BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi dimaksudkan membawa ke suatu hasil (akibat) melengakapi dan menyelesaikan. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Pressman dan Wildavsky mengemukakan bahwa : "*implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete*" maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi (Pressman dan Wildavsky,1978:21).

Jadi Implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila dikaitkan dengan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* yaitu:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat-pejabat kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Wahab, 2001:65).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132). Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

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.

(Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong Pemerintahan Daerah dalam program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Khususnya untuk membantu pembiayaannya, Pemerintah Pusat bisa memberi bantuan berbentuk subsidi yaitu transfer dana dari anggaran dan pembukuan pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Alokasi oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah mengandung tujuan yang berbeda-beda yang mempengaruhi bentuk dan lingkupannya. Pengertian subsidi dikemukakan oleh Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Yang dimaksud subsidi adalah semua bantuan financial pemerintah kepada individu, perusahaan,

dan organisasi. Maksud dari subsidi adalah untuk memberikan bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas (Subarsono, 2005:109).

2.2 Pengertian Kebijakan

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Dye tersebut kebijakan publik maksudnya adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Pendapat yang senada dengan Dye adalah pendapat Edward III dan Sharkansky mengemukakan kebijakan publik adalah :

> "*What government say and do, or not todo. It is the goals or purpose of government programs*. (apa yang dikatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah)" (Edward III dan Sharkansky dalam Widodo, 2001:190).

Pendapat Edward III dan Sharkansky juga mengisyaratkan adanya apa yang dilakukan atau tidak dilakukan. Hal ini berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang termuat dalam program-program yang telah dibuat oleh pemerintah. Solichin Abdul Wahab dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* mengutip pendapat Friedrich mengartikan kebijakan:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 1997:3).

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. Robert T. Nakamura dan Frank Smallwood mengemukakan pengertian kebijakan publik yaitu *A set of instruction from policy makers to policy implementers that spell out both goals ang the mean for achieving those goals* (Nakamura, 1980:31).

Berdasarkan pengertian di atas, kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan publik ini dipengaruhi oleh beberapa lingkungan yaitu lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi, dan lingkungan evaluasi. Kartasasmita juga mengemukakan pengertian kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan:

1. apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah.
2. apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya.
3. apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut.

(Widodo, 2001:189).

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan bukan hanya mengenai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya sampai suatu kebijakan timbul. Kebijakan lahir untuk memecahkan masalah atau isu yang berkembang di masyarakat, sehingga dapat diketahui pengaruh dan dampaknya dari kebijakan tersebut. Miriam Budiardjo mengemukakan pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha

memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu (Budiardjo, 2000:56).

Berdasarkan pengertian di atas kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan. Keputusan tersebut diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik yaitu dalam hal ini pemerintah, yaitu berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dahlan Thaib dan Jazim Hamidi dalam bukunya *Teori dan Hukum Konstitusi*, mengemukakan pengertian kebijakan adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa dalam ketatanegaraan (Thaib, 2001:77).

Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Pemerintahan* mengutip pendapat Harold Laswell, 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)

Menurut pendapat Harold Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu: penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penelitian dan evaluasi. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku

atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu (Anderson dalam Widodo, 2001:190).

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Anderson dalam buku Joko Widodo yang berjudul *Good Governance telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Elemen tersebut antara lain mencakup:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

(Widodo, 2001;190)

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana disebutkan di atas, maka kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan

Suatu negara memerlukan suatu kebijakan untuk mengarahkan tindakan-tindakan agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab

dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*.

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Wahab, 1997:3)

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 . M.Irfan Islamy juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah (Islamy, 1997:14).

Berdasarkan pengertian di atas suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya 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)

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

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

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

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

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

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

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

(Lewis A. Gunn dalam Tangkilisan, 2003:5).

Dengan adanya pengelompokan tersebut, maka akan memudahkan untuk membuat suatu kebijakan dan meneliti kekurangan apa yang terjadi. Adapun menurut Woll terdapat tingkatan pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan yaitu:

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan dari tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan rakyat.
2. Adanya *output* kebijakan dimana kebijakan yang diterapkan untuk melakukan pengaturan/penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan rakyat.
3. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi masyarakat.

(Woll dalam Tangkilisan, 2003:2)

Berdasarkan tingkat pengaruh dalam pelaksanaan kebijakan di atas, pada dasarnya kebijakan bertujuan untuk mempengaruhi kehidupan

rakyat. Dengan demikian dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah harus dapat melakukan suatu tindakan yang merupakan suatu bentuk dari pengalokasian nilai-nilai masyarakat itu sendiri.

2.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Van Mater dan Van Horn menguraikan batasan implementasi sebagai:

> "*Policy implementation encompasses those avtions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievements of objectives see forth in prior policy decisions . This includes both one time efoort to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions*" (Van Mater dan Van Horn dalam Widodo, 2001:192).

Van Mater dan Van Horn menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-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. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Patton dan

Sawicki mengemukakan pengertian implementasi dalam buku Hersel Nogi S. Tangkilisan yang berjudul *Kebijakan Publik yang Membumi*:

> "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" (Patton dan Sawicki dalam Tangkilisan, 2003:9).

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk 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. Mazmanian dan Sabatier menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa

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

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

berpengaruh dan berdampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Berdasarkan pengertian di atas implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut :

> "Implementasi kebijakan 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, 2005:101).

Berdasarkan pendapat Winarno tersebut, implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses keluaran (*output*) maupun hasil, yang melibatkan aktor, organisasi prosedur dan teknik untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho Dwijowijoto dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Ia mengemukakan bahwa:

> "Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan

> langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut" (Dwijowijoto, 2004:158).

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan. Diimplementasikan melalui bentuk program-program serta melalui derivate. Derivate atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi. Mazmanian dan Sabatier lebih lanjut menjelaskan lebih rinci proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa:

> "Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu. Kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok sasaran, dampak nyata, dampak keputusan dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap keputusan tersebut" (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo, 2001:193).

Berdasarkan pendapat Mazmanian dan Sabatier tersebut, implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut dibuat untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Sehingga apabila telah melalui suatu proses akan dihasilkan suatu output

kebijakan dan akan diketahui dampak nyata dan dampak keputusan tersebut bagi kelompok sasaran.

Menurut Darwin Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik (Widodo, 2001:194).

Persiapan proses implementasi kebijakan agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada publik. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin mengemukakan sebagai berikut :

> "*Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expetations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation fron numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control* " (Ripley, 1986:11).

Berdasarkan pendapat Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin tersebut, dijelaskan bahwa kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel

organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan
   Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio cultural 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.

(Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan faktor-faktor diatas, yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi untuk implementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan hal penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program. faktor-faktor tersebut akan menghasilkan kinerja dan dampak suatu program yaitu

sejauh mana suatu program dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan, mengetahui bagaimana perubahan kemampuan administratif pada organisasi lokal, serta berbagai keluaran dan hasil yang lain.

Jones dalam buku Joko Widodo yang berjudul *Good Governance telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* mengemukakan aktivitas implementasi kebijakan publik, terdapat tiga macam aktivitas, antara lain:

1. *Organizations; The establishments or rearrangments of resources, units, and methods for puting a policy into effect.*
2. *Interpretation; The translation of language (often contained in a statue) into acceptable and feasible plans and directives.*
3. *Applications; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

(Jones dalam Widodo, 2001:194).

Berdasarkan pendapat Jones tersebut, tiga macam aktivitas implementasi kebijakan publik terdiri dari : Aktivitas pengorganisasian merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan kebijakan menjadi hasil) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan.

Aktivitas interpretasi merupakan aktivitas (penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada.

2.4 Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

2.4.1 Pengertian Izin

Izin didefinisikan oleh Ateng Syafrudin sebagai berikut ”izin yang jenisnya beraneka ragam yang dibuat dalam proses dan prosedur tetentu tergantung dari wewenang pemberi izin, macam izin, dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya” (Syafrudin, 1992:5). Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat 3 menjelaskan izin adalah:

> ”Merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, final, yang menimbulakan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata” (UU No 5 Tahun 1985, pasal 1 ayat 3).

Dari kedua pendapat tersebut izin merupakan suatu keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh suatu instansi tertentu dengan tujuan tertentu yang bersifat kongkret dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketika sebuah izin diterbitkan mengandung arti bahwa pemohon diperkenankan untuk melakukan tindakan tertentu yang dilarang. Hal ini berlaku sebagai pengawasan khusus demi kepentingan umum. Berkaitan dengan hal tersebut Ateng Syafrudin berpendapat bahwa ”izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan hal yang dilarang menjadi boleh, penolakan atas izin memerlukan perumusan yang limitatif” (Syafrudin, 1992:134).

2.5.2 Pengertian Izin Mendirikan Bangunan

Salah satu bentuk pelayanan pemerintah daerah adalah IMB. Loekman Soetrisno, menjelaskan IMB sebagai ”suatu penegakan disiplin tertib membangun, selain memfungsikan kembali dari segala peraturan yang ada, yang menyangkut IMB juga penerapan sanksi hukum administratif” (Soetrisno, 1983:3). Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa IMB merupakan suatu upaya pemerintah dalam mendisiplinkan warganya dalam hal ini mendirikan bangunan, tentu saja di dalamnya terkandung sanksi hukum administratif bagi pihak-pihak yang melanggarnya.

Utrecht mengemukakan dimensi-dimensi yang terkandung dalam IMB adalah:

1. IMB adalah suatu ketetapan;
2. IMB diterbitkan oleh administrasi negara yang berwenang;
3. IMB harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. IMB harus sesuai dengan tata kota dan tata ruang;
5. IMB harus memperhatikan faktor-faktor lain berupa keselamatan lingkungan;
6. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB;

(Utrecht, 1990: 8-9).

Sejalan dengan pendapat di atas, Kusumaatmadja menguraikan alasan-alasan mengapa sebuah IMB perlu dilakukan pemerintah:

1. pengamanan dari berbagai bentuk bahaya yang disebabkan oleh kondisi tanah dan kontruksi bangunan;
2. penataan bangunan agar tercipta kenyamanan, iklim lingkungan yang layak huni;
3. pemukiman yang dapat memberikan kesan bersih dan sehat dari berbagai bentuk polusi;
4. menghindari pemukiman yang kumuh yang menjadikan tidak layak huni karena timbul berbagai bentuk bencana seperti banjir, penyakit kejahatan dan lain-lain yang merugikan masyarakat;

(Kusumaatmadja, 1995:3).

IMB sesungguhnya merupakan upaya pemerintah yang dimaksudkan bukan hanya untuk mendisiplinkan warga yang hendak membangun, tetapi lebih jauh lagi merupakan upaya pemerintah untuk melakukan penataan fisik perkotaan, agar kota dapat tetap tertata dengan baik.