BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan publik merupakan satu diantara tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat *crucial*. Bersifat *crucial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, jika menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamik, yang merupakan pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas maupun penyediaan fasilitas yang nantinya dilakukan dan dimanfaatkan masyarakat agar tujuan dalam kebijakan tersebut dalam tercapai. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Webster dalam Wahab (1991:50) implementasi diartikan sebagai "*To provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk

melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)", implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu

Defini implementasi lainnya dijelaskan dengan pengertian bahwa:

> "*To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject for policy implementation. Those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impact on people and events*" (Mazmanian dan Sabatier, 1983:4)

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pengertian lebih lanjut mengemukakan bahwa:

> *"This definition encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended of the program."* (Mazmanian dan Sabatier, 1983:4)

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

akhirnya berdampak pada yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya impelentasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk menggambarkan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat dari penyataan yang dikemukakan oleh satu diantara seorang ahli studi kebijakan dengan memberikan pengertian sebagai berikut:

> "Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien." (Bardach, 1991:3)

Berdasarkan pengertian diatas peneliti dapat menggambarkan bahwa membuat sebuah kebijakan adalah mudah, namun membuat kebijakan tersebut berjalan secara optimal dan dapat dirasakan manfaatnya oleh semua kalangan, baik itu pihak pemerintah selaku pembuat kebijakan dan masyarakat selalu objek yg merasakan kebijakan tersebut adalah terbilang sulit, karena proses berjalannya kebijakan tersebut kadangkala jauh dari harapan dan tujuannya dikarenakan hal-hal yang menjadi hambatan seperti tidak konsistensinya aparatur pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya dan juga masyarakat yang acuh tak acuh terhadap kebijakan

tersebut sehingga proses berjalannya kebijakan tidak berjalan sinergis antara pemerintah dan masyarakat.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Tanpa disadari kita seringkali membaca surat kabar atau melihat televisi yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah. Kita mendengar kebijakan ekonomi, kebijakan sosial, dan sejenisnya, dan berusaha mengubah kebijakan, merevisi kebijakan, mengurangi kebijakan dan mengawasi kebijakan.

Apa yang kita baca, dengar, dan kita lihat seperti contoh tersebut menunjukan bahwa kebijakan memiliki kesamaan posisi dan sudut pandang pada satu sisi dan pada sisi lain menunjuk pada suatu rangkaian tindakan tertentu. Sementara itu, posisi kebijakan hanya sebagai sebuah peraturan semata. Ketiga pengertian kebijakan tersebut dapat dijadikan pedoman (*guide*), baik bagi mereka yang mengimplementasikan maupun yang akan melakukan penelitian atau observasi kebijakan.

Kebijakan publik (*public policy*) oleh Dye (1992:2) diartikan sebagai *"whatever government choose to do or not to do".* Kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. dengan kata lain, peneliti menggambarkan bahwa ketika pemerintah diam dan tidak bertindak apapun untuk kepentingan publik, hal tersebut dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan.

Pengertian lain dikemukakan oleh Kartasasmita (1997:142) bahwa kebijakan diartikan sebagai serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Dari pengertian tersebut, peneliti menggambarkan bahwa suatu kebijakan tidak terlepas dari apa yang pemerintah bentuk dalam sebuah peraturan yang mempunyai sasaran dan tujuan.

Pengertian kebijakan lainnya digambarkan sebagai berikut:

> "Kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan". (Friedrich dalam Wahab 1991:13)

Berdasarkan definisi tersebut peneliti mendapatkan gambaran lebih jauh bahwa sebuah kebijakan dibentuk tidak hanya oleh pemerintah saja namun kelompok-kelompok yang ada dimasyarakatpun dikatakan menjadi sebuah kebijakan, jika mengusulkan dan merumuskan suatu tindakan ataupun peraturan yang mempunyai tujuan dan sasaran yang diinginkan.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Definisi implementasi kebijakan digambarkan sebagai berikut:

> ”Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”. (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, 2005:102)

Menurut pendapat di atas dapat dimengerti bahwa implementasi kebijakan merupakan usaha-usaha berupa tindakan untuk mencapai perubahan-perubahan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan sebelumnya.

Implementasi kebijakan dikategorikan menjadi 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 melalui formulasi kebijakan.

Implementasi kebijakan digambarkan sebagai tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun pihak swasta. Definisi implementasi kebijakan yang lainnya dijelaskan bahwa:

> “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan

> peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya". (Mazmanian dan Sabatier, 1983:61)

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti menggambarkan bahwa implementasi kebijakan berupa keputusan-keputusan yang mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, agar proses berjalannya keputusan-keputusan tersebut dapat berjalan sesuai tujuan yang sudah ditetapkan

Definisi implementasi kebijakan lainnya di jelaskan sebagai berikut:

> "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan" (Van Meter dan Van Horn:1975)

Berdasarkan uraian tersebut dapat digambarkan bahwa 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.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh definisi sebagai berikut:

> "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan". (Udoji, 1981)

Berdasarkan pengertian tersebut, peneliti mendapatkan gambaran bahwa sebuah kebijakan bukan hanya untuk disusun dan direncanakan saja,

namun untuk diimplementasikan agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas demi terwujudnya kepentingan nasional.

Penjelasan lain mengenai implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". (Wahab, 2005:68)

Berdasarkan definisi tersebut peneliti menggambarkan bahwa yang perlu dalam pelaksanaan kebijakan adalah bentuk tindakan-tindakan yang sah yang didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku atau pelaksanaan suatu rencana sesuai dengan peruntukannya. Membuat atau merumuskan kebijakan bukanlah suatu yang mudah dan sederhana, karena banyak faktor hambatan serta pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan tersebut sehingga mesti dirumuskan sedemikan rupa agar kebijakan tersebut berjalan sesuai tujuan.

2.1.4 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan publik terdapat beberapa model sesuai dengan pendekatan implementasi yang digunakan. Model implementasi kebijakan yang berperspektif *top down* satu diantaranya dikembangkan oleh Edward III. Dengan menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct dan indirect impact on implementation.* Dalam pendekatan yang diteoremakan oleh Edward III,

terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

1. *Communication.*
2. *Resource.*
3. *Disposition.*
4. *Bureauratice Structure.*

(Edward III dalam Agustino, 2012:150)

Variabel tersebut menjadikan gambaran untuk peneliti bahwa dibutuhkan komunikasi yang baik agar terciptanya keberhasilan implementasi kebijakan. Para pembuat keputusan harus mengetahui apa yang mereka kerjakan sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikanpun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan ditetapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas, yaitu : 1) Transmisi, 2)Kejelasan, 3)Konsistensi (Edward III dalam Agustino, 2012:150).

Tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut mengandung makna bahwa transmisi atau penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dan tidak menimbulkan salah pengertian. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan juga harus jelas

dan tidak membingungkan agar terjadi keseragaman pemahaman dalam pelaksanaan kebijakan serta perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas dalam pelaksanaannya. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan di lapangan.

Variabel atau indikator kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya menurut Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

1. Staf
2. Informasi
3. Wewenang
4. Fasilitas

(Edward III dalam Agustino, 2012:151)

Indikator-indikator tersebut menjadikan pemahaman kepada peneliti bahwa sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Oleh karena itu, dalam pencapaian tujuan kebijakan diperlukan staf yang mempunyai keahlian dibidang pelaksanaan kebijakan tersebut.

Indikator sumber daya selanjutnya adalah informasi. dalam implementasi kebijakan, informasi merupakan hal yang penting difahami dan patuhi oleh para pelaksana kebijakan agar dalam pelaksanaan kebijakan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Wewenang pada umumnya harus bersifat formal atau terlegitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik agar perintah dapat dilaksanakan dengan baik. Namun dalam pelaksanaanya perlu diwaspadai adalah penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab yang dapat merusak pencapaian tujuan kebijakan.

Pendukung dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah fasilitas baik itu sarana maupun prasarana merupakan, karena tanpa fasilitas yang memadai terkadang menjadikan hambatan dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan 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 praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah: 1)Pengangkatan birokrasi, 2)Insentif (Edward dalam Agustino, 2012:152)

Pengangkatan birokrat disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh Karena itu, pemilihan dan

pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khususnya lagi kepada kepentingan nasional. Selanjutnya insentif dapat dikatakan sebagai salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana untuk memanipulasi biaya. Karena dengan insentif sedikit banyak akan mempengaruhi para pelaksana untuk lebih meningkatkan kinerjanya.

Variabel keempat, menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi 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 sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Menurut Edward , terdapat dua karakteristik yang dapat meningkatkan kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah : melakukan *Standar Operating Prosedurs* (SOPs) dan melakukan *Fragmentasi* (Edward III dalam Agustino, 2012:153).

Penjelasan SOPs tersebut dijelaskan oleh Edward sebagai berikut :

> *"Standard Operating Procedures* (SOP) dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi". (Edward III dalam Agustino, 2012:153).

Berdasarkan penjelasan tersebut peneliti mendapatkan gambaran bahwa SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

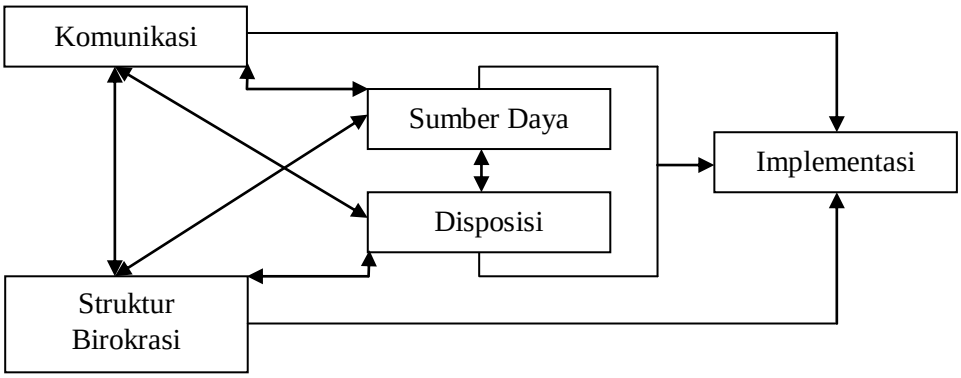
Selanjutnya perihal penjelasan apa yang dimaksud dengan fragmentasi, Edward menjelaskan sebagai berikut:

> "Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. "*fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.*". Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil". (Edward III dalam Agustino, 2012:153).

Berdasarkan pendapat di atas dapat dipahami bahwa fragmentasi merupakan upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas-

aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja agar kebijakan tersebut diminimalisir terhadap tekanan-tekanan eksternal yang ada dan juga memaksimalkan fungsi koordinasi dalam suatu kebijakan. Karena kadangkala koordinasi akan menjadi batu sandungan dalam pencapaian tujuan kebijakan, ketika dijalankan tidak sesuai peraturan.

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation* (George Edward III)



(Sumber : George Edward III dalam Leo Agustino, 2012:150)

Dilihat dari gambar model implementasi kebijakan di atas syarat utama keberhasilan proses implementasi menurut Edward III meliputi komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap, dan tanggapan dari para pihak yang terlibat dan bagaimana struktur birokrasi pelaksanaan kebijakan.

Model pendekatan yang lainnya dirumuskan oleh Van Metter dan Van Horn yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstarksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk

meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Menurut Van Metter dan Van Horn, terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah :

1. *Standard and Objective.*
2. *Resources.*
3. *International Communication and Enforcement Activities.*
4. *Characteristics of The Implementing Agencies.*
5. *The Disposition of Implementors*
6. *Economic, social, and Political Conditions.*

(Van Metter dan Van Horn, 1975:463)

Variabel-variabel yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn tersebut menjadikan pemahaman bagi peneliti bahwa ukuran dan tujuan implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya kebijakan tersebut memang realistis dengan kondisi sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan dan juga masyarakat. Berarti suatu kebijakan haruslah disesuaikan dalam proses pembuatannya dengan kondisi sosial dan budaya yang ada baik di tingkat para pelaksana maupun berkaitan dengan masyarakat.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan satu diantara sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai

dengan pekerjaan dan keahlian yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tetapi ketika kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan keberhasilannya.

Sumber daya-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga adalah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau, ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang menjadi tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana merupakan mekanisme yang ampuh dan sangat diperlukan dalam implementasi kebijakan publik. Karena Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi kebijakan, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan memudahkan dalam proses pencapaian tujuan kebijakan.

Karakteristik agen pelaksana yang selanjutnya menjadi pusat perhatian dimana kinerja implementsai kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Dianalogikan bahwa implementasi kebijakan publik yang

berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

Cakupan atau luas wilayah dalam implementasi kebijakanpun perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan dengan karakteristik yang tepat pula.

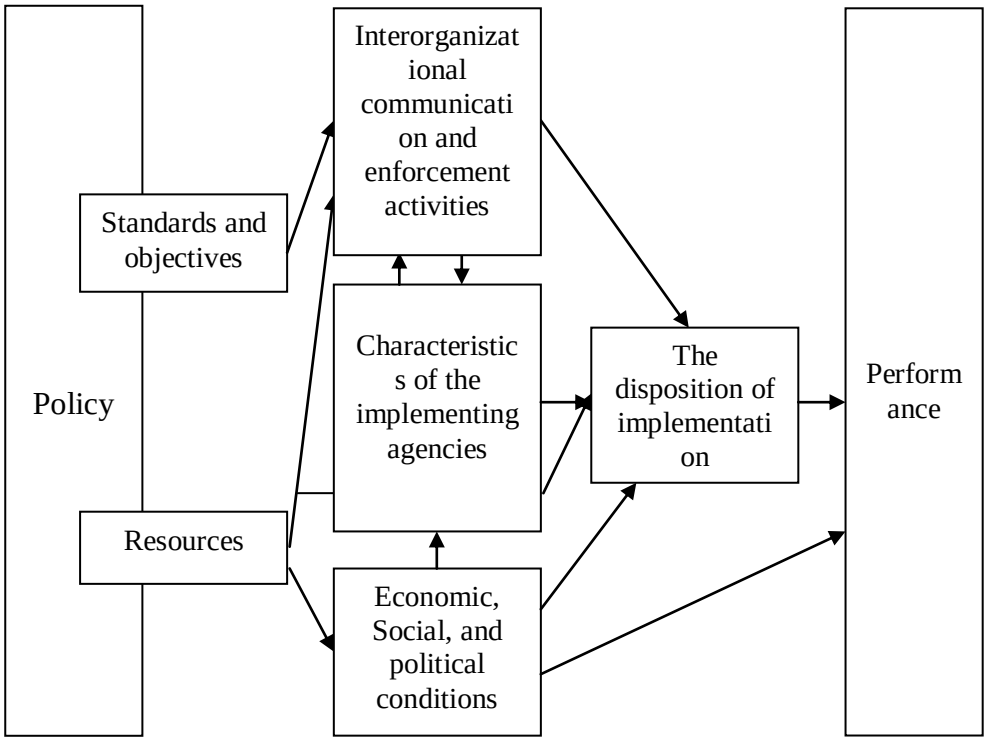
Faktor selanjutnya adalah sikap/kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana kebijakan akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi di karenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil perumusan warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementasikan adalah kebijakan "dari atas" (*top down*) yang mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

Faktor terakhir yaitu lingkungan ekonomi, sosial dan politik merupakan Hal tersebut perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan. Dalam perspekrif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan

kinerja publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan agar tercapai tujuannya harus memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2
A model of the Policy Implementation process (*Van Metter dan Van Horn*)



(Sumber : Donald S. Van Metter, Carl E. Van Horn,
The Policy Implementation Process, 1975:463)

Model seperti di atas dapat dipahami bahwa sesungguhnya dalam implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program meliputi

ukuran dan tujuan, sumber daya, melainkan pula menyangkut komunikasi antarorganisasi bahkan menyangkut pula lingkungan ekonomi politik dan sosial.

2.1.5 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Buku *Implementing Public Policy* dari Edward III mengungkapkan dalam komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi diantaranya: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Dimana dalam hal ini dijelaskan bahwa semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi kebijakan, maka kesalahan-kesalahan yang terjadi akan kecil terjadi. Begitupun sebaliknya, ketika koordinasi tidak berjalan baik maka kesalahan-kesalahan atau kegagalan dalam proses berjalannya suatu kebijakan akan berpotensi besar terjadi.

Proses implementasi kebijakan diantaranya memiliki tiga unsur penting dan mutlak ketika 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 diatas peneliti mendapatkan gambaran bahwa unsur dalam suatu implementasi kebijakan diantaranya adanya program,

kelompok target penerima kebijakan dan adanya pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Dan hal inilah yang akan menjadi unsur dasar dan perlu diketahui dalam proses berjalannya suatu kebijakan.

Penjelasan daripada unsur-unsur implementasi kebijakan lainnya disampaikan oleh Van Meter dan Van Horn dimana menempatkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam proses implementasi kebijakan, diantaranya sebagai berikut:

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 vertikal 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".

(Van Metter dan Van Horn, 1975:471)

Berdasarkan pengertian tersebut peneliti dapat menggambarkan bahwa proses panjang dari pada unsur-unsur implementasi kebijakan menjadi perhatian bahwa proses implementasi kebijakan bukanlah hal yang mudah dan terjadi begitu saja, namun sudah berdasarkan perencanaan yang matang dan kesiapan dari pada aparatur maupun masyarakat yang akan menjalankannya, karena pada akhirnya baik aparatur pelaksana maupun masyarakat menginginkan yang terbaik dari kebijakan tersebut yaitu tercapai tujuannya.

Model pendekatan implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *bottom up*, dimana model ini memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat (Agustino, 2012:157). Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan dan formulasi kebijakan yang ditetapkan dan berada di level masyarakat yang merasakan sendiri permasalahan yang mereka alami. Sehingga dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia, sistem sosio-kultur yang berjalan agar kebijakan tersebut tidak kontraprodutif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

2.1.6 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak akan lepas dari faktor kesuksesan suatu lembaga-lembaga atau badan-badan dalam menyelenggarakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Winarno, implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan: "Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan". (Winarno, 2002:102).

Pengertian diatas mengandung makna bahwa untuk mensukseskan suatu kebijakan dibutuhkan kerja sama yang baik antara pemerintah selaku

pembuat dan pelaksana dari suatu kebijakan dengan masyarakat selaku objek yang akan menjalankan kebijakan tersebut.

Pengertian lain mengenai faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan dikemukakan oleh Anderson dalam Suggono pada buku *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, bahwa masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

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

(Suggono, 1994:23)

Pengertian tersebut memberikan gambaran kepada peneliti bahwa implementasi kebijakan haruslah didukung, diterima dan dilaksanakan sebaik-baiknya oleh masyarakat melalui kesadarannya dan menerima segala resikonya. Karena pada dasarnya suatu implementasi kebijakan adalah untuk proses memenuhi keinginan dan hak dari masyarakat secara nasional.

2.1.7 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

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

buku *Hukum dan kebijakan publik*, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan.
2. Informasi.
3. Dukungan.
4. Pembagian potensi.

(Sunggono,1994: 149-153).

Faktor-faktor tersebut menjadikan suatu gambaran untuk peneliti bahwa implementasi kebijakan dikatakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan tersebut, maksudnya adalah apa yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

selanjutnya dikarenakan kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan dan penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pelaksana kebijakan yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Namun dalam realisasinya informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi sehingga menjadi penghambat berjalannya kebijakan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit tercapai tujuannya apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan baik

dari pelaksana kebijakan maupun masyarkat sebagai upaya kerjasama mensukseskan proses berjalannya kebijakan tersebut.

Hal lainnya yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan oleh aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini berkaitan dengan salah pengertian daripada tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan tugas yang kurang jelas sehingga menjadi penghambat implementasi kebijakan.

2.1.8 *Electronic Government*

2.1.8.1 Pengertian *Electronic Government*

Pemerintahan berbasis elektronik atau lebih dikenal dengan *e-Government* menjadi populer seiring dengan perkembangan dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi saat ini. Peran pemerintah sebagai organisasi yang mempunyai kekuasaan seharusnya dapat bersikap inovatif dalam proses pelayanan publiknya, termasuk didalamnya memanfaatkan penerapan *e-Government* dalam proses pelayanan publiknya dengan tujuan menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien.

Menurut Akadun dalam bukunya yang berjudul Teknologi Informasi Administrasi, menjelaskan sebagai berikut:

> "*Electronic Government* memiliki spectrum yang luas. Oleh karena itu perlu dibagi menjadi *e-Government* dalam level mikro. Pada level makro, kita membicarakan strategi nasional *e-Govemnet*, kebijkan yang diperlukan. Kaitannya dengan cakupan yang lebih luas (internasional). Keterlibatan multisektor baik nasional maupun internasional, kepentingan nasional, integrasi bangsa. Dalam level mikro adalah strategi instansional, terfokus pada aplikasi, cakupan terbatas, keterlibatan sektor dalam skala lokal. Pusat perhatiannya pada operasi *e-Governmnet* itu sendiri dan bagaimana model kinerja akan dirancang dan dilaksanakan" (Akadun, 2009:142).

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti mendapatkan gambaran bahwa pengertian *e-Government dapat* dibagi menjadi dua yaitu pengertian secara makro dan mikro. *e-Government* pada level makro merupakan bagian dari strategi nasional untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan *e-Government* pada level mikro merupakan pelaksanaan dari strategi nasional *e-Government*. Asumsinya diantaranya Pada tingkat instansi dilaksanakan dengan mengembangkan aplikasi yang dapat mendukung tugas dan fungsi masing-masing instansi pemerintahan.

Pengertian lain menjelaskan *e-Government* sebagai berikut:

> "*e-Government* merupakan suatu sistem untuk penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat" (Anwar dan Oetojo, 2003:136).

Pengertian tersebut merupakan gambaran bagi peneliti bahwa *e-*Government pada dasarnya merupakan pemanfaatan teknologi informasi oleh pemerintah untuk menunjang proses jalannya pemerintahan agar berjalan lebih efektif dan efisien demi terwujudnya *good governance*.

Definisi lain mengenai *e-Government* dikemukakan oleh Nugroho yang menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pengembangan

aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi dilingkungan pemerintahan (Nugroho, 2008:165).

Pengertian tersebut menggambarkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pemanfaatan perkembangan aplikasi-aplikasi dari sistem informasi dan telekomunikasi yang akan menungjang terhadap proses berjalannya pemerintahan. Aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi tersebut dikembangkan dan diterapkan demi mewujudkan pelayanan publik berbasis teknologi yang bertujuan memberikan kepuasan dan kemudahan kepada masyarakat.

2.1.8.2 Tujuan *Electronic Government*

Pada dasarnya penerapan *e-Government* mempunyai tujuan-tujuan. Adapun menurut Anwar dan Oetojo dalam rangka penerapan *E-Government* ini meliputi:

1. Terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakatnya sehingga dapat mengakses berbagai informasi dan layanan dari pemerintah;
2. Melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat ke arah yang lebih baik dari apa yang telah berjalan saat ini;
3. Menunjang *good governance* dan keterbukaan;
4. Meningkatkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
   (Anwar dan Oetojo, 2004:126).

Berdasarkan penjelasan tersebut peneliti mendapatkan gambaran bahwa tujuan diterapkannya *e-Government* pada dasarnya untuk menciptakan hubungan masyarakat dalam memanfaatkan perkembangan elektronik agar dapat mengakses informasi dan menggunakan layanan dari pemerintah secara lebih mudah demi terwujudnya *good governance.*

2.1.8.3 Faktor-Faktor Penentu Penerapan *e-Government*

Perkembangan dan implementasi teknologi, informasi dan komunikasi pada instansi pemerintahan merupakan sebuah fenomena yang mempengaruhi kinerja dalam memberikan pelayanan publik. Akan tetapi dalam penerapannya banyak instansi yang tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberadaan Teknologi dalam sebuah instansi. Faktor-faktor penting dalam penerapan *e-Government* sebagai berikut: "Secara umum faktor penting yang mempengaruhi implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi secara optimal adalah infrastruktur dan sumber daya manusia" (Gunawan, 2008:21).

Uraian diatas tersebut memberikan gambaran bagi peneliti bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Teknologi Informasi dan komunikasi dalam suatu instansi secara umum terdiri dari infrastruktur dan sumber daya manusia. Suatu instansi dalam menerapkan *e-Government* harus memiliki infrastruktur yang baik dan juga didukung oleh sumber daya manusia yang ahli dalam aplikasi teknologi informasi yang ada guna memanfaatkan infrastruktur yang ada.

Makhdum Priyatno dalam bukunya kebijakan *electronic government* menegaskan bahwa: "terkait dengan kerangka dan pelaksanaan *e-Government* sebuah instansi harus memahami lebih jauh bahwa sebagai berikut: "fokus penerapan *e-Government* bukan pada peralatan atau sarana yang menjadikannya elektronik, tapi perubahan paradigma pelayanan, dan

proses manajemen yang seharusnya terjadi didalamnya" (Priyatno, 2002:12).

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa harus adanya perubahan paradigma dalam instansi yang menerapkan *e-Government*. Penerapan *e-Government* harus dipahami lebih jauh dan tidak dianggap hanya pemanfaatan dan penggunaan elektronik saja, namun harus diikuti pula dengan sumber daya manusia yang mampu bertanggung jawab dalam merealisasikan konsep *e-Government* agar berjalan dan memberikan pelayanan dengan baik.

2.1.9 Internet Publik

2.1.9.1 Pengertian Internet

Sampai saat ini belum ada persetujuan yang pasti yang dapat mendefinisikan pengertian internet. Alasannya mungkin definisi tersebut akan berbeda maknanya antara dahulu, sekarang dan yang akan datang. Hal ini disebabkan kekompleksan yang ada pada internet serta perubahan yang terjadi setiap saat pada sistem dan arsitekturnya. Namun demikian dari beberapa definisi yang ada dapat diambil suatu kesimpulan dasar yang menggambarkan pengertian internet secara umum.

Pengertian internet secara umum didefinisikan sebagai berikut:

> "Internet merupakan jaringan longgar dari ribuan jaringan komputer yang menjangkau jutaan orang diseluruh dunia. Misi awalnya adalah menyediakan sarana bagi para peneliti untuk mengakses data dari sejumlah komputer. Namun, sekarang internet telah berkembang menjadi ajang komunikasi yang sangat cepat dan efektif sehingga telah menyimpang jauh dari misi awalnya. Dewasa in, internet telah

> menjadi sedemikian besar dan berdaya sebagai alat informasi dan komunikasi yang tak dapat diabaikan". (Laquey dalam Soemirat 1997:1)

Penjelasan tersebut menjadikan gambaran untuk peneliti bahwa perkembangan internet sangat demikian pesatnya dan kegunaanya dapat menjangkau informasi dan dapat menjadi sarana komunikasi dengan beragam orang dari seluruh penjuru dunia, hal ini menjadikan perhatian bahwa pada era globalisasi ini pemanfaatan internet harus seoptimal mungkin, karena dapat menjadi salah satu aspek mencerdaskan kehidupan masyarakat jika diarahkan dengan benar.

2.1.9.2 Pengertian Publik

Istilah "publik" dalam rangkaian kata *public policy* mengandung tiga konotasi: pemerintah, masyarakat, dan umum. Ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap kebijakan yang resmi dan dengan demikian mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk memenuhinya.

Melihat kepada dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan, pengertian publik disini adalah masyarakat. Sebab itu, keputusan seorang menteri untuk mewajibkan stafnya memakai pakaian pada sehari-hari tertentu tidak termasuk kebijakan publik; itu termasuk intruksi atasan kepada bawahan. Keputusan menteri baru dianggap kebijakan publik kalau

keputusan tersebut berlaku bagi semua orang dalam hubungan dengan bidang tugas menteri yang bersangkutan, misalnya, kebijakan tentang pengiriman tenaga kerja keluar negeri yang dibuat oleh menteri tenaga kerja, kebijakan tentang impor-ekspor yang dibuat oleh menteri departemen perindustrian dan perdagangan dan sebagainya.

Definisi lain menjelaskan bahwa publik adalah:

1. Sebagai kata benda berarti sejumlah orang dengan kepentingan yang sama baik yang berkumpul disuatu tempat maupun yang terpencar-pencar yang menjadi sasaran kegiatan komunikasi yang dilancarkan seseorang atau lembaga;
2. Sebagai kata sifat berarti menyangkut orang banyak siapa saja selaku anggota masyarakat.

(Effendy, 1989:292)

Penjelasan tersebut memberikan gambaran kepada peneliti bahwa yang dimaksud dengan publik merupakan elemen yang akan menjalankan suatu kegiatan yang dibentuk dan dibuat oleh suatu lembaga ataupun dinas, dan kegiatan tersebut menyangkut orang banyak. Dikaitkan dengan ruang internet publik, menjadikan pemahaman bahwa ruang internet publik tersebut menyangkut siapa saja selaku masyarakat, sehingga bukan hanya sebagai fasilitas tambahan saja, namun harus benar-benar dirasakan manfaatnya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Studi penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn, yang mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan dapat tercapai tujuannya jika enam indikator

yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut berjalan sinergi satu sama lain.

Indikator-indikator implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn memberikan gambaran kepada peneliti bahwa suatu kebijakan dilihat dari proses bagaimana ukuran dan tujuan kebijakan tersebut ditetapkan. Dalam kebijakan ruang internet publik peneliti melihat apa yang menjadi ukuran dan tujuan kebijakan tersebut ditetapkan, karena bagaimanapun juga kebijakan tersebut berhubungan dan akan dirasakan langsung oleh publik, sehingga harus jelas ukuran dan tujuan kebijakannya.

Selanjutnya peneliti menggambarkan bahwa kebijakan ruang internet publik akan berhasil jika sumber daya dalam implementasi kebijakan tersebut sesuai dan memadai dalam menunjang pelaksanaan kebijakannya, adapun sumber daya dapat dilihat dari bagaimana sumber daya finansial dan sumber daya manusia yang meliputi kebijakan ruang internet publik tersebut berjalan sinergi, karena sumber daya-sumber daya tersebut akan menjadi bagian penting dalam pencapaian tujuan kebijakan ruang internet publik tersebut.

Kebijakan ruang internet publik akan berjalan dengan baik searah dengan tujuannya jika dalam pelaksanaannya terjadi koordinasi dan komunikasi yang baik diantara aparatur pelaksananya, sehingga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut akan meminimalisir kesalah-kesalahan dan mempermudah jalan tujuan dalam kebijakan tersebut.

Karakteristik agen pelaksana dalam implementasi kebijakan ruang internet publik sangat penting diperhatikan, karena ruang internet publik akan tercapai tujuannya manakala karakteristik aparatur pelaksana kebijakan mempunyai karakter yang kuat dan mampu beradaptasi terhadap hal-hal yang merupakan tujuan internet publik tersebut dijalankan.

Disposisi atau sikap para pelaksana sangat berperan penting untuk menentukan keberhasilan implementasi kebijakan ruang internet publik. karena sikap aparatur/pelaksana kebijakan yang baik akan memberikan kenyamanan kepada publik sehingga publik merasakan manfaat dan kenyamanan dari ruang internet publik tesebut dan tujuan dari kebijakan tersebut dapat tercapai.

Indikator-indikator implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn memberikan gambaran kepada peniliti bahwa dalam mencapai tujuan kebijakan ruang internet publik perlu diperhatikan faktor lingkungan ekonomi, sosial dan politik, karena faktor-faktor tersebut tidak dapat dilepaskan dari masyarakat dan menjadi dan hal tersebut menjadi pedoman penting bagaimana kebijakan internet publik tersebut dirumuskan.

Selanjutnya, setelah mengetahui faktor ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap/kecenderungan para pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik di Diskominfo Provinsi Jawa Barat dalam implementasi kebijakan ruang internet publik, peneliti dapat mengetahui bahwa faktor-faktor tersebut mempengaruhi dalam keberhasilan

implementasi kebijakan tersebut dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat luas khususnya masyarakat Jawa Barat.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka definisi operasional dari penelitian di atas adalah:

1. Implementasi adalah penyediaan sarana dan pelaksanaan aturan-aturan tertentu yang menimbulkan dampak tertentu bagi masyarakat yang dilaksanakan Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Barat melalui ruang internet publik.
2. Kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang direncanakan Diskominfo Provinsi Jawa Barat dalam kebijakan ruang internet publik.
3. Implementasi kebijakan adalah penerapan kebijakan ruang internet publik oleh Diskominfo Provinsi Jawa Barat yang dapat menimbulkan dampak atau akibat yang dapat dirasakan oleh masyarakat.
4. Ruang internet publik adalah sebuah ruangan yang mempunyai fasilitas internet gratis untuk digunakan masyarakat, khususnya masyarakat Jawa Barat.
5. Diskominfo adalah Dinas Komunikasi dan Informatika yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat yang bertugas memberikan layanan mengenai komunikasi dan informatika kepada masyarakat dan salah satu fasilitas yang diberikan Diskominfo kepada masyarakat adalah menyediakan ruangan internet publik.

6. Implementasi kebijakan ruang internet publik di Diskominfo Provinsi Jawa Barat adalah serangkaian kebijakan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan internet pubik gratis. Adapun untuk mencapai tujuan dan target dari internet publik ini sebelumnya berdasarkan indikator berikut :
   a. Ukuran dan tujuan kebijakan : standar dari pada kebijakan ruang internet publik diterapkan. Adapun komponen dari ukuran dan tujuan kebijakan tersebut diantaranya :
      1) Ideal adalah sesuai dengan standar tertentu, dalam hal internet publik, makna ideal dimaksudkan apakah kebijakan internet publik tersebut sudah ideal untuk kondisi sosial dan budaya masyarakat Jawa Barat ataukah belum.
      2) Realistis adalah menyesuaikan dengan keadaan dan kemampuan (keahlian). Ditujukan kepada ruang internet publik pada dasarnya penyesuain dengan melihat keadaan dan kemampuan daripada pengguna ruang internet publik tersebut haruslah dilakukan agar kebijakan tersebut sesuai keinginan masyarakat.
   b. Sumber daya adalah segala sesuatu, baik yg berwujud maupun yg tidak berwujud, yang digunakan untuk mencapai hasil, baik itu peralatan yang digunakan, keuangan, waktu maupun tenaga dalam implementasi kebijakan ruang internet publik. Adapun komponen dari sumber daya dapat terbagi kepada:

1) Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenagakerja, pekerja, aparatur atau karyawan) dalam implementasi kebijakan ruang internet publik
2) Sumber daya finansial adalah sejumlah dana (uang) yang dikeluarkan dalam membiayai proses berjalannya kebijakan dalam hal ini kebijakan internet publik.
3) Sumber daya waktu adalah mengenai penggunaan waktu dalam proses berjalannya ruang internet publik.

c. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana adalah komunikasi yang berjalan dalam kebijakan ruang internet publik antara aparatur dengan aparatur dan juga aparatur dengan masyrakat. Adapun komponen dari komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana ini dapat terbagi kepada:
   1) Koordinasi adalah aktifitas yang dilakukan untuk mengusahakan terjadinya kerjasama yang selaras dan tertib mengarah pada tercapainya tujuan organisasi secara menyeluruh dalam implementasi kebijakan ruang internet publik.
   2) Tranmisi adalah penyaluran komunikasi yang baik agar tidak menimbulkan salah pengertian. Dalam hal ruang internet publik tranmisi yang berjalan haruslah berjalan baik agar tujuan kebijakan ruang internet publik tersebut dapat tercapai.

3) Konsisten adalah tegas dan tidak berubah-ubah, oleh karena itu dalam pelaksanaan kebijakan ruang internet publik diperlukan penerapan komunikasi yang konsisten diantara aparaturnya agar terjadi kejelasan tujuan dan menghindari kesalahfahaman.

d. Karakteristik agen pelaksana adalah ciri-ciri atau perilaku yang ditunjukan para aparatur kebijakan dalam proses berjalannya kebijakan ruang internet publik. Adapun komponen dari karakteristik agen pelaksana ini dapat dibagi kepada:

1) Karakter adalah cara berpikir dan berperilaku yang menjadi ciri khas tiap individu untuk hidup dan bekerjasama, baik dalam lingkup keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Individu yang berkarakter baik adalah individu yang bisa membuat keputusan dan siap mempertanggungjawabkan tiap akibat dari keputusan yang ia buat. Dan bagaimana karakter ini di tunjukan para aparatur dalam implementasi kebijakan ruang internet publik.

2) Perilaku adalah tindakan atau perbuatan suatu organisme yang dapat diamanati dan bahkan dipelajari melalui implementasi kebijakan ruang internet publik.

e. Disposisi para pelaksana adalah tindakan atau lanjutan dari pimpinan kepada bawahan yang berupa memo atau perintah yang menjelaskan tentang pekerjaan apa yang seharusnya dikerjakan dan siapa penanggung jawabnya dalam kebijakan ruang internet publik sesuai

keinginan pimpinan. Adapun komponen dari disposisi ini dapat terbagi kepada:

1) Pengaruh disposisi adalah sikap penerimaan atau penolakan terhadap suatu kebijakan yang dapat mempengaruhi proses berjalalannya suatu kebijakan.
2) Insentif adalah pemberian penghargaan kepada para pelaksana kebijakan baik dalam bentuk materi maupun dalam bentuk lainnya. Dalam kebijakan ruang internet publik salah satu teknik yang harus dilakukan adalah pemberian insentif kepada para pelaksana kebijakan aga kebijakan tersebut berjalan sesuai tujuan.

f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik adalah lingkungan eksternal yang perlu diperhatikan dalam proses dibentuk dan berjalannya kebijakan ruang internet publik. Adapun komponen-komponennya terbagi kepada:

1) Ekonomi dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan segi finansial melalui implementasi kebijakan ruang internet publik.
2) Sosial di dalam kehidupan kita dapat diartikan sebagai anggota masyarakat istilah sosial sering dikaitkan dengan hal-hal yang berhubungan dengan manusia dalam masyarakat melalui implementasi kebijakan ruang internet publik.
3) Politik dapat diartikan sebagai sesuatu hal yang erat kaitannya dengan masalah kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan

publik dan alokasi atau distribusi dalam implementasi kebijakan ruang internet publik.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang sudah peneliti paparkan, maka kerangka pemikiran ini dapat dilihat dalam model sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran

