BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI

2.1 TinjauanPustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya sebagai program pencapaian tujuan, nilai-nilai, tindakan yang terarah kebijakan mempunyai definisi yang kompleks dan beragam yang tidak hanya menitikberatkan pada satu disiplin ilmu saja, namun harus didasarkan pada disiplin ilmu lainya seperti ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu sosiologi, dan ilmu antropologi, Hal ini terkait dengan fokus perhatian kebijakan pada suatu proses tindakan dari seseorang dalam membuat suatu peraturan, oleh karena itu kebijakan tidak akan berjalan efektif, apabila kebijakan hanya bertumpu kepada satu aspek saja.

Kebijakan diciptakan untuk mewujudkan suatu keadaan dan kondisi yang lebih baik. Keadaan dan kondisi yang dimaksud adalah suatu keadaan kesejahteraan. Kesejahteraan disini menitikberatkan kepada suatu kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi. Kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan dan lain sebagainya. Sejalan dengan Marshall bahwa "kebijakan adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara, melalui pelayanan sosial atau bantuan keuangan" (Marshall 2003:21). Definisi lain mengenai kebijakan yang

diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya Man His *Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

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

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Kebijakan ini digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sehingga dalam menghadapai masalah seorang individu, kelompok atau pemerintah perlu melihat hambatan-hambatan yang akan dihadapi agar dapa menyelesaiknya dan tercapai tujuan yang telah ditentukan.

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

pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

(Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan pengertian diatas, kebijakan berbeda dengan sebuah keputusan dimana kebijakan adalah suatu perilaku yang berlandaskan kepada harapan serta dilaksankan melaui tindakan-tindakan yang ada ataupun tidak ada. Suatu kebijakan yang ditetapkan pasti akan memiliki tujuan akhir yang akan dicapai sebagai suatu keberhasilan dalam suatu kebijakan, maka dalam pelaksanaan kebiajakan akan memerlukan suatu proses dan jangka waktu yang cukup lama, kemudia dari pada itu keterlibatan hubungan antar para pelaksana baik organisasi ataupun lembaga pemerintah menjadi kunci sukses suatu kebijakan.

Kebijakan tidak hanya menyangkut kebijakan yang dibuat oleh swasta saja namun kebijakan dibuat oleh instansi pemerintahan juga. Kebijakan yang dibuat oleh instansi pemrintahan disebut dengan kebijakan publik. Kajian mengenai

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

Hal dasar yang membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya adalah dilihat dari sisi pembuat kebijakannya, apabila kebijakan publik seseorang yang berwenang dalam membuat kebijakannya berasal dari lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah, sedangkan kebijakan lain yang berwenang dalam membuat kebijakannya adalah pihak swasta diluar lingkup pemerintahan, namun demikian hal tersebut belum cukup membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Ada beberapa hal yang harus ditekankan juga seperti isi dan muatan dari kebijakan itu sendiri, sehingga bisa membedakan antara kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa :

> Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (pressure

> group), maupun kelompok-kelompok kepentingan (interest group). (Winarno, 2012:22-23)

Berdasakan kutipan diatas, pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik seharnya dapat memberi pengerian tentang pengembangan kebijakan. Dikarnakan tidak hanya pemerintah yang dapat mengeluarkan kebijakan tetapi juga pihak swasta dapat mengeluarkan kebijakan, selain daripada itu juga kebijakan yang akan dikeluarkan akan dipengaruhi oleh para pelaku dari kelompok kepentingan dan kelompok penekan yang bukan dari pemerintah dan dapat mengakibatkan sehingga pemerintah perlu memeberikan perhatian agar dapat membedakan atara kebijakan public yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. kebijakan kebijakan publik memiliki kebijakan

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

> Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi.

> Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja. (Nugroho, 2003:57-61)

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

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

sebagai warga negara. Wiliiam N. Dunn menyebutkan istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, sebagai berikut:

> Kebijakan Publik (Public Policy) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. (Dunn, 2003:132)

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

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

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

Berhasil tidaknya kebijakan publik dapat diukur dari sudah tercapainya tujuan yang dirumuskan atau belum. Apabila tujuan yang telah ditetapkan belum

tercapai maka kebijakan publik tersebut dikatakan belum berhasil hal ini terkait dengan proses dari kebijakan publik sendiri meliputi proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Pembuatan suatu kebijakan oleh suatu lembaga pemerintah dalam upayanya menyelesaikan suatu persoalan yang dihadapi baik menyangkut kepentingan instasi organisasi maupun kepentingan umum, tidak terlepas dari adanya proses terlebih dahulu mulai dari kegiatan analisis permasalahan sampai pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri.

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

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

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.
   (Islamy 1997:20)

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

2.1.2 Implementasi Kebijakan

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

> Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap programprogram tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (outcome) yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138)"

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersam-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenag membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain

sebagainya ataupun badan non pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework yaitu:

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

Menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstaksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kontribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik. 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.

Pengertian implementasi di atas Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of ThePolicy Implementation*, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
2. Sumber-sumber kebijakan.
3. Karakteristik badan-badan pelaksana.

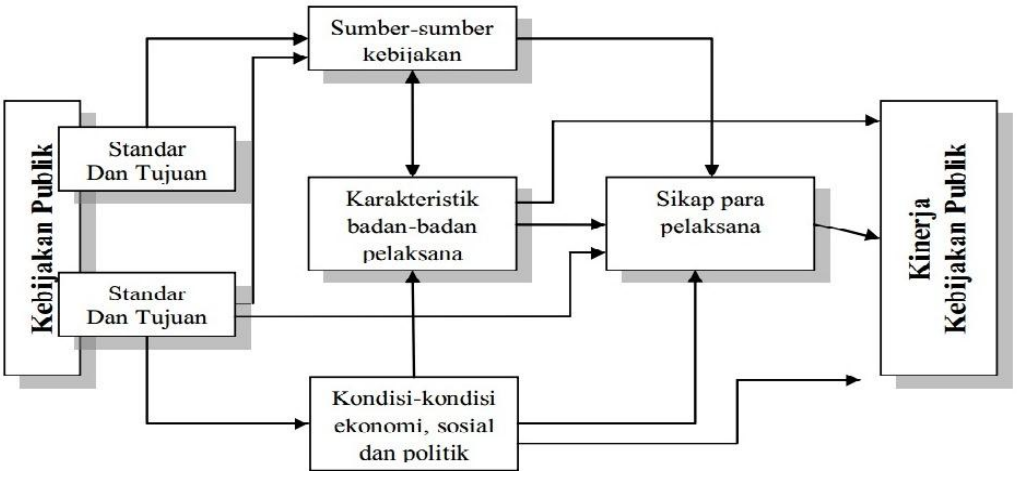
4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.
5. Sikap para pelaksana.
6. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
   (Meter dan Vanhorn, 1975:462-478).

berdasarkan beberapa uraian diatas bahwa implementasi dapat berjalan dengan baik apabila 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.

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

karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak. Keenam, disposisi implementor ini mencangkup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi keinginannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yakni pemahaman terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor yakni prefansi nilai yang dimiliki oleh implementor.

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.

Berdasarkan penjelasan tentang model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn yang memiliki banyak hubungan variable, dinliai tidak cocok untuk diterapkan dalam pelaksaan apa yang menjadi bahan penelitian oleh peneliti. Model selanjutnya adalah model Mazmania dan Sabatier (Mazmania dan

Sabatier,1983:20-39) disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengkalsifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

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

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas sehingga dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mudah, jelas disini yaitu jelas sasaran dan tujuannya serta adanya pemahaman pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakannya.

Definisi implementasi sangat kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya Implementation and Public Policy mengemukakan Implementasi sebagai berikut :

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

Pernyataan tersebut menyatakan bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atua dapat diartikan sebagai kemampuan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujunan formal pada keseluruhan proses implementasi. Implementasi sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedurprosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masal konflik, keputusan, dan apa yang dapat diperoleh dari suatu program/kebijakan. Berdasarkan pada beberapa pengertian di atas, maka Implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas dan tindakan untuk memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Proses merupakan suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Berjalan tidaknya suatu implementasi tergantung dari prosesnya. Hasil merupakan suatu yang didapatkan setelah suatu program dilaksanakan. Aktivitas berkaitan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melaksanakan program-program. Tindakan merupakan prilaku dari aktor yang melaksanakan

implementasi dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dari sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana baik organisasi formal maupun informal. Sedangkan komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan mencangkup hubungan didalam lingkungan sistem politik. Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Subarsono dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi) sebagai berikut:

1. Kondisi lingkungan Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencangkup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program
2. Hubungan antar organisasi Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program
3. Sumber daya organisasi untuk implementasi program Implementasi kebijakan perlu didukung sumber daya baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumber daya non-manusia (non human resources).
4. Karekteristik dan kemampuan agen pelaksana Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
   (Subarsono, 2006:101)

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

Lewis, 1997-71-78) mengemukakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan sebagai berikut:

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatanhambatan tersebut mungkin sifatnya baik, politis dan sebagainya,
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai,
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kualitas yang handal,
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya,
f. Hubungan saling ketergantungan kecil,
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan,
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat,
i. Komunikasi dan koordinasi sempurna,
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

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

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

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

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

> Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan\ ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat kongkrit atau makro. (Tachjan, 2006:25).

Berdasaarkan pernyataan tersebut, bahwa implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan. Implementasi merupakan tahap

paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys sebagai berikut:

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

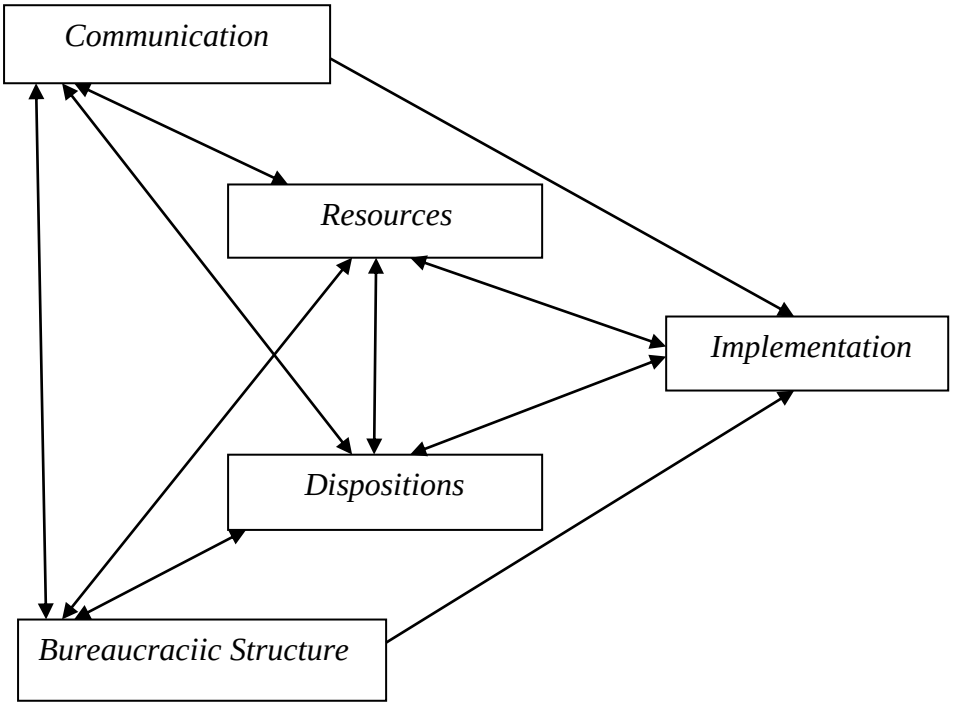
Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan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

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

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic Structure*
   (Edwards III, 1980:10).

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

Gambar 2.2
Model implemntasi menurut Edward III



Sumber: Edward III (1980:148)

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

Pertama, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *Comunication* (komunikasi), proses Implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impect of Implementation* yang pertama adalah *Comunication* (Komunikasi) yang dimana menurut Edwards III *Communication* yaitu.

> *The first requiremn for effective policy imlpementations is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation order must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmision of implementaion communication. (Edwards III, 1980:10)*

Komunikasi sangat menetukan keberhasialan pencapaian tujuan dari pelaksana. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Konunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide dan gagasan dari satu pihak ke piha ke ihak lain. Terdapat tiga dimensi yang yang termasuk kedalam komunikasi menurut pendapat Edward George C. Edward III dalam bukunya *Implementation Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan) dan *concentrasi* (konsistensi). Edward III, 1980:10)

Berdasarkan definisi tersebut, maka komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakanbaru dapat berjalan manakala komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kedua, proses implementasi kebijakan dalam model *Direct and Indirect Impect of Implementation* adalah *Resources* (sumber daya) menurut Edwards George C III yaitu.yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya (*Resources*). *Resources*, bukan hanya menyangkut sumber daya manusia semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya lainnya yang mendukung kebijakan tersebut dan faktor dana (Edwards III, 1980:10). Berdasarkan hal tersebut maka Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Kualitas manusia dapat ditingkatkan melalui pendidikan dan pengalaman salah satu tujuan program pengembangan sumberdaya manusia adalah membantu memastikan bahwa organisasi mempunyai tenanga ahli dan berpengetahuan sesuai dengan keperluan untuk mencapai tujuan kemampuan kerja seseorang antara lain ditentukan oleh

mutu pekerjaan yang dapat digambarkan melalui tingkat serta kualifikasi pendidikan, sehingga pendidikan dan latihan sanggup untuk mengembangkan kemampuan pekerjaan, bukan hanya mengenai pekerjaan seketika, melainkan untuk keperluan dimasa datang

Sejalan dengan hal tersebut, maka dikemukan George C. Edward III (santoso, 2010:191) yang menyatakan bahwa "agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif maka dibutuhkan pelaksana yang memiliki keahlian sesuai dengan yang diperlukan. Faktor sumberdaya bukan hanya mencakup peningkatan sumber daya kemampuan sumberdaya manusia, melainkan harus mencakup sumberdaya material lainya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektip.

Pendapat diatas sangat berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia terhadap peningkatan kesadaran masayarakat adalah dengan semakin berkualitasnya sumberdaya manusia terhadap kesadaran masyarakat adalah dengan semakin berkualitasnya sumber daya manusia pelaksana kebijakan (komunikator) berpengaruh terhadap peningkatan kesadaran masyarakat, kesadaran masayarakat akan dimulai dari pengetahuan yang dimiliki komunikan, setelah memeliki pengetahuan, pembinaan sumber daya manusia akan membentuk sikap yang akhirnya dapat merubah prilaku masyarakat sebagai objek. Hal-hal tersebut diatas merupakan proses terbentuknya kesadaran komunikan yaitu masyarakat yang menjadi objek kebijakan. Sehingga Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya dapat berjalan dengan baik dan

rapi, yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas. Ketiga, variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi. Menurut Edwards III

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

Mengacu kepada pernyataan tersebut disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan. Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai keinginan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan, sikap para pelaksana sangat penting dalam mewujudkan efektivitas organisasi dan sikap komponen penting dalam jiwa manusia yang secara kuat dalam mempengaruhi segala keputusan yang diambilnya (jalaludin, 2009: 201). Khusus dalam hal ini implemtasi kebijakan Edward III (2008: 16) menyatakan sebagai berikut :

> Sikap dari implementor merupakan faktor yang penting dalam studi implemntasi kebijakan publik. Kalau implementasi standar berjalan efektif, implementor bukan hanya mengetahui kebijakan itu, tetapi para implentor juga harus berkeinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, kebanyakan implementor dapat menjalankan keleluasaan yang tinggi dalam kebijakan tersebut disamping dikarenakan adanya kompleksitas kebijakan juga tergantung pada sikap mereka terhadap kebijakann, adapun sikap-sikap tersebut dipengaruhi oleh pandangan pandangan mereka terhadap kebijakan dan bagaimana mereka melihat kebijakan mempengaruhi organisasi kepentingan mereka pribadi.

Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak menjadi biasa. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi

adalah pengangkatan birokrat dan insentif. Keempat, menurut Edwards III yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi.

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

Berdasarkan pernyataan tersebut bahwa apabila sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun kebijakan tersebut tidak akan terlaksana atau terealisasi apabila terdapat kelemahan atau hambatan dalam struktur atau struktur birokrasi tidak dijalankan secara optimal. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari setiap orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan faktor-faktor lainnya tidak berjalan dengan lancar.

Model implementasi kebijakan dari Edwards III diumpakan seperti sebuah sistem yang berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga apabila ada aspek yang tidak berjalan maka sistem tersebut tidak akan berjalan. Variabel komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain, yaitu dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihakpihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Komunikasi adalah

proses penyampaian informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. komunikasi merupakan syarat utama dalam implementasi kebijakan untuk berjalan lebih efektif. Para pelaksana kebijakan harus dapat mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus dilanjutkan oleh para pelaksana dengan tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi terdiri dari transmision (penyampaian informasi), clarity (kejelasan), dan consistency (konsistensi).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari transmision (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). *Transmision* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalahpahaman mengenai keputusan sering kaliterjadi, salah satu penyebab dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan

mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah.

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

Disposisi adalah sikap para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Terdapat dua faktor dalam sikap pelaksana yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Effect Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Sedangkan Incentives (pemberian insentif) adalah kecenderungan yang

ada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik. Kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebutadalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Struktur birokrasi merupakan sumber-sumber dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidak efisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating procedure* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab). Standard Operating Procedures (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yangdilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (fragmentasi) adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

2.1.3 Desa

Desa adalah suatu wilayah yang dimana menjadi tempat tinggal bagi sejumlah orang yang saling mengenal, yang dalam kehidupannya masyarakat desa memiliki ciri hidup bergotong royong, memiliki adat istiadat yang relative sama, memiliki rasa kesopanan yang khas, menjungjung tinggi kearifan budaya leuhur

dan memiliki tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Sebagian besar mata pencharianya masyarakat desa adalah petani dan nelayan, dimana masyarakat desa yang bertani adalah desa yang dimana desa tersebut jauh dari laut, sedangka masyarakat desa yang mata pencharianya sebagai nelayan adalah masyarakat yang dimana desanya berdekatan dengan laut atau masyarakat desa pesisiraan.

Beberapa pendapat para ahli mendefinisikan tentang desa. (Daldjoeni ,2003:53) desa sebagai pemukiman manusia yang letaknya di luar kota dan penduduknya berjiwa agrari. Kemudian menurut Kartohadikusumo dalam Daldjoeni (2003:54) mengatakan bahwa desa sebagai satu kesatuan hukum yang mana temat tinggal masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Sependapat dengan hal tersebut Soetardjo Kartohadikoesumo (1984) menjelaskan bahwa desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tiggal suatu masyarakat pemerintahan sendiri. Desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografis, sosial, ekonomi, politik dan kultur yang terdapat ditempat itu (suatu daerah) dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi pada dasarnya berkaitan dengan pores, hasil, aktfitas dan tindakan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik. Pelaksanaan pada program-program yang telah direncanakan senantiasa akan memiliki proses atau jenjang waktu untuk dapat mencapai apa yang menjadi

tujuan yang ingin dicapai dari program yang telah ditetapkan. Pada suatu implementasi dapat dilihat keberhasilan atau tidak berjalannya tergantung kepada prosesnya. Aktivitas berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur dalam melakukan berbagai program. Aparatur sebagai aktor dari implementasi kebijakan harus dapat bertindak dalam melaksanakan suatu implementasi, sehingga apa yang sudah dirumuskan dalam peraturan dapat tercapai.

Pelaksanaan implementasi sering berkaitan dengan seuatu peraturan atau program yang ada di daerah. Kebijakan yang dibuat oleh instansi pemerintah maupun swasta merupakan program-program yang berlandaskan kepada pemberian solusi untuk permasalahan apa yang sedang terjadi. Definisi kebijakan bersifat luas dikarnakan pembuat dari kebijakan tidak selalu kepada instansi pemerintah tetapi juga pada pihak swasta, namun pada penelitian kali ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan publik, dimana kebijakan ini dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat atas apa yang menjadi masalah di daerahnya.

Pemerintah Kabupaten Purwakarta mengeluarkan Peraturan tentang desa berbudaya, yang dimana peraturan ini merupakan bentuk nyata dari kebijakan publik. Peraturan ini di buat oleh bupati purwakata dengan persetujuan DPRD yang mengintruksikan kepada kepala desa beserta aparatu desa yang ada di Kabupaten Purwakarta untuk dapat melaksanakan

Penilaian suatu kebijakan dapat dilihat dari berjalan dengan baik atau tidaknya kebijakan tersebut dalam pelaksanan. Implementasi merupakan proses dari pelaksanaan suatu kebijakan atau sering dikenal dengan implementasi

kebijkan, dengan adanya tahapan ini kita dapat mengetahui berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Pelaksanaan tersebut dapat dilhat dari hasil pelaksanaan kebijakan mengenai implementasi suatu. Pelaksanaan Peraturan Kebijakan yang sudah ditentukan merupaka suatau peraturan yang mengatur bagai mana permasalahan tentang kearifan budaya lokal pedesaan yang saat ini mulai terkikis terutama pada kalangan anak muda. Adanya peratura ini diharapakan kepada anak muda agar tidak melanggar peraturan yang ada sehingga dapat mengembalikan jati diri masyarakta desa yang sebenarnya. Peneliti dalam hal untuk dapat melihat berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan peraturan tersebut, maka peneliti menggunakan model penelitian Edward III. Model penelitian ini memiliki beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang diantaranya, komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.

Implementasi kebijakan Peraturan Bupati sebagai penyelenggaran Desa Berbudaya pada pasal 6 tentang penataan kehidupan sosial, lingkungan hidup, kepariwisataan dan keamanan, untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat pada variabel komunikasi, penyampaian informasi aparatur yang memiliki fungsi penataan selaku pelaksana kebijakan. Maka daripada itu dalam pelaksanaan kebijakan pada variabel komunikasi terdapat tiga indikator, yang pertama transmisi atau alur penyampaian informasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat kepada aparatur yag ada dibawahnya selaku pelaksana kebijakan. Indikator yang kedua adalah kejelasan, suatu kebijakan dapa umumnya akan memerlukan kejelasan terhadap tujuan yang telah ditetapkan dengan jelas adanya dan sesuai dengan kebijkan yang dibuat. Ketiga adalah

konsistensi para pelaksana kebijakan terhadap ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh pihak terkait.

Sumber daya adalah sumber-sumber pelaksana, dalam pelaksanan kebijakan akan memerlukan sumber daya, dimana sumber daya ini akan memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan kewenangan dalam fungsi pelaksana desa berbudaya. Variabel sumber daya terdiri atas beberapa variabel. Staf atau aparatur selaku pelaksana kebijakan. Pada pelaksanaan kebijakan khususnya pada indikator sumber daya di lapangan akan memerlukan Informasi, dimana informasi ini adalah data yang diperlukan aparatur guna ditunjukan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas dan kewajibannya sesuai denganapa yag ada di dalam isi dari suatu kebijakan yang aka diterapkan. Aparatur pelaksana kebijakan akan memiliki kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan, sehingga peraturan ini dapat berjalan dengan baik. Serta fasilitas berupa sarana dan prasarana yang mendukung dalam melaksanakan kebijkan seperti adanya kantor keamanan yang memang diperuntukkan sebagai fasilitas atau penunjang dari suatu kebijakan.

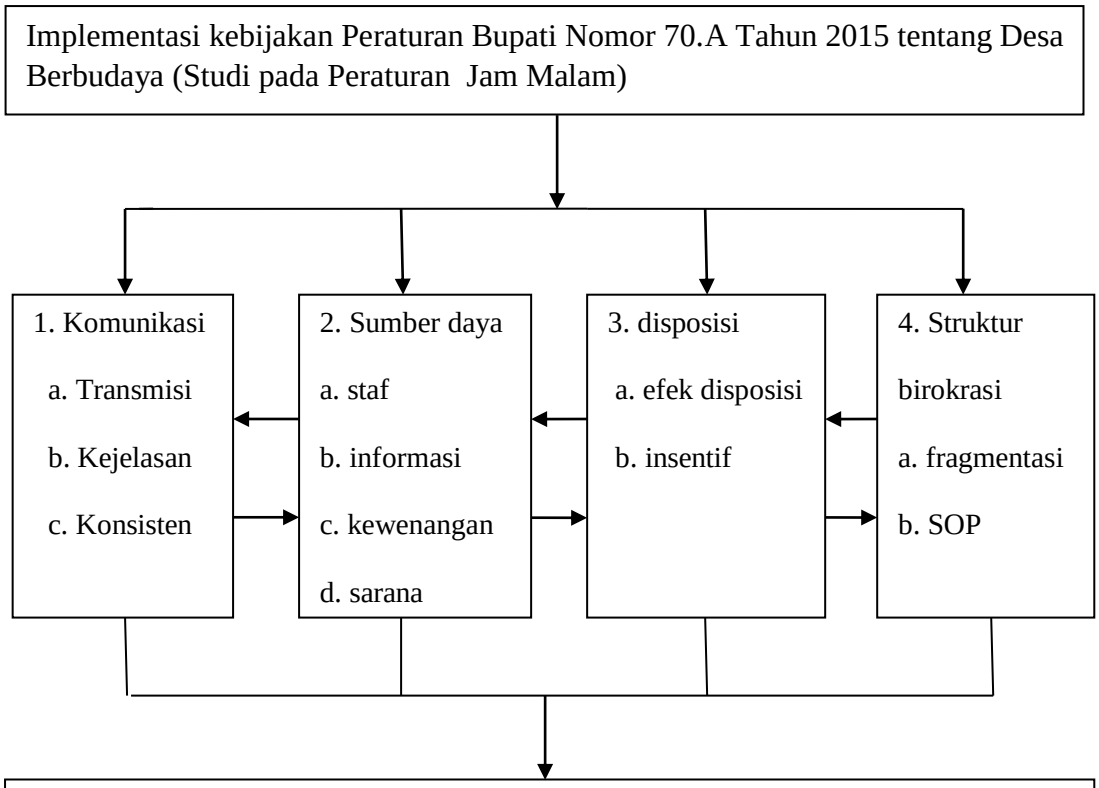
Disposisi adalah sikap para pelaksana pembuat kebijakan untuk dapat melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam fungsi penataan kehidupan sosial, lingkungan hidup, kepariwisataan dan keamanan khususnya pada peraturan jam malam. Para pelaksanan perlu memiliki sikap efek disposisi dimana sikap ini merupakan sikap yang mampu muncul dalam menjalankan kebijakan dan dapat mempengaruhi orang lain. Dalam menjalankan kebijakan

para pelaksana akan mendapatkan upah dalam menjalankan tugasya, sehingga para pelaksana akan dapat bekerja dalam menjalankan tugas.

Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Publik. Setiap pelaksanaan implementasi kebijakan akan memiliki struktur pelaksanaan dan siapa yang bertanggung jawab ataupun siapa yang berhak menjadi pelaksana dilapangan dan apa saja kewenagan yang dimiliki oleh setiap para pelaksana itu merupakan komponen fragmantasi pada indikator struktur birokrasi, kemudian daripada itu, pada struktur birokrasi akan memiliki *Standar Operating Procedur* (SOP) yang merupakan prosedur pelaksanaan peratura kebijakan, sehingga dalam pelaksanaannya memiliki tugas dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti dapat menggambarkan kerangka pemikiran yang dibuat oleh peneliti yang bertujuan untuk dapat memperjelas dan mempertajam arah penelitian:

Bagan 2.1
Model kerangka pemikiran



Sumber : hasil olahan, peneliti, 2016

2.3 Preposisi

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian ini adalah implemetasi kebijakan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 tentang Desa Berbudaya terkait Peraturan Jam Malam di pengaruhi oleh Faktor Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.