BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yaitu yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan setiap kegiatan yang dilakukan menurut rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Upaya untuk memahami adanya perbedaan antara yang diharapkan dengan fakta yang telah terjadi sehingga menimbulkan kesadaran mengenai pentingnya suatu pelaksanaan.

Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi* mengatakan bahwa:

> ”Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut ”*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*)” (Subarsono, 2005:88).

Jadi implementasi bisa melibatkan usaha dari *policy marker* untuk bisa memberikan pelayanan yang baik. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dalam urutan waktu tertentu (Sunggono 1994:137). Pengertian tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tujuan yang digunakan untuk mencapai sebuah keberhasilan program dalam waktu tertentu. Implementasi menurut Lukman Ali adalah mempraktekan, memasangkan (Ali, 1995:1044). Pengertian tersebut menjelaskan bahwa implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh

pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Implementasi Riant Nugroho pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang dinginkan (Nugroho, 2003:158). Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

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

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form the commandments or the decision-keoutusan important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicitly mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process.*"(Mazmanian, 1983:61).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan yang kelihatannya bagus diatas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang terdengar menyejukkan bagi telinga para pemimpin dan pemilih yang mendengarkannya. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

1. *Policy standards and objectives;*
2. *Policy resources;*
3. *Interorganizational communication and enforcement activities;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and political conditions;*
6. *The disposition of implementors;*

(Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

Variabel-variabel implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut: **Pertama** ukuran dan tujuan kebijakan yang diperlukan untuk mengarahkan dan melaksanakan kebijakan. Hal tersebut dilakukan agar ukuraan dan tujuan sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Hal yang mempengaruhinya antara lain kesesuaian program dan ketetapan sasaran (Wahab, 2004:79).

Kedua, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Wahab bahwa:

> "Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan" (Wahab, 2004:77).

Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transmisi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya

Keempat, keberhasilan kebijakan dapat dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

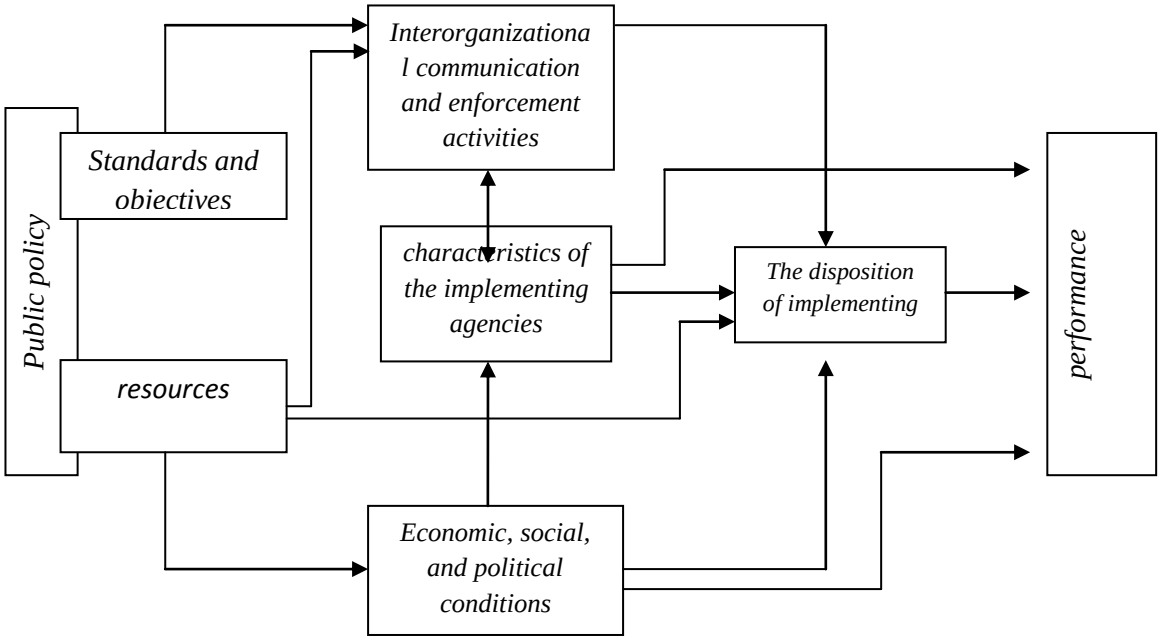
Menurut Edward III "*Their attitudes in turn will be influenced by their views toward the policies and by how they see the policies affecting their organizational and personal interest*" hal tersebut bermakna bahwa watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis (Edwards III, 1980:11). Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Kelima, kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik menjadi salah satu hambatan dalam suatu proses kebijakan. Keadaan tersebut secara tidak langsung mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan. Hambatan-hambatan dari kondisi ekonomi dapat berupa kurangnya sumber-sumber ekonomi (dana/anggaran) dalam organisasi pelaksana kebijakan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi. Hambatan dari kondisi sosial yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dapat berupa tanggapan masyarakat, terutama masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan yang kurang menerima kebijakan tersebut sehingga mereka bersikap tidak peduli. Hambatan dari kondisi politis megandung arti bahwa kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak disepakati oleh beberapa pihak yang memiliki kepentingan dan kekuasaan untuk membatalkan kebijakan tersebut. Hambatan seperti ini cukup jelas dan mendasar, sehingga para administrator kurang bisa melakukan sesuatu untuk mengatasinya. Dengan kondisi seperti ini, yang mungkin dapat dilakukan para administrator ialah mempertimbangkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan secara matang ketika merumuskan kebijakan (Winarno, 2004 : 110-119).

Keenam, sikap para pelaksana merupakan implementasi kebijakan dapat berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan tentunya tidak terlepas dari peranan/sikap pelaksana kebijakan. Terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan, yaitu : kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadap kebijakan (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu. Variabel ini mengemukakan pentingnya rasa tanggung jawab yang

tinggi dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugasnya, disamping para pelaksana harus memiliki ketaatan dan ketegasan dalam mengimplementasikan kebijakan (Winarno, 2004 : 110-119).

Gambar 2.1
A Model of The Policy Implementation



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses yang merupakan sebuah performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang dapat berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini menggambarkan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan

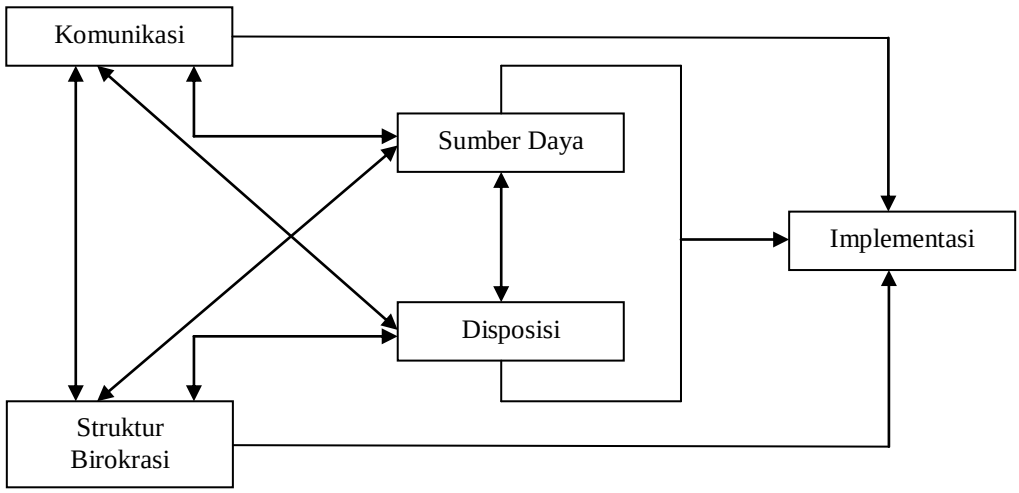
pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan pemerintahan itu sering menghadapi pekerjaan di bawah mandat Undang-undang, sehingga menjadikan mereka tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Selain itu ada pula model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorikan oleh George C. Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi;
2. Sumber Daya;
3. Disposisi; dan
4. Struktur Birokrasi.
   (Edward III, 1980:16-20)

Menurut George C. Edward III mengenai pendapatnya di atas, empat variabel tersebut perlu ada pada setiap pembuatan kebijakan karena sebagai penentu keberhasilan kebijakan tersebut.

Gambar 2.2
Model *Direct and Indirect Impact of Implementation*



(sumber: Edward III, 1980)

Pada proses yang merupakan sebuah performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang dapat berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersedia dan pelaksanaan implementasi kebijakan.

2.1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan pada dasarnya menitikberatkan pada "publik dan masalah-masalahnya". Kebijakan membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta bagaimana persoalan tersebut diletakkan pada agenda kebijakan. Charles L.Cochran mengemukakan inti dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah *policy consists of political decision for implementing program to achieve social goal* (kebijakan terdiri dari keputusan politis untuk mengimplementasi program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat) (Cochran, 1999: 2). Berdasarkan pendapat tersebut kebijakan merupakan suatu program yang dibuat untuk dapat memenuhi kepentingan masyarakat.

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku dari pada organisasi. Kebijakan membatasi ruang 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. Menurut pendapat Alfonsus Sirait dalam bukunya *Manajemen* mendefinisikan kebijakan, sebagai

berikut: “Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan” (Sirait, 1991:115). Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan dianggap sangat penting.

George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kebijakan menurut W.I. Jenkins dalam *Public Analysis* mengemukakan bahwa:

> “Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor”. (Jenkins, 1978:2).

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.

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (Lasswell dan Kaplan,

1970:17). Berdasarkan pengertian tersebut, suatu kebijakan berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah.

Thomas R. Dye mengatakan definisi kebijakan sebagai apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (Dye, 1995:1). Berdasarkan definisi tersebut, penulis mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam buku *Man and His Government*, yang mengatakan kebijakan adalah:

> "Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud" (Friedrich, 1963:79).

Berdasarkan pengertian di atas, maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, dimana kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

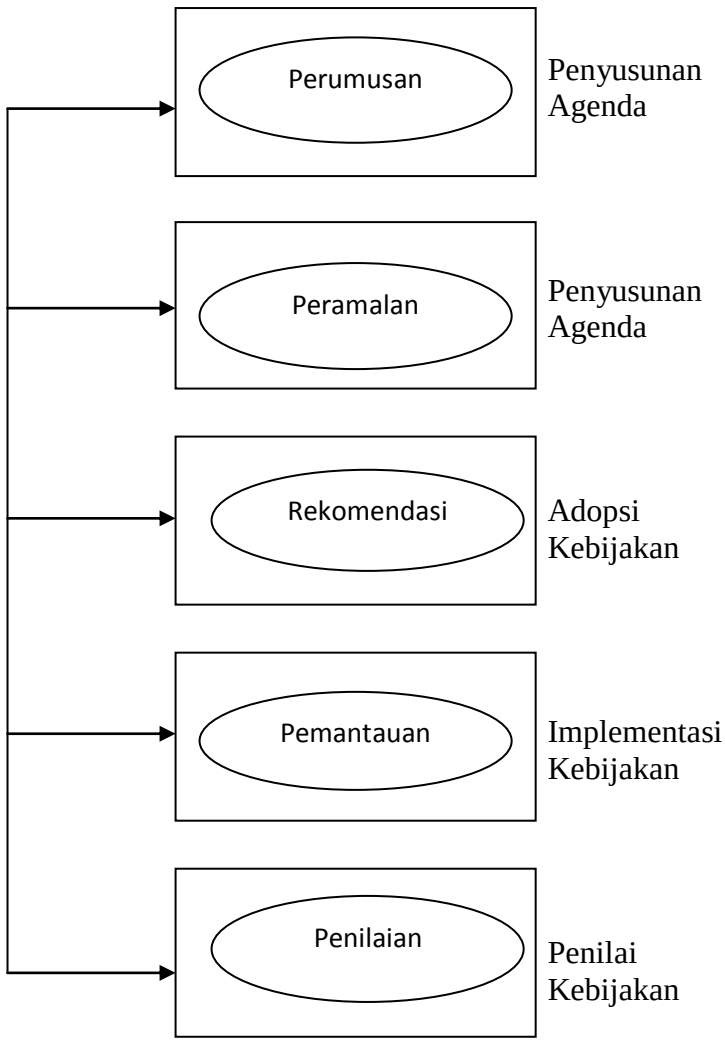
Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang 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. Adapun tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.3
Proses Pembuatan Kebijakan



Sumber:Dunn, 2003:24

Melengkapi pendapat yang dikemukakan di atas, berikut merupakan penjelasan dari tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan yaitu:

1. Penyusunan agenda, yaitu para pembuat kebijakan merumuskan masalah sehingga dapat menemukan asumsi-asumsi, mengetahui penyebab-penyebabnya, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang untuk mengatasi masalah melalui kebijakan yang baru.
2. Formulasi kebijakan, yaitu para pembuat kebijakan merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.
3. Adopsi kebijakan, yaitu memilih suatu alternatif kebijakan yang terbaik dalam mengatasi masalah.

4. Implementasi kebijakan, yaitu suatu tahap dimana kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya.
5. Penilaian kebijakan, yaitu suatu proses untuk mengevaluasi/menilai sejauh mana efektifitas dari kebijakan tersebut dalam implementasinya di lapangan. Dengan kata lain apakah kebijakan tersebut sudah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dimasyarakat dan sejauh mana kemajuan dalam pencapaian tujuan yang telah ditempuh.

Berdasarkan pendapat diatas yaitu tahapan-tahapan dibuat agar kebijakan dapat dilakukan dengan baik dan efektif. Kebijakan itu pula dibuat agar suatu pemerintahan dapat melaksanakan kebijakan tersebut dengan sesuai pada aturan yang berlaku.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

George C. Edward III dalam buku *Implementing Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Implementasi merupakan sebuah kegiatan yang memiliki tiga unsur penting dan mutlak dalam menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan meliputi :

1. Adanya program yang dilaksanakan
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut

(Wahab, 1990:45).

Berdasarkan pengertian di atas maka penerapan mempunyai unsur yaitu program, target dan pelaksanaan dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan. Sehingga dalam pelaksanaannya kecil kemungkinan terjadi kesalahan, kalaupun ada kesalahan maka akan dapat disadari dengan cepat. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu :

1. Unsur pelaksana
2. Adanya program yang dilaksanakan serta
3. *Target group* atau kelompok sasaran.
   (Tachjan 2006:26)

Menurut Tachjan tiga kebijakan di atas wajib ada karena itu merupakan penentu berjalannya suatu kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Wahab juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan yaitu :

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya.(Wahab, 2001:42)

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa pelaksanaan keputusan kebijakan dasar dapat berupa bentuk keputusan eksekutif yang penting, dan keputusan tersebut di harapkan dapat mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai. Adapun pendapat Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi* mengatakan bahwa:

> "Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*)" (Subarsono, 2005:88).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi merupakan usaha-usaha yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan untuk mempengaruhi birokrasi/badan-badan pemerintah agar memberikan pelayanan/pengaturan terhadap kelompok yang menjadi sasaran dari suatu kebijakan. Charles O'Jones dalam bukunya *Pengantar Kebijakan Publik (public policy),* mengemukakan :

> **"**Implementasi adalah suatu proses interaktif antara suatu perangkat tujuan dengan tindakan atau bersifat interaktif dengan kegiatan-kegiatan kebijaksanaan yang mendahuluinya, dengan kata lain implementasi merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoprasikan sebuah program dengan pilar-pilar organisasi, interpretasi dan pelaksanaan."(Jones 1994:88)

Menurut pendapat Charles O Jones, implementasi yaitu kegiatan yang dibuat untuk mengoprasikan sebuah program. Implementasi kebijakan juga menyangkut pelaku kebijakan itu untuk melaksanakan suatu bentuk program dalam rangka mencapai tujuan. Hal ini dikemukakan oleh Islamy, yaitu:

> "kelancaran pelaksanaan suatu kebijakan yang ditentukan oleh banyak factor, antara lain dipengaruhi oleh si pelaku kebijakan (policy stake holders) seperti pejabat-pejabat pemerintah/Negara, anggota masyarakat dan lingkungan seperti social, politik, ekonomi, geografis, teknologi dan sebagainya".(Islamy,1998:61)

Banyak kebijakan publik yang dinilai kurang efektif, lalu kekurangefektifan ini disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul saat imlementasi kebijakan. Oleh karena itu, para pelaksana harus memusatkan perhatiannya pada cara mencapai konsistensi tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, misalnya dengan berusaha mendapatkan dukungan-dukungan dari pihak yang terkait. Kemudian para pelaksana harus berusaha mengubah sikap menentang dari pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut, menjadi sikap menerima. Selain itu, harus bersikap waspada

terhadap pihak-pihak yang merasa diabaikan karena kebijakan tersebut dan usaha-usaha untuk menghambatnya. Kekurangan atau kesalahan dari suatu kebijakan biasanya dapat diketahui setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan, maka perlu adanya pedoman berupa faktor-faktor pelaksanaan kebijakan.

2.1.4 Jabatan Fungsional dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Jabatan fungsional pada hakekatnya adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, namun sangat diperlukan dalam tugas-tugas pokok dalam organisasi pemerintah. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Produk hukum yang mengatur pengangkatan dalam Jabatan Fungsional adalah PP No. 16 tahun 1994 dan Keppres No. 87 tahun 1999. Di dalam Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan sesuai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/61/M.PAN/6/2004 mengemukakan pengertian jabatan yaitu : “Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan Organisasi Negara”.

Jadi cukup jelas bahwa jabatan dimaksud disini adalah jabatan sebagai Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawab menurut tatanan organisasi . jika ditarik suatu pemahaman dari kata dasar "fungsi" itu artinya "guna atau manfaat". Itu berarti dalam pengertian fungsional adalah suatu tindakan yang mengarah kepada perbuatan yang berguna dan memberikan manfaat. Hal ini tidak terlepas dari pemusatan perhatian yang dilaksanakan secara terus-menerus tanpa memandang waktu, yang mengarah kepada kemahiran atau profesional dalam melaksanakan tugas.

2.1.5 Pengawasan Pemerintahan

Pengawas adalah *supervisor* yaitu pihak yang memegang tanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan suatu kegiatan. Sedangkan pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengandalkan evaluasi terhadap pekerjan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan dilingkungan pemerintah menurut penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada negara. untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat. Ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Pengawasan memiliki urgensi dalam memaksimalkan tujuan, namun seperti dikatakan Sumitro Djojohadikusumo (Salindeho, 1995:25) bahwa pengawasan memang telah dilakukan oleh para pejabat yang berwenang yang diserahi

tanggungjawab tetapi kemampuan sampai tingkat yang efektif belum dicapai. Dalam hubungan ini, pendayagunaan aparatur pemerintah terkait dengan aspek pengawasan disebabkan lima tantangan yang sering dihadapi, yaitu :

1. Bagaimana meningkatkan sikap dan orientasi aparatur pemerintah terhadap pembangunan sehingga mampu bertindak sebagai pemrakarsa pembaharuan dan penggerak pembangunan.
2. Bagaimana mewujudkan kemampuan aparatur pemerintah agar berhasil mempergunakan sumber-sumber yang tersedia dengan kapasitas dan produktivitas optimal dalam penyelenggaraan administrasi pelaksanaan program-program pembangunan .
3. Bagaimana mengusahakan agar aparatur pemerintah dapat meningkatkan mobilisasi dana pembangunan yang berasal dari sumbersumber dalam negeri.
4. Bagaimana meningkatkan kemampuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan pada aparatur pemerintah di tingkat daerah
5. Bagaimana aparatur pemerintah dapat meningkatkan dayaguna sejalan dengan upaya penyerasian antara pembangunan sektoral dan pembangunan nasional.

Sehubungan dengan kelima deretan tantangan di atas, maka tujuan peningkatan serta pembudayaan pengawasan dimaksud meliputi :

Pertama, menumbuhkan budaya pengawasan dan fungsi pengawasan serta membuat pengawasan berjalan secara wajar, efektif dan efisien. Kedua; meningkatkan pendayagunaan pelaksanaan pengawasan dalam tubuh aparatur pemerintah. Ketiga;

meningkatkan disiplin aparatur pemerintah sehingga dapat mendukung terwujudnya disiplin nasional. pengawasan dan otoritas sesuai pandangan Nicholas Henry (1995:119) harus berbuat dengan mengikuti perubahan organisasi. Rangkaian tindakan yang tercakup dalam proses pengawasan tersebut merupakan tindakan untuk menetapkan standar pengawasan. Standar pengawasan dimaksud yaitu suatu standar atau tolak ukur yang merupakan patokan bagi pengawas dalam menilai apakah objek atau pekerjaan yang diawasi berjalan dengan semestinya atau tidak. Jadi dilihat dari tolak ukur ini, hasil pengawasan hanya mempunyai dua kemungkinan yaitu : berjalan sesuai dengan standar atau terjadi penyimpangan.

Pengawasan dalam organisasi pemerintah diperlukan agar organisasi pemerintahan dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan disini merupakan unsur penting untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Menurut Winardi (2000:585) "Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan". Sedangkan menurut Basu Swasta (1996:216) "Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan". Adapun pernyataan lain tentang pengawasan menyatakan bahwa :

> ”Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.” (Sarwoto 2010:94)

Berbagai definisi dan pendapat yang dikemukakan oleh para ahli diatas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa pengawasan pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang dilakukan agar pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan rencana sehinga tujuan dapat tercapai. Penggunaan pengawasan terdapat beberapa metode yaitu Metode Pengawasan Preventif dan Metode Pengawasan Refresif

Metode pengawasan preventif yaitu merupakan pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan terhadap sebuah lembaga. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk berbaikan standar kualitas terhadap layanan publik. Pengawasan preventif dilakukan melalui pra audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

Metode pengawasan refresif yaitu pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pada sebuah lembaga. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui post-audit dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.

Selain kedua metode pengawasan diatas, masih ada dua metode pengawasan lainnya yang dapat dilakukan oleh lembaga pengawas. Kedua metode yang dimaksud adalah Metode Pengawasan Langsung (*direct control*) dan Metode Pengawasan Tidak Langsung.

Metode pengawasan langsung maksudnya pengawasan yang dilakukan dengan mendatangi unit kerja yang bersangkutan. Pengawasan ini dapat dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa berbagai informasi dan data sebagai bahan masukan yang menggambarkan berbagai kegiatan yang hendak diketahui efektifitas dan efisiensi pelaksanaannya. Metode ini bisa juga dilakukan dengan wawancara langsung kepada pelaksana kegiatan atau orang lain yang dianggap mengetahui dengan baik pelaksanaan kegiatan tersebut. Dengan demikian metode pengawasan ini dapat dilakukan dengan pendekatan formal dan informal. Hadari Nawawi (1994:5), pengawasan formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat instansi yang berwenang baik bersifat ekstern maupun intern. Sedangkan pengawasan informal adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat (sosial control), misalnya dengan media massa dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat ataupun melalui surat-surat pengaduan.

Metode pengawasan tidak langsung artinya kegiatan pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi obyek yang diawasi. Caranya adalah dengan mempelajari dan menganalisa segala dokumen-dokumen yang menyangkut obyek yang diawasi, baik berupa laporan dari pelaksanaan pekerjaan yang sifatnya berkala ataupun isidentil, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang diperoleh dari perangkat pengawasan langsung, surat-surat pengaduan, berita atau artikel di media massa, dan dokumen-dokumen lainnya. Menurut Nawawi macam-macam pengawasan antara lain :

1. Pengawasan Fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur yang ditugaskan melaksananakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Depertemen, dan aparat pengawasan fungsional lainnya di Lembaga Non Departemen dan Instansi Pemerintahan lainnya.
2. Pengawasan Politik, yang dilaksananakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK dan BPKP sebagai pengawasan eksternal eksekutif;
4. Pengawasan Sosial, yaitu pengawasan yang dilakukan media massa, ormas-ormas, individu, dan anggota masyarakat umumnya.
5. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.
   (Nawawi, 1991:59)

Beberapa macam pengawasan yang mempuyai fungsi atau tugas yang berbeda-beda, sesuai dengan peraturan yang berlaku. Konsep macam-macam pengawasan yang sedikit agak berbeda dibandingkan macam-macam pengawasan yang telah diutarakan diatas, juga di paparkan oleh Schermerhorn (2001), Schermerhon membagi pengawasan menjadi empat jenis, yaitu :

1. Pengawasan *feedforward* (pengawasan umpan di depan). Pengawasan ini dilakukan sebelum aktivitas dimulai yang bertujuan untuk menjamin kejelasan sasaran, tersedianya arahan yang memadai, ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan dan memfokuskan pada kualitas sumber daya.
2. Pengawasan *concurrent* (pengawasan bersamaan). Pengawasan ini memfokuskan pada apa yang terjadi selama proses berjalan yang bertujuan untuk memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu sesuai rencana dan juga untuk mengurangi hasil yang tidak diinginkan.
3. Pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik). Pengawasan ini dilakukan setelah aktivitas selesai dilaksanakan. Dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja di masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil.
4. Pengawasan *internal-external*. Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri sedangkan pengawasan eksternal melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.
   (Schermerhorn, 2001: 145)

Suatu sistem dalam Pemerintahan Daerah, sebuah pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terealisasinya segala ketentuan Undang-Undang, peraturan keputusan kebijaksanaan dan ketentuan daerah itu sendiri. Hasil pengawasan dapat dijadikan bahan informasi atau umpan balik dari penyempurnaan baik bagi rencana itu sendiri maupun dalam mewujudkan rencana itu sendiri.

Tujuan pengawasan itu sendiri adalah agar hasil pelaksana kerja yang dilaksanakan dapat berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana, menurut Handayaningrat tujuan pengawasan adalah agar hasil pelaksanaan pekerjaan di peroleh secara berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya (Handayaningrat, 1997:193). Tujuan pengawasan yang dapat menghasilkan hasil yang baik adalah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut Manullang tujuan utama dari pengawasan yaitu mengusahakan agar apa yang di rencanakan menjadi kenyataan (Manullang, 2004:173). Merealisasi tujuan tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah di keluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesuliatan-kesulitanyang di hadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat di ambil tindaka untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu maupun waktu yang akan datang.

Instruksi Presiders No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan pada Pasal 1 Ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan bertujuan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Selanjutnya menurut Sujamto bahwa dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal berikut :

1. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintah dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna dan tepat guna yang sebaik-baiknya.
2. Agar pelaksanaan pembangunan dilaksanakan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan pelaksana tugas umum pemerintah dan pembangunan
4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna.
   (Sujamto, 1986:157)

Pengertian dari rumusan-rumusan ataupun falsafah-falsafah pengawasan yang telah dikemukakan tadi mau tidak mau harus dipahami oleh semua pihak, baik pihak atau unsur pelaksana pengawasan maupun pihak yang diawasi, sehingga proses-proses pembangunan atau yang terkait dapat berjalan secara maksimal.

2.1.6 Urusan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu

terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan

sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

2.1.7 Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang/berkepentingan baik pemerintah maupun swasta dengan tujuan untuk mewujudkan cita-cita/tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu bagaimana program implementasi kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam bidang pengawasan yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan/sasaran yang telah ditetapkan.

Suatu kebijakan mengandung unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan dari kebijakan 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.

Implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur dalam mencapai sebuah tujuan sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Impelementasi 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.

Peneliti menggunakan enam komponen model sistem implementasi kebijakan yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn sebagai penentu keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam bidang pengawasan, yaitu:

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan dengan dilakukannya kesesuaian program dan ketetapan sasaran, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Ukuran kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam bidang pengawasan adalah agar pemerintahan di Kota Bandung bisa berjalan dengan baik dan bersih, dengan adanya pengawasan khusus pemerintahan. Kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam bidang pengawasan bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih.

Kedua, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan yang sedang dilaksanakan.

Ketiga, Komunikasi mempunyai peranan sangat penting bagi berlangsungnya suatu kebijakan. Hal yang mempengaruhi komunikasi antar organisasi yaitu antara lain adalah kognisi, kejelasan, dan konsistensi. Karena dengan komunikasi yang baik kebijakan itu pun bisa tersampaikan dengan jelas.

Keempat, Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan, yang dipengaruhi oleh kognisi (pemahaman), tanggapan, dan intensitas tanggapan dari para pelaksana kebijakan tersebut. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

Kelima, Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program diantaranya hal tersebut yaitu sumber ekonomi, tanggapan masyarakat, dan kekuasaan. Variasi-variasi dalam situasi politik ini berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

Keenam, karakteristik badan pelaksana sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin dan dapat dilihat dari tingkat pendidikannya dan kejujuran pelaksana kebijakan. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan

harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan yaitu realisasi dari kebijakan yang ditetapkan sebelumnya berisi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan terhadap pengawasan di Kota Bandung, yang diukur berdasarkan:
    1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan peraturan walikota Bandung yaitu suatu dasar yang dijadikan sebagai ukuran utama untuk melaksanakan pengawasan yang sudah direncanakan dalam pelaksanaan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Bandung, yang terdiri atas beberapa hal yaitu:
        a. Kesesuaian Program (kebijakan), yaitu kebijakan pengawasan yang telah berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung.
        b. Ketetapan Sasaran, yaitu tindakan Inspektorat Kota Bandung yang dilakukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan pengawasan dengan aturan yang telah dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung.
    2) Sumber daya kebijakan yaitu suatu komponen yang dapat memberikan manfaat pada pelaksanaan kebijakan pengawasan pemerintahan di Kota Bandung agar dapat berjalan sesuai rencana.

Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia (aparatur), waktu dan biaya.

a. Sumber daya manusia, adalah aparatur yang bertugas menjalankan kebijakan pengawasan pemerintahan di Kota Bandung sesuai dengan ketentuan.
b. Sumber daya biaya, merupakan anggaran yang digunakan untuk mendanai agar kebijakan pengawasan dapat berjalan dengan baik di Kota Bandung
c. Sumber daya waktu, merupakan unsur yang di jadikan patokan dalam berjalannya suatu kebijakan pengawasan di Kota Bandung

3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan merupakan cara yang dilakukan para aparatur kebijakan peraturan walikota Bandung untuk menyampaikan maksud dan tujuan dari dibentuknya pengawasan tersebut di Kota Bandung, yang terbagi atas:

a. Transmisi, adalah penyampaian informasi kebijakan pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan agar implementasi kebijakan pengawasan dapat berjalan dengan baik di Kota Bandung
b. Kejelasan, merupakan proses penerimaan informasi kebijakan pengawasan oleh aparatur pemerintahan yang tidak berlawanan dengan kebijakan pengawasan di Kota Bandung
c. Konsistensi, yaitu sikap pelaksana kebijakan pengawasan yang tidak merubah sebuah kebijakan pengawasan yang telah berjalan di Kota Bandung.

4) Kecenderungan Pelaksana (*implementor*) adalah sikap yang dominan dari aparat pengawasan pemerintahan di Kota Bandung, yang dapat dilihat dari beberapa hal yaitu:
   a. Kognisi (pemahaman), yaitu pemahaman para aparatur kebijakan tentang pengawasan pemerintahan di Kota Bandung
   b. Tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan pengawasan yang ditunjukan berkaitan dengan pemahaman tentang kebijakan pengawasan oleh Pemerintah Kota Bandung
   c. Intensitas tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan pengawasan mengenai pemahaman yang di timbulkan tentang kebijakan pengawasan dari Pemeritah Kota Bandung
5) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik yaitu suatu kondisi pemerintahan yang sangat berpengaruh penting pada berjalannya kebijakan pengawasan di Kota Bandung. Hal ini dapat dilihat dari:
   a. Sumber ekonomi, merupakan sumber anggaran yang di perlukan untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan pengawasan di Kota Bandung
   b. Tanggapan masyarakat, yaitu reaksi yang ditunjukan oleh masyarakat mengenai kebijakan pengawasan yang dapat berpengaruh pada kondisi sosial di Kota Bandung
   c. Kekuasaan, adalah kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat Pemerintah Kota Bandung untuk menentukan apakah kebijakan pengawasan dapat berjalan baik atau tidak di Kota Bandung

6) Karakteristik badan pelaksana yaitu sikap dari masing-masing pelaksana peraturan Walikota Bandung dalam menentukan keberhasilan suatu pengawasan. Sikap ini dapat dijadikan patokan dari para pelaksana peraturan walikota Bandung tersebut. Hal ini terlihat dari:

   a. Tingkat pendidikan, yaitu suatu jenjang pada Kebijakan pengawasan yang harus di lalui oleh para aparatur kebijakan pengawasan di Kota Bandung
   b. Kejujuran, yaitu suatu sikap yang wajib dimiliki oleh para aparatur pengawas pemerintahan, agar pemerintahan ini bebas dari korupsi di Kota Bandung

2. Jabatan Fungsional merupakan jabatan yang diberi tanggung jawab atau wewenang khusus oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan sebuah kegiatan pada instansi pemerintahan, misalnya pada suatu kebijakan P2UPD di Kota Bandung.
3. Pengawasan adalah proses dalam penetapan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil kinerja yang telah ditetapkan dalam kebijakan pengawasan pada pemerintah Kota Bandung.
4. Urusan pemerintahan daerah yaitu peraturan yang bersifat mengikat yang dibuat pemerintah, baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang berupa kebijakan P2UPD dilaksanakan di Kota Bandung.
5. Pengawas penyelenggaraan urusan pemerintah merupakan kebijakan yang dilakukan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik

dan sesuai dengan tujuan pemerintah untuk memajukan daerahnya. Pengawasan ini di lakukan agar tidak terjadi penyelewengan dalam jalannya pemerintahan dengan dibuatnya kebijakan P2UPD di Kota Bandung.

Berdasarkan definisi oprasional diatas, peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran

