BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah dan pemerintahan

2.1.1.1 Pemerintah

Pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, "*kubernan*" atau nahkoda kapal. Artinya menatap ke depan. Lalu "memerintah" berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakakungan untuk mencapai tujuan tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan dating, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.

Pemerintah adalah sekelompok induvidu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Pemerintah yang berdaulat mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur rumah tangga nasional dan memiliki monopoli untuk melaksanakan kekuasaan yang bersifat memaksa didalam mengurus rumah tangga tersebut, termasuk melindungi masyarakat dan wilayah Negara, meningkatkan taraf hidup dan lingkungan hidup, memelihara keamanan dan ketertiban umum.

Selain definisi di atas berikut ini terdapat pula definisi mengenai pemerintah yang dikutip dari Inu Kencana dalam bukunya Sistem Pemerintahan

Indonesia sebagai pelengkap dalam membuka wawasan mengenai definisi pemerintah, yaitu:

1. Menurut W.S. Sayre
   "*Government is best as the organized agency of state, expressing and exercing authority."*
   Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.
2. Menurut Wilson
   "*government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or references to tha common affairs or the community."*
   Pemerintah pada akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.
3. Menurut Apter
   "*government is the most generalized membership unit possessing (a) define responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power"*
   Pemerintah itu merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya, itu adalh bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

(Syafiie, 2002:12-14)

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulakan bahwa Pemerintah dapat diartikan sebagai badan-badan/lembaga pemerintah/para penguasa pemerintah yang mempunyai wewenang untuk melakukan kegiatan pemerintahan, kegiatan yang bebrarti pelaksanaan serta semua ketentuan hukum. Badan atau lembaga tersebut akan melaksanakan wewenangnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Optimalisasi pelasanaan wewenand tersebut dilaksanakan berdasarkan tugas dan fungsi pemerintah.

2.1.1.2 Pemerintahan

Sebelum kita mengkaji lebih dalam lagi mengenai implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh pemerintah, ada lebih baiknya dulu kita mengetahui mengenai apa yang dimaksud dengan pemerintahan itu sendiri.

Inu Kencana dalam bukunya *Sistem Pemerintahan Indonesia* mengutip definisi pemerintahan dari C.F Strong, yaitu :

> *"Government is the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf."* (Syafiie dalam Kencana, 2002:13)

Adanya definisi di atas mengenai pemerintahan, menjadikan pemerintahan sebagai suatau kajian yang dapat kita tinjau mengenai aspek-aspek apa saja yang terdapat didalamnya. Menurut Ramlan Surbakti dalam bukunya *Memahami Ilmu Politik,* pemerintahan sendiri dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), dari segi structural fungsional dan dari segi tugas dan wewenang :

1. Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atas usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi terciptanya tujuan negara.
2. Apabila ditnjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fngsiaonal dan melaksanakan funsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Apabila ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan Negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

(Surbakti, 1992:168-169)

Istilah pemerintahan sendiri dapatlah dipandang sebagai suatu pengertian yang menunjuk kepada badan, organisasi, aparat, alat perlengkapan yang menjalankan fungsinya. Istilah pemerintahan juga dapat menunjukkan pada bidang atau lapangan, fungsi bidang pekerjaan.

Mengutip dari Erliana Hasan dalam bukunya yang berjudul *Komunikasi Pemerintahan* yang menyebutkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit dan luas.

> Menurut Erlina Hasan, Pemerintahan dalam arti sempit dapat dipandang sebagai aktivitas memerintah yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif saja) dan jajarannya guna mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas dapat pula dipandang sebagai aktivitas pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, yudikaif, dan eksekuif dalam mencapai tujuan Negara. (Hasan, 2005:2)

Pemerintahan merupakan kegiatan memerintah yang dilakukan oleh pemerintah yang melakukan kekuasaan memerintah atas nama negara terhadap orang yang diperintah (masyarakat). Jadi, pemerintahan merupakan kegiatan/aktivitas yang dilakukan oleh lembaga yang sah yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus negara dan rakyatnya. Kegiatan memerintah ini sifatnya dinamis dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

2.1.2 Implementasi Kebijakan

2.1.2.1 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Kebijakan mempunyai definisi yang kompleks dan beragam yang tidak hanya menitikberatkan pada satu

disiplin ilmu saja, namun harus didasarkan pada berbagai disiplin ilmu lainnya seperti ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu sosiologi, ilmu psikologi, ilmu antropologi dan lain-lain. Hal ini terkait dengan fokus perhatian kebijakan pada suatu proses tindakan dari seseorang dalam membuat suatu peraturan, oleh karena itu kebijakan tidak akan berjalan efektif, apabila kebijakan hanya bertumpu kepada satu aspek saja.

Kebijakan diciptakan untuk mewujudkan suatu keadaan dan kondisi yang lebih baik. Keadaan dan kondisi yang dimaksud adalah suatu keadaan kesejahteraan. Kesejahteraan disini menitikberatkan kepada suatu kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi. Kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan dan lain sebagainya. Sejalan dengan Marshall bahwa "kebijakan adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara, melalui pelayanan sosial atau bantuan keuangan" (Marshall 2003:21). Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan 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 bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan ini digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Melihat kepada pengertian mengenai kebijakan di atas maka kebijakan itu berbeda dengan keputusan, kebijakan tidak sepenuhnya dapat dibedakan dari administrasi, tapi kebijakan mencakup perilaku dan harapan, serta ada tidaknya tindakan, kebijakan mempunyai hasil akhir, kebijakan mempunyai tujuan dan sasaran baik secara ekplisit maupun implisit, kebijakan muncul dari suatu proses, kebijakan meliputi hubungan antar organisasi maupun intra organisasi, kebijakan publik menyangkut lembaga-lembaga pemerintah serta kebijakan dirumuskan dan didefinisikan secara subyektif. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu

h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

(Wahab, 2008:41-50)

Kebijakan tidak hanya menyangkut kebijakan yang dibuat oleh swasta saja namun kebijakan dibuat oleh instansi pemerintahan juga. Kebijakan yang dibuat oleh instansi pemrintahan disebut dengan kebijakan public. Kajian mengenai kebijakan publik lebih khusus pemaparannya dibanding dengan kajian kebijakan saja yang dinilai masih umum. Definisi kebijakan dengan kebijakan publik pada dasarnya mempunyai arti yang sama yaitu berkaitan dengan suatu alat dalam mencapai tujuan baik oleh individu maupun kelompok. Hal ini dipertegas dengan pendapat Edi Suharto dalam bukunya *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik* bahwa "kebijakan merupakan sebuah *instrument* pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *government* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik" (Suharto, 2008:03).

Hal dasar yang membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya adalah dilihat dari sisi pembuat kebijakannya, apabila kebijakan publik seseorang yang berwenang dalam membuat kebijakannya berasal dari lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah, sedangkan kebijakan lain yang berwenang dalam membuat kebijakannya adalah pihak swasta diluar lingkup pemerintahan, namun demikian hal tersebut belum cukup membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Ada beberapa hal yang harus

ditekankan juga seperti isi dan muatan dari kebijakan itu sendiri, sehingga bisa membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa:

> "Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (*pressure group*), maupun kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*)" (Winarno, 2012:22-23)

Kebijakan publik tersebut diartikan sebagai tindakan yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintah dalam membuat suatu kebijakan melalui suatu alur tahapan dan proses dalam kebijakan. Hal tersebut dipertegas oleh Charles O. Jones bahwa "kebijakan publik sebagai hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya" (Jones, 1991 : 3). Seiring dengan definisi-definisi kebijakan publik tersebut bahwa dari sekian banyaknya definisi mengenai kebijakan publik, kita tidak bisa menentukan satu dari definisi kebijakan publik yang dianggap paling benar atau sempurna, namun demikian definisi-definisi kebijakan publik tersebut sudah dapat memberikan penjelasan mengenai kebijakan publik itu sendiri. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti luas meliputi dua kelompok yaitu :

> "Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja"(Nugroho, 2003:57-61)

Definisi di atas memberikan makna lain dari kebijakan publik yaitu dilihat dari jenis dan pembuat kebijakan publik. Jenis kebijakan publik tersebut meliputi kebijakan tertulis dan kebijakan tidak tertulis, sedangkan pembuat kebijakan publik tersebut meliputi badan legislatif dan eksekutif. Kebijakan tertulis merupakan suatu kebijakan yang di kodifikasikan atau dibukukan, seperti perundang-undangan. Kebijakan tidak tertulis merupakan kebijakan yang tidak dikodifikasikan hanya sebatas perintah dari pihak yang berwenang (pemerintah). Badan legislatif maupun badan eksekutif mempunyai wewenang dalam membuat suatu kebijakan, namun badan legislatif tetap yang mempunyai wewenang lebih banyak dalam membuat suatu kebijakan karena melihat kepada fungsi dari badan legislatif yaitu sebagai pembuat kabijakan.

Kebijakan publik di Indonesia terbentuk dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya. Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (Nugroho, 2003:50), dengan demikian masyarakat merupakan tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan publik. Efektif atau tidaknya suatu kebijakan publik tergantung kepada tepat tidaknya tujuan dan sasaran kebijakan publik tersebut kepada masyarakat, sehingga masyarakat terpenuhi hak-haknya sebagai warga negara. Wiliiam N. Dunn menyebutkan 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)

Dunn berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan suatu pola ketergantungan antara masyarakat dengan aparatur pemerintah terhadap suatu kebijakan. Ketergantungan masyarakat terhadap suatu kebijakan adalah harapan masyarakat yang menginginkan suatu kehidupan yang lebih baik. Adanya suatu kebijakan menimbulkan suatu harapan besar dari masyarakat yaitu dapat mengubah/memperbaiki kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Kebijakan diharapkan menjadi kunci dalam membuka lembaran baru masyarakat ke arah yang lebih baik.

Berdasarkan beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan publik itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk mencapai suatu cita-cita atau tujuan demi kepentingan seluruh rakyat. Sejalan dengan pendapat Riant Nugroho yang menyimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi:

> 1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional
> 2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.
>
> (Nugroho, 2003:52)

Berhasil tidaknya kebijakan publik dapat diukur dari sudah tercapainya tujuan yang dirumuskan atau belum. Apabila tujuan yang telah ditetapkan belum tercapai maka kebijakan publik tersebut dikatakan belum berhasil hal ini terkait dengan proses dari kebijakan publik sendiri meliputi proses perumusan kebijakan,

implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Pembuatan suatu kebijakan oleh suatu lembaga pemerintah dalam upayanya menyelesaikan suatu persoalan yang dihadapi baik menyangkut kepentingan instasi organisasi maupun kepentingan umum, tidak terlepas dari adanya proses terlebih dahulu mulai dari kegiatan analisis permasalahan sampai pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri.

> "Proses pembuatan kebijakan dimulai dari analisis yaitu melalui serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dikatakan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan implementasi kebijakan." (Jones**,** 1996:22)

Keterangan ini menunjukan perlunya analisis kebijakan agar dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa, atau seluruh tahap, dan proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benar-benar dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan sasaran dari kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu:

1.) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2.) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3.) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4.) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat"

(Islamy 1997:20)

Berdasarkan pengertian tersebut elemen-elemen penting yang harus ada dalam sebuah kebijakan publik adalah tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukan secara obyektif tidak hanya sekedar wacana untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara bersama sesuai dengan keinginan masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat.

2.1.2.2 Implementasi

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (*outcome*) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138). Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino sebagai berikut:

> "Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri".(Agustino, 2008:139)

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersama-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif

dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

> "*Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the arge and small changes mandates by policy decisions*" (Meter dan Vanhorn, 1975:447).

Menurut pandangan Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstraksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kantribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik. Definisi mengenai implementasi sangatlah kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut:

> "*Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision 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).

Menurut pernyataan tersebut bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atau dapat diartikan sebagai kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. 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, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program/kebijakan.

Berdasarkan pada beberapa pengertian di atas, maka implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2.1.2.3 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho mengatakan bahwa;

> ”Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.”(Nugroho, 2003:158)

Berdasarkan pengertian tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu, langsung mengimplemntasikan dari bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal. Tachjan mengatakan implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* bahwa:

> “Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini

> terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down* maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro" (Tachjan, 2006:25).

Menurut pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* sebagai berikut:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcome* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya *output* atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya. Berdasarkan pada definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada tahap

implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

2.1.2.4 Model Implementasi Kebijakan

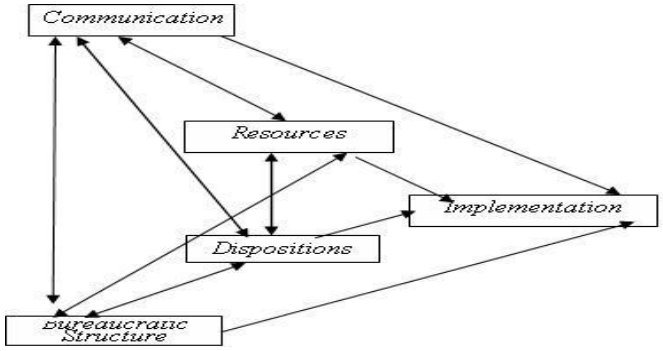
Model-model implementasi kebijakan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edwards III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu Implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*

(Edwards III, 1980:10).

Model implementasi menurut Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication*, *Resources*, *Dispositions*, dan *Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edwards III:

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut Edwards III



Sumber : Edwards III (1980:148)

Berdasarkan kepada gambar di atas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implemenntasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan. *Pertama*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *Communicaions* (komunikasi), menurut Edwards III *Communicaions*

> "mempunyai peranan yang penting sebagai acuan pelaksanaan kebijakan mengetahui persis apa yang akan dikerjakan, ini berarti komunikasi juga dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksanan kebijakan, sehingga komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, cepat dan konsisten". (Edwards III, 1980:10)

Berdasarkan definisi tersebut, maka komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan

baru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya (*Resources*). *Resources*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana (Edwards III, 1980:10). Berdasarkan hal tersebut maka Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas. *Ketiga*, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Menurut Edwards III

> "*Dispositions*, sebagai kegunaan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, jika penerapan dilaksanakan secara efektif. Pelaksana bukan hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan, tetapi harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan itu. (Edwards III, 1980:11)

Mengacu kepada pernyataan tersebut disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif,

maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif. *Keempat*, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi.

> "*Bureaucratic Structure*, mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur. Dalam hal ini ada 2 karakteristik birokrasi yang umum, penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta transpormasi dalam pertangungjawaban di antara unit organisasi" (Edwards III, 1980:11)

Berdasarkan pernyataan tersebut bahwa apabila sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun kebijakan tersebut tidak akan terlaksana atau terealisasi apabila terdapat kelemahan atau hambatan dalam struktur atau struktur birokrasi tidak dijalankan secara optimal. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari setiap orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan faktor-faktor lainnya tidak berjalan dengan lancar. Model selanjutnya adalah model Mazmania dan Sabatier disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengkalsifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.

2. Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

(Mazmania dan Sabatier,1983:20-39)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mudah, jelas disini yaitu jelas sasaran dan tujuannya serta adanya pemahaman pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakannya. Model lain mengatakan bahwa faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam bukunya *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* yaitu:

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

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan di atas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan kebijakan hilang, maka akan terjadi konflik diantara para agen pelaksana implementasi. *Kedua*, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupunsumber daya lainnya. *Ketiga*, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam implementasi perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. *Keempat*, karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

Kelima, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. *Keenam*, disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan

pelaksana baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan mencangkup hubungan didalam lingkungan sistem politik. Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Subarsono dalam bukunya *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)* sebagai berikut:

1. Kondisi lingkungan Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencangkup 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. Sumber daya organisasi untuk implementasi program Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*).
4. Karekteristik 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, 2006:101)

Faktor-faktor di atas menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan tersebut dapat berhasil apabila terdapat faktor-faktor tersebut dengan memberi fokus pada tujuan yang sudah ditetapkan. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun mengemukakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya baik, 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 kualitas yang handal,
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya,
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 sempurna,
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Hogwood dan Lewis, 1997-71-78)

Berdasarkan pengertian tersebut maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya dengan disertai komunikasi dan koordinasi yang sinergis antarpihak-pihak yang berkaitan. Hubungan sinergis yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, adanya komunikasi yang selaras menjadi penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Berdasarkan kepada pengertian-pengertian di atas mengenai implementasi kebijakan beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bahwa suatu implementasi tidak dapat berjalan secara lancar, efektif dan efisien apabila variabel-variabel implementasi kebijakan tidak saling berkesinambungan, seperti dalam penelitian ini peneliti memilih faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari George Edwards III yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu kebijakan dilihat dari 4 (empat) faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain seperti komunikasi berhubungan erat dengan sumber daya, disposisi maupun struktur birokrasi dan seterusnya maka

apabila ada salah satu faktor yang tidak berjalan maka akan mempengaruhi faktor lainnya sehingga proses implementasi kebijakan tidak berjalan dengan efektif dan efisien.

Model implementasi kebijakan dari Edwards III diumpakan seperti sebuah sistem yang berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga apabila ada aspek yang tidak berjalan maka sistem tersebut tidak akan berjalan. Faktor komunikasi menurut Edwards III berkaitan dengan bagaimana proses penyampaian kebijakan dari aparatur kepada masyarakat, dimana Edwards memberikan faktor lain untuk mendukung terlaksananya faktor komunikasi ini yaitu terdiri dari transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi berkaitan dengan bagaimana alur penyampaian informasi yang diberikan oleh aparatur kepada masyarakat. Kejelasan berkaitan dengan apakah informasi yang diberikan kepada masyarakat sudah jelas dan dimengerti oleh masyarakat. Konsistensi bahwa informasi yang disampaikan sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku.

Faktor selanjutnya adalah sumber daya. Sumber daya berkaitan dengan sumber-sumber yang mendukung jalannya kebijakan meliputi sumber daya aparatur, sumber daya finansial dan sumber daya lainya seperti sarana dan prasarana. Sumber daya aparatur berkaitan dengan kemampuan aparatur dilihat dari kualitas dan kuantitasnya dan sumber daya finansial berhubungan dengan bagaimana dana yang mendukung proses jalannya kebijakan. Faktor berikutnya adalah disposisi yang terdiri dari efek disposisi dan insentif. Terakhir berkaitan dengan struktur birokrasi struktur yang berkaitan dengan kewenangan masing-

masing aparatur dalam menjalankan kebijakan yang terdiri dari fragmentasi dan SOP.

2.1.3 Peraturan Daerah

Daerah dalam konteks otonomi daerah mempunyai wewenang dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berdasarkan pada bunyi tersebut maka daerah mempunyai wewenang dalam membuat serta menetapkan suatu peraturan daerah. Hak untuk menetapkan Peraturan Daerah disebut hak legislatif (*legislatieve bevoegdheid*, *legislative power*). Sebagai badan hukum publik, Daerah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan khusus yaitu :

a. Kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah yang berlaku umum dan dapat bersifat memaksa.
b. Hak budget
c. Dan sebagainya

(Soejito, 1983: 6)

Berdasarkan pendapat tersebut maka daerah mempunyai kewenangan terhadap pembuatan suatu peraturan daerah serta dalam pengaturan suatu keuangan daerah, dimana hal ini dilakukan untuk mewujudkan daerah ke arah yang lebih maju, aman, tertib, serta sejahtera, kebutuhan-kebutuhan masyarakat terpenuhi. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 nomor 5, pengertian peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah sebagai salah satu kewenangan Daerah menurut Soejito adalah :

> "Peraturan Daerah adalah keputusan yang merupakan norma yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan

> harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat". (Soejito, 1983 : 9)

Berdasarkan pengertian tersebut Peraturan Daerah merupakan suatu hasil keputusan yang ditetapkan secara bersama dalam ruang lingkup daerah untuk mencapai suatu cita-cita bersama. Aktor pembuat Peraturan Daerah adalah Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi pada dasarnya berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan agar dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Suatu implementasi biasanya berkaitan dengan suatu peraturan atau kebijakan dalam suatu daerah. Kebijakan merupakan suatu program-program yang dibuat oleh aktor-aktor baik itu instansi pemerintahan maupun instansi swasta dalam rangka memberikan solusi terhadap permasalahan yang sedang terjadi. Definisi kebijakan tersebut masih bersifat luas karena pembuatnya dapat berasal dari swasta maupun pemerintah, namun dalam penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan

publik, karena peneliti mengkaji suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat dan mampu untuk mengembangkan sumber daya masyarakat secara optimal.

Suatu kebijakan tidak akan berarti apabila kebijakan tersebut belum dilaksanakan dengan optimal. Proses pelaksanaan suatu kebijakan disebut dengan implementasi kebijakan, dalam tahapan ini kita dapat mengetahui berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil pelaksanaan kebijakan dalam jangka waktu tertentu. Implementasi kebijakan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung. Peraturan Daerah Kota Bandung No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan mengenai pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung merupakan suatu peraturan yang mengatur bagaimana upaya untuk mengatasi keamanan dan ketertiban di malam hari.

Pengendalian keamanan dan ketertiban di Kota Bandung salah satunya melalui Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan dilakukan dengan cara pembatasan jam operasional hiburan malam. Sebagian besar dari pelanggaran dalam bentuk tindak kriminalitas barawal dari tempat hiburan malam yang menyebabkan terganggunya keamanan dan ketertiban di malam hari di Kota Bandung. Adanya peraturan ini diharapkan segala aktivitas di tempat hiburan malam dapat dikendalikan sehingga dapat mengembalikan kondisi aman dan tertib pada malam hari di Kota Bandung. Kajian peneliti dalam melihat berhasil tidaknya implementasi kebijakan Perda No.7 Tahun 2012 Tentang Penyelengaraan Kepariwisataan dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam peneliti

menggunakan model Edwards III. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edwards III meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Menurut Edwards III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain, yaitu dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. 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. Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). (Edwards III, 1980:10).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu

penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11). *Staff* (aparatur) adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Disposition (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). (Edwards III, 1980:11). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi *incentives* oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. 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.

Bureaucratic structure (struktur birokrasi) merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana

kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

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

1. Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Implementasi kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam bertujuan untuk mengamankan dan menertibkan hiburan malam di Kota Bandung
2. Kebijakan merupakan serangkaian konsep atas pelaksanaan program-program pengendalian jam operasional hiburan malam di Kota Bandung untuk mencapai tujuan keamanan dan ketertiban di Kota Bandung.
3. Peraturan Daerah adalah suatu aturan yang bersifat mengikat karena mempunyai kekebalan hukum yang ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam mengatur bagaimana proses pengendalian keamanan dan ketertiban hiburan malam di Kota Bandung.
4. Pengendalian merupakan suatu upaya untuk mencegah dan menanggulangi penyimpangan-penyimpangan keamanan dan ketertiban yang terjadi di tempat hiburan malam.

5. Pembatasan jam operasional hiburan malam adalah upaya untuk mencegah terjadinya penyimpangan tindak kriminalitas yang menggagu keamanan dan ketertiban di Kota Bandung
6. Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam. Untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indiator berikut:
    1.) Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari aparatur pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam kepada pengusaha-pengusaha tempat hiburan malam dan masyarakat. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi:
        a. Transmisi adalah alur penyampaian informasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.
        b. Kejelasan adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang buat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.
        c. Konsistensi adalah ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan

Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.

2) Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam pembatasan jam operasional hiburan malam. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi:
   a. Staf adalah aparatur Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam yang memiliki wewanang dalam pengendalian jam operasional hiburan malam.
   b. Informasi adalah informasi yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.
   c. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.
   d. Sarana dan Prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan

Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam.

3) Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam pembatasan jam operasional hiburan malam. *Dispositions* dalam penelitian ini meliputi:
   a. Efek disposisi adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan dalam pembatasan jam operasional hiburan malam.
   b. Insentif adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan kebijakan dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Bandung.
4) Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2012 Tentang Penyalenggaraan Kepariwisataan Kota Bandung dalam hal pembatasan jam operasional hiburan malam. *Bureaucratic Structure* dalam penelitian ini meliputi:
   a. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab beberapa unit di dalam Pemerintah Kota Bandung dalam pembatasan jam operasional hiburan malam di Kota Bandung.
   b. *Standard Operating Procedur (SOP)* adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam pembatasan jam operasional hiburan malam.

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

Gambar 2.2 Model Kerangka Pemikiran

