelitian ini meliputi:

a. *Standar operating procedures* (*SOPs*) adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kota Cimahi dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi.
b. *Fragmentasi* adalah penyebaran tanggung jawab beberapa unit di dalam Pemerintah Kota Cimahi dalam perkembangan UMKM di Kota Cimahi.

Berikut ini merupakan bagan yang telah dimodufikasi oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran

