BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Kebijakan

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

Menurut pendapat Harold Koontz yang dikutip Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya Manajemen Dasar pengertian dan Masalah mendefinisikan pengertian kebijakan, yaitu:

> "Kebijakan adalah pernyataan-pernyataan atau pengertian-pengertian umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan yang fungsinya adalah menandai lingkungan sekitar yang dibuat sehingga memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan itu akan sesuai dengan tercapainya tujuan" (dalam Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian di atas, bahwa kebijaksanaan merupakan suatu pedoman yang menyeluruh guna mencegah terjadinya penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Kebijaksanaan juga merupakan suatu rencana yang mengarah pada daya pikir dari pengambilan keputusan kearah tujuan yang diinginkan. Kebijakan mungkin terjadi dan berasal dari seperangkat keputusan yang tampaknya tetap untuk hal-hal yang sama.

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 diatas, 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.

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

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 pengertian 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.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. George C. Edward III dalam buku Implenting 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:

> "*Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors toachieve*".(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.

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. Hal ini sejalan dengan pendapat Malayu S.P. Hasibuan dalam

bukunya Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah yang menyatakan pentingnya kebijakan, yaitu:

1. Kebijakan merupakan kerangka dasar pemikiran dalam membimbing tindakan yang akan diambil untuk mencapai hasil yang diinginkan.
2. Kebijakan akan memberikan arti terhadap tujuan.
3. Kebijakan dipergunakan untuk menempatkan tujuan daripada organisasi.
4. Kebijakan merupakan alat delegation of authority yang penting bagi pengorganisasian.
5. Kebijakan merupakan alat untuk mendapatkan wewenang. (Hasibuan, 1996:99).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa kebijakan sangat diperlukan karena kebijakan dipandang sebagai pedoman yang dipakai untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan sesuai dengan keputusan-keputusan yang dibuat. Sehingga kebijakan yang telah pemerintah berlakukan kepada masyarakat dapat memberikan makna yang sebenarnya mengenai arah dan tujuan akhir yang akan dicapai dari kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah.

2.1.2 Implementasi

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295). Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan

Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, menjelaskan bahwa:

> "implementasi adalah tindakan- tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan" (Meter dan Vanhorn, 1975:447)

Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

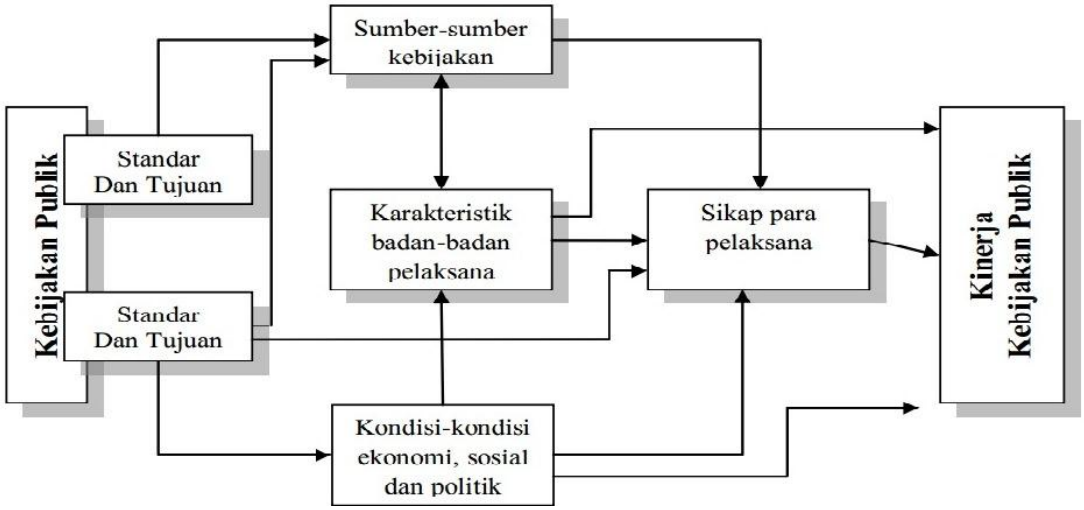
Berdasarkan pengertian implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan A Model of The Policy Implementation, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Karakteristik badan-badan pelaksana;
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
5. Sikap para pelaksana; dan

6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. (Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

Menurut beberapa uraian diatas bahwa implementasi dapat berjalan dengan baik jika memperhatikan ukuran-ukuran dari tujuan kebijakan itu sendiri, dan para pelaksana pun mempunyai pengaruh dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan dana setiap organisasi yang terkait harus selalu menjaga komunikasi pada kegiatan-kegiatan waktu pelaksanaan

Gambar 2.1
Model *The Implementation Process*



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Kebijakan Publik Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Dalam implementasi kebijakan langkah pertama dilakukan adalah merumuskan terlebih dahulu program-program yang dimaksudkan, dimana hal ini sejalan dengan yang di ungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier yang dikutip oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul Good Governance Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah yaitu:

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

Menurut pendapat diatas bahwa implementasi adalah ketika suatu program sudah dinyatakan berlaku yang mencakup usaha-usaha administrasi maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat maka implementasi dapat memahami apa yang senyatanya terjadi ketika suatu program sudah berlaku.

2.1.3. Implementasi Kebijakan

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

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

1. Kondisi lingkungan
   Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.
2. Hubungan antar organisasi
   Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
   Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana
   Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
   (Subarsono, 2005:101).

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

Jadi berdasarkan pengertian di atas, implementasi biasanya menunjukkan seluruh upaya perubahan melalui sistem baru. Sistem dibuat untuk memperbaiki atau

meningkatkan pemprosesan informasi. Setelah dirancang, sistem diperkenalkan dan diterapkan kedalam organisasi pengguna. Jika sistem yang diterapkan itu digunakan oleh anggotanya maka pelaksanaan sistem dapat dikatakan berhasil. Sedangkan jika para penggunanya menolak sistem yang diterapkan, maka pelaksanaan sistem tersebut dapat digolongkan gagal.

Sementara itu implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys, adalah:

> "Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan 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 damapak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diukur setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implemantasi kebijakan". (Indiahono, 2009:143)

Berdasarkan definisi diatas, jadi implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam merumuskan suatau kebijakan yang akhirnya berupa keputusan kebijakan yang dapat menimbulkan pengaruh (sebab/akibat), dari pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan untuk menghasilkan output dan outcomes, dimana output sebagai penyebab kebijakan sedangkan outcomes sebagai dampak dari kebijakan.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik

> yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

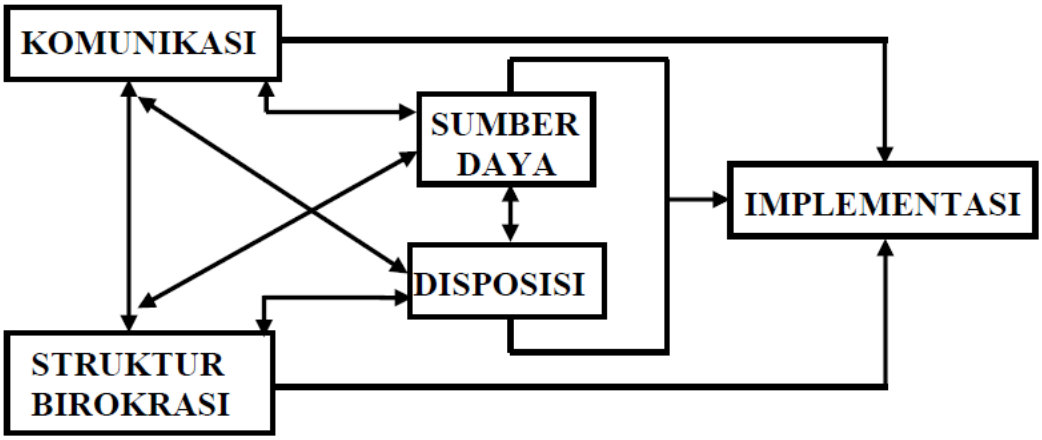
Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melaluiformulasi kebijakan.

Model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Dalam penekatan 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)

Gambar 2.2
Model Pendekatan Implementasi Menurut George Edward III



Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implentasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dala hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari komunikasi, sumber daya politik yang tersediadan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dijelaskan oleh Edward III dalam buku Implementing Public Policy dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor diatas, adapun keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu:

Kesatu Communication menurut Edward III adalah:

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

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Menurut Edward III 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 mereka kerjakan. 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). Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan 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.

Faktor Kedua Resources dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edward III adalah:

> "*No matter how clear and consistent implementation orders are and no matterhow accurately they aretransmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with*

> *which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed*" (Edward III, 1980:53)

Kedua, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. 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.

Jadi, berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi, dimana sumber daya terdiri dari fasilitas, manusia, kewenangan dan informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

Ketiga, Menurut Edward III mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh:

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

Berdasarkan pengertian diatas peneliti menginterpretasikan disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan

Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana)

Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Disposisi atau 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 mekaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi 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).

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

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

Keempat, menurut Edward III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, tetapi kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi masih tetap ada karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan implementasi dari kebijakan tersebut akan tidak tercapai. Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua hal yang terdapat dalam struktur birokrasi yaitu : *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12).

2.1.3.1 Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

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

(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Berdasarkan pendapat diatas implementasi kebijakan yaitu kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedomanpedoman kebijakan negara. Model Mazmania dan Sabtier di sebut 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, Sabatier,1983:20-39).

2.1.3.2. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

George C. Edward III dalam buku Implenting 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. Van Meter dan Vanhorn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

1. Kompetisi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif);
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi;
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksanan keputusan".(Meter dan Vanhorn, 1975:471)

Pendapat yang diungkapkan Van Meter dan Vanhorn ini adalah hal yang 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 dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan.

2.1.4. Pengertian Perda

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam UU No 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga

memenuhi teknis pembentuka peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Ruang lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Lebih lanjut Ni'matul Huda menjelaskan pembentukan Perda didalam dua bidang tersebut, yaitu:

> "Di bidang *otonomi*, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Sedangkan di bidang tugas pembantuan tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang *tugas pembantuan* hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat" (Huda, 2005:233-234).

Perda merupakan produk hukum murni daerah yang pembuatannya berdasarkan persetujuan bersama antara kepala daerah sebagai eksekutif di daerah dan DPRD sebagai legislatif di daerah. Meskipun produk hukum murni, akan tetapi dalam pembuatannya tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi supaya tetap dalam ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam sistem NKRI.

2.1.5. Cagar Budaya

Menurut Pasal 1 Bab I ketentuan umum Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya mengandung beberapa pengertian tentang bangunan cagar budaya, yaitu:

Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar

1. Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.
2. Benda Cagar Budaya adalah benda alam dan/atau benda buatan manusia, baik bergerak maupun tidak bergerak, berupa kesatuan atau kelompok, atau bagian-bagiannya, atau sisa-sisanya yang memiliki hubungan erat dengan kebudayaan dan sejarah perkembangan manusia.
3. Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan/atau tidak berdinding, dan beratap
4. Kawasan Cagar Budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas. (Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010)

Dilihat dari Undang-Undang tersebut bahwasanya yang menjadi tujuan dan sarana pelestarian tidak hanya bangunan cagar budaya akan tetapi termasuk benda-benda cagar budaya dan kawasan-kawasan disekitar bangunan cagar budaya karena apabila kawasan sekitarnya tidak dipelihara maka yang terjadi adalah nilai-nilai sejarah yang dimiliki bangunan tersebut.

2.1.5.1 Tujuan Pemeliharaan Cagar Budaya

Dalam ketentuan pasal 3 Bab II Undang-Undang No. 11 tahun 2010 tentang tujuan, azas dan ruang lingkup. Pelestarian kawasan dan bangunan cagar budaya yang diatur dalam peraturan ini bertujuan:

a) Melestarikan warisan budaya bangsa dan warisan umat manusia;
b) Meningkatkan harkat dan martabat bangsa melalui Cagar Budaya;
c) Memperkuat kepribadian bangsa;

d) Meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan
e) Mempromosikan warisan budaya bangsa kepada masyarakat internasional.
(Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010)

Berdasarkan Undang-undang ini tujuan pelestarian bangunan cagar budaya adalah mempertahankan keaslian dan melestarikan cagar budaya agar tidak berubah dari bentuk fisik maupun sejarah. Oleh sebab itu, benda-benda cagar budaya dan kawasan-kawasan disekitar bangunan cagar budaya pun tidak luput dari pemeliharaan agar bangunan-bangunan tersebut tidak musnah baik karena tindakan manusia maupun proses alam.

2.1.5.2 Kebijakan Pemeliharaan Bangunan Cagar Budaya

Di dalam pasal 75 Bab VII Undang-undang No. 11 tahun 2010 tentang pemeliharaan memuat beberapa wewenang dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan cagar budaya yaitu sebagai berikut:

a. Setiap orang wajib memelihara Cagar Budaya yang dimiliki dan/atau dikuasainya.
b. Cagar Budaya yang ditelantarkan oleh pemilik dan/atau yang menguasainya dapat dikuasai oleh Negara.

Di dalam pasal 76 Bab VII Undang-undang No. 11 tahun 2010 tentang pemeliharaan memuat beberapa wewenang dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan cagar budaya yaitu sebagai berikut:

a. Pemeliharaan dilakukan dengan cara merawat Cagar Budaya untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan akibat pengaruh alam dan/atau perbuatan manusia.

b. Pemeliharaan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan di lokasi asli atau di tempat lain, setelah lebih dahulu didokumentasikan secara lengkap.
c. Perawatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pembersihan, pengawetan, dan perbaikan atas kerusakan dengan memperhatikan keaslian bentuk, tata letak, gaya, bahan, dan/atau teknologi Cagar Budaya.
d. Perawatan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari air harus dilakukan sejak proses pengangkatan sampai ke tempat penyimpanannya dengan tata cara khusus.
e. Pemerintah dan Pemerintah daerah dapat mengangkat atau menempatkan juru pelihara untuk melakukan perawatan Cagar Budaya.(Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010)

Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, bahwasanya kebijakan pelestarian cagar budaya merupakan suatu kebijakan dari pemerintah untuk melaksanakan amanat konstitusi. Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia" serta penjelasannya antara lain menyatakan "Usaha kebudayaan harus menuju kearah kemajuan adab, budaya, dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia". Benda cagar budaya mempunyai arti penting bagi kebudayaan bangsa, khususnya untuk memupuk rasa kebanggaan nasional serta memperkokoh kesadaran jati diri bangsa.

Sejauh peninggalan sejarah merupakan benda cagar budaya maka demi pelestarian budaya bangsa, benda cagar budaya harus dilindungi dan dilestarikan, untuk keperluan ini maka benda cagar budaya perlu dikuasai oleh Negara bagi pengamanannya sebagai milik bangsa.Upaya melestarikan benda cagar budaya

dilaksanakan, selain untuk memupuk rasa kebanggaan nasional dan memperkokoh kesadaran jati diri sebagai bangsa yang berdasarkan Pancasila, juga untuk kepentingan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan serta pemanfaatan lain dalam rangka kepentingan nasional.

2.1.5.3 Pokok-Pokok Ketentuan Bangunan Cagar Budaya

Peninggalan sejarah dapat berasal dari waktu-waktu lampau dalam artian relatif, artinya berasal dari puluhan tahun yang lalu, atau berasal dari beberapa tahun atau beberapa bulan bahkan beberapa hari yang lalu. Sedangkan peninggalan kepurbakalaan tidaklah merujukkan usia beberapa tahun atau beberapa bulan yang lalu, tetapi berasal dari masa-masa puluhan tahun bahkan ribuan tahun, serta jutaan tahun yang lalu. Hal itu tergantung kepada kriterium masing-masing baik berdasarkan ilmu sejarah maupun ilmu kepurbakalaan itu sendiri.

Berdasarkan karakteristiknya peninggalan sejarah dan kepurbakalaan dapat klarifikasikan sebagai berikut:

a) Menurut Zamannya:

Ada peninggalan zaman prasejarah, zaman Indonesia Hindu/Bhudda atau seringkali disebut zaman Klasik, zaman pengaruh Islam, Barat, dan sebagainya.

b) Menurut macamnya:

Ada yang berupa benda-benda bergerak dan tidak bergerak, seperti arca, ukiran, alat-alat rumah tangga, alat-alat upacara, naskah, gedung, rumah, benteng dan lain-lain.

c) Menurut Bahannya:

Ada peninggalan sejarah kepurbakalaan yang dibuat dari batu, tulang, logam, kertas, kulit, dan lain-lain.

d) Menurut Fungsinya:

Ada yang berupa candi, kuil, gereja, kraton, pura, mesjid, punden berundak (makam), alat perhiasan, alat atau benda upacara keagamaan dan lain-lain.

Di dalam Pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Untuk melaksanakan pembangunan yang bertujuan memajukan kebudayaan nasional tersebut perlu keterpaduan sehingga terwujud keselarasan dan keseimbangan antar bidang di samping itu khususnya diperlukan pula imbangan yang pantas antara pelestarian warisan budaya dan pembangunan untuk masa depan. Salah satu unsur sosial budaya yang harus diperhatikan pelestarianya adalah benda cagar budaya, yang merupakan warisan budaya bangsa, sehingga dengan demikian perlu dilindungi keutuhan dan kelestarianya.

Benda cagar budaya mempunyai nilai penting bagi ilmu pengetahuan maupun sejarah kebudayaan bangsa. Warisan budaya itu sendiri serta kesadaran kepemilikannya sangat berguna bagi pendidikan, yaitu sebagai wahana dalam memupuk rasa kebanggaan nasional dan memperkokoh kesadaran jati diri sebagai bangsa, serta untuk memperkaya pengetahuan pada umumnya.

Kenyataan menunjukan bahwa benda cagar budaya sebagai asset budaya yang tak ternilai harganya tersebut sampai saat ini masih mendapat ancaman

kepunahan, ancaman tersebut dapat berupa peristiwa alam seperti gempa bumi, letusan gunung, cuaca, maupun oleh adanya ancaman oleh kegiatan manusia seperti perusakan, pencurian, dan pengembangan lahan yang berkaitan dengan aktifitas kegiatan pembangunan.

2.1.5.4. Tanggung Jawab Dalam Perlindungan Benda Cagar Budaya

Berdasarkan Pasal 54 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya Setiap orang berhak memperoleh dukungan teknis dan/atau kepakaran dari Pemerintah atau Pemerintah daerah atas upaya Pelestarian Cagar Budaya yang dimiliki dan/atau yang dikuasai. Adapun Pasal lain yang mengatur tentang pelestarian benda cagar budaya,yaitu Pasal 76 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang cagar budaya, yang bertanggung jawab terhadap perlestarian benda cagar budaya adalah:

a. Pelestarian dilakukan dengan cara merawat Cagar Budaya untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan akibat pengaruh alam dan/atau perbuatan manusia.
b. Pelestarian dapat dilakukan di lokasi asli atau di tempat lain, setelah lebih dahulu didokumentasikan secara lengkap.
c. Perawatan sebagaimana dilakukan dengan pembersihan, pengawetan, dan perbaikan atas kerusakan dengan memperhatikan keaslian bentuk, tata letak, gaya, bahan, dan/atau teknologi Cagar Budaya.
d. Perawatan Cagar Budaya yang berasal dari air harus dilakukan sejak proses pengangkatan sampai ke tempat penyimpanannya dengan tata cara khusus.
e. Pemerintah dan Pemerintah daerah dapat mengangkat atau menempatkan juru pelihara untuk melakukan perawatan Cagar Budaya.
f. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemeliharaan Cagar Budaya diatur dalam Peraturan Pemerintah. (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010)

2.2. Kerangka Pemikiran

Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan keputusan yang diambil oleh pemerintah untuk memecahkan permasalahan di Negara. Baik politik, ekonomi, sosial, ataupun budaya. kebijakan ini terkadang juga membuat sebagian pihak merasa dirugikan karena menghambat jalan mereka. Kebijakan merupakan serangkaian konsep atas pelaksanaan program-program mengenai pengelolaan bangunan cagar budaya Pelaksanaan atau ilmplementasi kebijakan yang diterapkan disuatu daerah menjadi kunci keberhasilan kebijakan yang dirancang oleh pemerintah. Selain dari peran aktif masyarakat dan adanya pengawasan dari pemerintah terhadap jalannya pelaksanaan kebijakan. Imbas dari pelaksanaan kebijakan adalah terciptanya tujuan yang sudah ada dalam suatu undang-undang atau Perda sebagai wujud dari kebijakan tersebut.

Implementasi merupakan suatu proses, tindakan, hasil dan aktivitas dalam pelaksanaan program-program yang telah ditetapkan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama yaitu pelaksanaan Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Perda No. 19 Tahun 2009 ini merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung dalam upaya pengelolaan maupun pelestarian bangunan cagar budaya.

Seiring perkembangan zaman bangunan cagar budaya makin kini makin berkurang karena adanya beberapa kepentingan ekonomi bahkan banyak diantaranya bangunan-bangunan cagar budaya di Kota Bandung banyak yang tidak terawat. Pentingnya perhatian pemerintah dalam hal melindungi bangunan cagar budaya di

Kota Bandung ini maka pemerintah harus berpedoman pada Perda no 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Bangunan Cagar Budaya dengan itu pemerintah harus dapat mengimplementasikan kebijakan yang sudah dibuat tersebut.

Bangunan cagar budaya adalah bangunan yang mempunyai nilai sejarah yang sangat tinggi oleh karena itu pemerintah maupun masyarakat harus dapat bekerja sama dalam menjaga bangunan cagar budaya agar tetap terjaga keutuhanya. Namun dalam hal kebijakan, pemerintah mempunyai wewenang yang sangat penuh dalam melaksanakan kebijakan mengenai pelestarian bangunan cagar budaya yang dimana sudah diatur di dalam Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.

Melihat fenomena yang terjadi seharusnya pemerintah melakukan peninjauan secara rutin yang dimana tugas pemerintah sudah diatur didalam Perda mengenai pengelolaan kawasan dan bangunan cagar budaya yang dimana Walikota mempunyai wewenang melakukan pelestarian maupun perlindungan terhadap kawasan atau bangunan cagar budaya. Walikota pun dapat menunjuk Dinas terkait maupun pejabat publik dalam melaksanakan Perda ini. Dinas yang berkaitan disini yaitu dinas yang berkaitan dengan kebudayaan yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang dimana sudah diatur didalam Peraturan Walikota BAB 1 didalam ketentuan umum dinas yang dimaksud adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

Kajian peneliti dalam melihat berhasil tidaknya implementasi kebijakan Perda No.19 Tahun 2009 Tentang Pengelolan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya peneliti menggunakan model Edward III. Faktor-faktor yang mempengaruhi

implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edward III meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Pertama, Suatu implementasi kebijakan akan sangat ditentukan pada faktor komunikasi, yang dimana komunikasi berperan penting dalam koordinasi implementasi kebijakan sehingga setiap perintah yang ditujuan pada suatu badan yang terkait akan berkesinambungan yang pada akhirnya perintah tersebut terlaksana. Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari Walikota ke aparatur Kota Bandung yaitu aparatur Dinas Kebudayaan dan Pariwisata selaku pelaksana kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya dan disampaikan kepada masyarakat khususnya pemilik bangunan cagar budaya di Kota Bandung. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi dimensi transmisi atau penyampaian informasi, kejelasan dan konsistensi. Yang pertama transmisi merupakan sebuah alur penyampaian informasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Kedua, Kejelasan adalah tujuan yang telah ditetapkan jelas adanya dan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan. Ketiga, konsistensi adalah ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka tujuan dari kebijakan tersebut akan tercapai.

Kedua, faktor sumberdaya menjadi bagian penting jika sebuah kebijakan ingin tercapai. Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya dalam hal pelaksanaan dari Perda tersebut Pemerintah Kota Bandung dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pelestarian maupun pengelolaan bangunan cagar budaya di Kota Bandung.. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi : Staf, informasi, kewenangan dan fasilitas. Staff yaitu aparatur Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Kedua adalah informasi yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai dengan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Ketiga adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Adapun fasilitas yang merupakan pendukung dalam melaksanakan kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.

Ketiga, Disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan. Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Didalam implementasi kebijakan harus ada kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat selaku objeknya, agar adanya kesepahaman maupun kesepakatan baik

dari pemerintah maupun masyarakat sebagai pelaku kebijakan dalam pengelolaan bangunan cagar budaya di Kota Bandung, harus juga mempengaruhi pelaku kebijakan agar mejalankan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditentukan. oleh karena itu masyarakat harus dapat mempengaruhi pemerintah sebagai pelaku kebijakan agar tujuan dari kebijakan tersebut tidak keluar dari tujuan yang sudah dimaksud sejak awal. Ada beberapa indikator dalam disposisi yaitu efek disposisi dan insentif. Yang pertama Efek disposisi adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan dalam pengelolaan bangunan cagar budaya. Kedua, Insentif adalah upah lebih yang diberikan kepada pelaksana kebijakan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam hal ini adalah Aparatur Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Bandung.

Keempat, struktur birokrasi merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan kebijakan. kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Struktur birokrasi dalam penelitian ini meliputi: SOP dan fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab. *Standard Operating Procedur (SOP)* adalah prosedur pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah Kota Bandung. Didalam menjalankan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya. Yang dimaksud fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab

beberapa unit di dalam Pemerintah Kota Bandung dalam menjalakan Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya.

Peraturan daerah merupakan peraturan yang disusun oleh DPRD suatu daerah atas persetujuan kepala daerah baik itu gubernur, walikota ataupun bupati. Perda disusun berdasarkan adanya masalah-masalah pemerintahan yang sedang berkembang dimasyarakat. Perda mempunyai kekuatan hukum yang mengikat warga masyarakat agar menaati semua peraturan yang telah ditentukan. Perda No 19 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan dan Bangunan Cagar Budaya berisi tentang aturan-aturan yang harus ditaati maupun dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pelaksana kebijakan dalam hal ini mengenai implementasi kebijakan Perda No.19 tahun 2009 tentang pengelolaan kawasan dan bangunan cagar budaya, masyarakatpun mempunyai peran untuk ikut menjaga bangunan cagar budaya. jika dalam mengimplementasikan Perda tersebut dengan memeperhatikan ke empat faktor yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, maka Pemerintah Kota Bandung dalam melaksanakan kebijakan Perda No.19 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Kawasan Dan Bangunan Cagar Budaya akan dapat berjalan dengan optimal.

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

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran

