BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*policy*" yang berarti suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Banyak orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Apabila dicermati kembali berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*" yang berarti kemampuan seseorang untuk mengelola dua sisi kehidupan secara berimbang dengan demikian maka Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Kebijakan publik (*public policy*) oleh Dye (1975:2) 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.

M. Irafan Islamy dalam buku *Prinsip-Prinsip Perumusan Negara, Pengertian Kebijaksanaan* adalah:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh lagi (lebih menekankan kepada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sehingga policy lebih tepat diartikan sebagai kebijakan, sedangkan kebijaksanaan merupakan pengertian dari kata wisdom". (Islamy, 1997:5).

Berdasarkan pendapat tersebut, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah.

Menurut pendapat Alfonsus Sirait dalam bukunya Manajemen mendefinisikan kebijakan, sebagai berikut: "Kebijakan merupakan garis pedoman untuk pengambilan keputusan" (Sirait, 1991:115). Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat, yang merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, maka kebijakan yang memiliki keterkaitan dengan pengambilan keputusan dianggap sangat penting.

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

> "*Policy is a saries of actions or activities proposed by one group or the government in a particular environment in ahich there are obstacles (difficulites) and possibilities (opportunities where the policy proposed to be useful in overcoming them to achieve the purpose in the mean.*" (Friedrich, 1963:79).

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

2.1.2 Implementasi

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

Implementasi menurut Van Meter dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, menjelaskan bahwa: "*Implemetations is the actions undertaken by both individuals or officials or government groups or private directed at achieving the purpose outlined in the policy making*" (Van Meter dan Vanhorn, 1975:447). Pengertian di atas menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat atau pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang digariskan dalam pembuatan kebijakan. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan bertanggung jawab untuk menjalankan peraturan tetapi bukan hanya pemerintah yang menjalankan peraturan tetapi semua elemen masyarakat yang menjalankan peraturan untuk mencapai tujuan sebuah kebijakan.

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

Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan 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.

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

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

Implementasi apabila dikaitkan dengan kebijakan tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

2.1.3 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:

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

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. Tindakan tersebut sudah mendapatkan persetujuan dalam pembahasan keputusan sebelumnya.

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, 1981:10)"

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. Impementasi kebijakan merupakan sesuatu yang sangat penting dalam sebuah kebijakan.

Berikut pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys*, adalah:

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

Pengertian di atas menjelaskan bahwa, implementasi adalah sebuah program atau sebuah kebijakan untuk perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapai serta memerlukan jaringan pelaksanaan, birokrasi yang efektif. Seperti halnya kebijaksanaan yang terlihat bagus di atas kertas namun lebih sulit merumuskannya dalam kata-kata. Implementasi kebijakan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang memuaskan semua orang.

Penjelasan lain mengenai implementasi kebijakan 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, 2004:68)

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 Metode Pendekatan Implementasi Kebijakan

Proses pelaksanakan implementasi kebijakan publik terdapat beberapa model sesuai dengan pendekatan implementasi yang digunakan. Salah satunya adalah pendapat dari Merilee S. Grindle dengan pendekatan *top down.* Pendeketannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process.* Menurut Grindle yang dikutip oleh Agustino keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, ada dua variabel menurut Grindle yang terdiri dari *Content Of policy* dan *Context Of Policy*, yaitu:

1. *Content Of Policy*
   a. Interest Affected (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
   b. Type Of Benefits (Tipe manfaat)
   c. Extent Of Change Envision (Derajat perubahan yang ingin dicapai)
   d. Site Of Decision Making (Letak pengambilan keputusan)
   e. Program Implementer (Pelaksana program)
   f. Resources Committed (sumberdaya-sumberdaya yang digunakan)

2. *Context Of Policy*
   a. Power, Interest, and Strategy of Actor Involved (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)

b. Institution and Regime Characteristic (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
c. Compliance and Responsiveness (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)
(Grindle dalam Agustino, 2014:154)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

Type of benefits berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin *extent of change envision* adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian *site of decision making* harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya *program implementer* (pelaksana program/kebijakan) yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini. Pelaksanaan suatu kebijakan

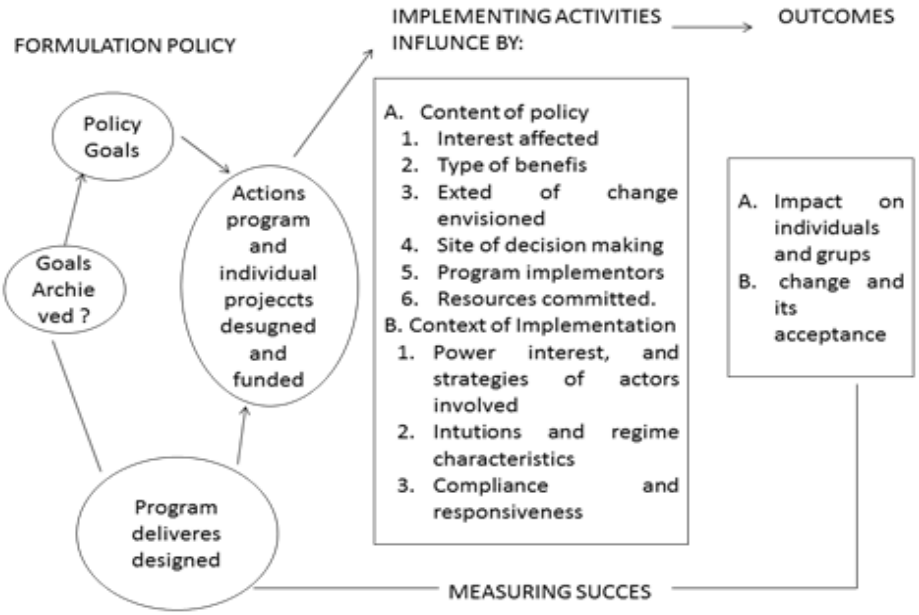
juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksaannya berjalan dengan baik.

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, seperti *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat) , serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian *institution and regime characteristic* ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Hal lainnya yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin *compliance and responsiveness* adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Process*
(Merilee S. Grindle)



(Sumber *:* Grindle dalam Nugroho, 2006:634)

Model Grindle dapat dipahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahamanya yang komperhensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

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.

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

1. *Standard and Objective.*
2. *Resources.*
3. *Interorganizational 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 implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

1. *Standard and Objective*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang pertama, *standard snd objective* (ukuran dan tujuan kebijakan) menurut Van Metter yaitu :

> *"Performance indikators assess the extent to which the policy's standards and objectives are realized. Standards and objectiveselaborate on the overall goals of the policy decision. (Van Metter Van Horn, 1975:464) "*

Ukuran dan Tujuan Kebijakan adalah suatu dasar yang dijadikan sebagai ukuran utama untuk melaksanakan kebijakan yang sudah direncanakan dalam pelaksanaankebijakan, yang terdiri atas beberapa hal yaitu *Pertama* Kesesuaian Program (kebijakan), yaitu kebijakan yang telah berjalan sesuai dengan kebijakan. *Kedua* Ketetapan Sasaran, yaitu tindakan yang dilakukan oleh aparatur untuk melaksanakan kebijakan.

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.

2. *Resources*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kedua, *Resources* (sumberdaya) menurut Van Metter yaitu :

> *"Policies furnish make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation. (Van Metter Van Horn, 1975:465)"*

Sumber daya kebijakan yaitu suatu komponen yang dapat memberikan manfaat pada pelaksanaan agar dapat berjalan sesuai rencana. Sumberdaya terdiri dari beberapa hal *Pertama* Sumber daya manusia, adalah aparatur yang bertugas menjalankan kebijakan sesuai dengan ketentuan. *Kedua* Sumber daya biaya, merupakan anggaran yang digunakan untuk mendanai agar kebijakan pengawasan dapat berjalan dengan baik. *Ketiga* Sumber daya waktu, merupakan unsur yang di jadikan patokan dalam berjalannya suatu kebijakan.

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.

3. *Interorganizational Communication and Enforcement Activities*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang ketiga, *Interorganizational Communication and Enforcement Activities* (Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan) menurut Van Metter yaitu :

> *"Communication within and between organizations is complex and difficult process. In the context of interorganizational (or intergovernmental) relations, two types of emforcment or follow-up activities are important. First, technical advice and assistance can be provided. Second, superiors (or federal officials) can relly on a wide variety of sanctions-both positive and negative. (Van Metter Van Horn, 1975:466-467)"*

Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan merupakan cara yang dilakukan para aparatur pelaksana untuk menyampaikan maksud dan tujuan dari dibentuknya sebuah kebijakan , yang terbagi atas: *Pertama* Transmisi, adalah penyampaian informasi oleh aparatur agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. *Kedua* Kejelasan, merupakan proses penerimaan informasi kebijakan oleh aparatur pemerintahan yang tidak berlawanan dengan kebijakan. *Ketiga* Konsistensi, yaitu sikap pelaksana kebijakan yang tidak merubah sebuah kebijakan yang telah berjalan.

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.

4. *Characteristics of The Implementing Agencies*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keempat, *Characteristics of The Implementing Agencies* (Karakteristik agenpelaksana) menurut Van Metter yaitu :

> *"Characteristics, norms, and recurring paterns of relations inside the executive agencies that have either potential or actual relation to what they do in the way of policy. (Van Metter Van Horn, 1975:470)"*

Karakteristik agenpelaksana yaitu sikap dari masing-masing pelaksana kebijakan. Sikap ini dapat dijadikan patokan dari para pelaksana kebijakan. Hal ini terlihat dari: *Pertama* Tingkat pendidikan, yaitu suatu jenjang pada kebijakan pengawasan yang harus dilalui oleh para aparatur kebijakan. *Kedua* Kejujuran, yaitu suatu sikap yang wajib dimiliki oleh para aparatur pelaksana kebijakan dalam melaksanakan 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.

5. *The Disposition of Implementors*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang kelima, *The Disposition of Implementors* (Kecenderungan pelaksana) menurut Van Metter yaitu :

> *"Each of the components of the model discussed above must be filtered through the perceptions of the implementor within the juridistiion where the policy is delivered the elements of the implementors response may affect their ability and willingness to carry out the policy: their cognition (comprehension, understanding) of the policy, the direction of their response toward it (acceptence, neutrality, rejection), and the intensity of that response. (Van Metter Van Horn, 1975:472)"*

Kecenderungan pelaksana (*implementor*) adalah sikap yang dominan dari aparatur kebijakan , yang dapat dilihat dari beberapa hal yaitu: *Pertama* Kognisi (pemahaman), yaitu pemahaman para aparatur kebijakan tentang isi kebijakan. *Kedua* Tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan yang ditunjukan berkaitan dengan pemahaman tentang kebijakan. *Ketiga* Intensitas tanggapan, merupakan reaksi pelaksana kebijakan pengawasan mengenai pemahaman yang ditimbulkan tentang kebijakan.

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.

6. *Economic, social, and Political Conditions*

Proses implementasi kebijakan dalam *A Model of The Policy Implementation* yang keenam, *Economic, social, and Political Conditions* (Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik) menurut Van Metter yaitu :

> *"The impact of economic, social, and political conditions on public policy has been the focus of much attention during the past decade. Although the impact of these factors on the implementationof policy decisions has received little attention, they may have a profound effect on the performance of implementing agencies. (Van Metter Van Horn, 1975:471)"*

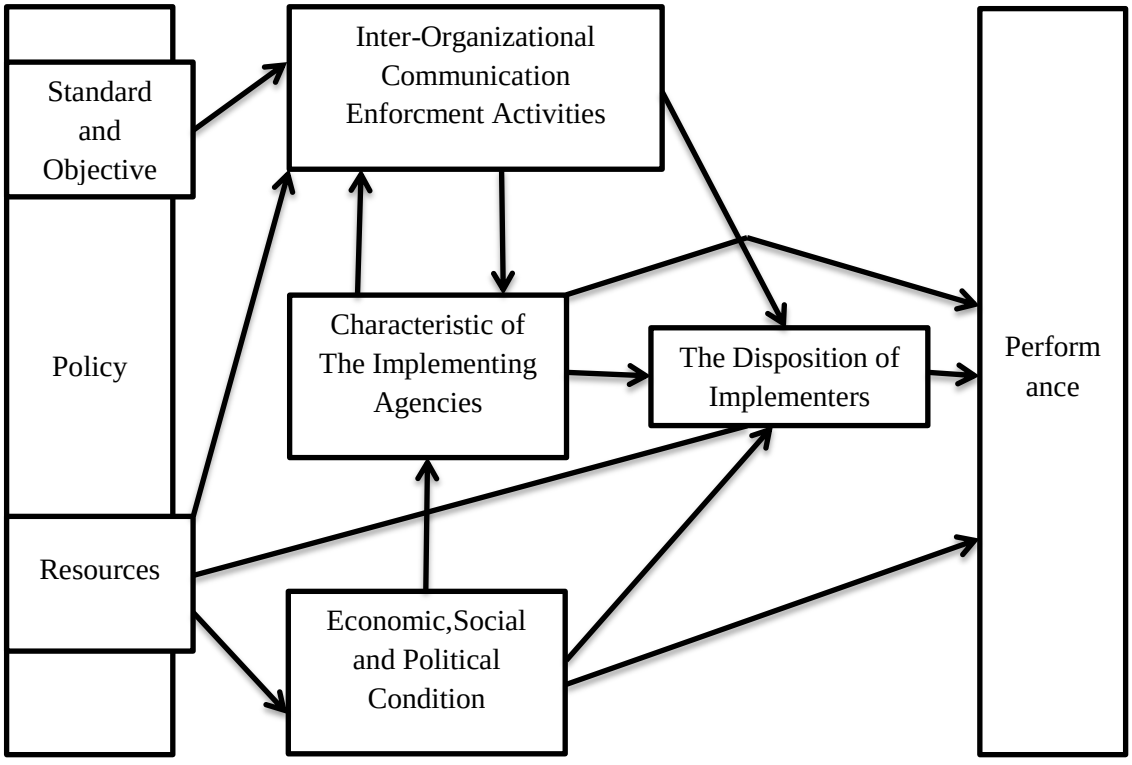
Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik yaitu suatu kondisi pemerintahan yang sangat berpengaruh penting pada berjalannya kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari: *Pertama* Sumber ekonomi, merupakan sumber anggaran yang di perlukan untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan kebijakan. *Kedua* Tanggapan masyarakat, yaitu reaksi yang ditunjukan oleh masyarakat mengenai kebijakan yang dapat berpengaruh pada kondisi sosial. *Ketiga* Kekuasaan, adalah kewenangan yang dimiliki oleh para pejabat untuk menentukan apakah kebijakan dapat berjalan baik atau tidak.

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik merupakan Hal tersebut perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan. 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 2.1
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. Semua faktor tersebut saling berhubungan dan mempengaruhi dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Model lain adalah model Edwards III. Dengan menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct dan indirect impact on implementation.* Pengertian tentang implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III dalam buku *implementation public policy* menguraikan sebagai berikut:

> *"Implementation of the policy is the policy making stage of policy formations as part of a legislative act, issude an executiveorder, handover, down judical decisions, or the issuance of rules and the consequences of the policy for the people who influence". (Edwards III, 1980:01).*

Pengertian implementasi kebijakan di atas, sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahap ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahap implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian pengertian tersebut menunjukan empat variable yang berperan penting dalam mencapai keberhasilan implementasi yaitu :

1. Communication.
2. Resources.
3. Disposition.
4. Bureauratice Structure.
(Edwards III, 1980:10)

Faktor-Faktor implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

1. Comunications

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 dikomunikasikan pun 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.

Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang pertama, *comunications* (komunikasi) menurut George C. Edwards III yaitu :

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be accurate and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication." (Edwards III, 1980:53).*

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam *bukunya Implementing Public Policy* bahwa

komunikasi terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi). (Edwards III, 1980:10).

Berdasarkan pendapatnya bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), adalah penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang. Sedangkan *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.

2. Resources

Variabel atau indikator kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang kedua adalah *Resources* (sumber daya) menurut George C. Edwards III yaitu:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the outhority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced, services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation". (Edwards III, 1980:53).*

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauhmana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistensi ketentuanketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Poblic Policy* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980:10-11).

Berdasarkan pendapat Edwards di atas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), adalah pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam melaksanakan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewenangan) adalah kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) hal terpenting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

3. Dispotitions

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut Edwards 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.

Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang Ketiga, *Dispotition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu:

> *"The dispositions or attitudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.". (Edwards III, 1980:89).*

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan seperti memiliki kejujuran, mempunyai komitmen, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunnyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Disposition (sikap pelaksana) adalah kecenderungan-kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh apa yang menjadi tujuan kebijakan untuk dapat diwujudkan. Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). (Edwards III, 1980:11).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect Of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian 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 incentives oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. Bureacratic Structure

Variabel keempat, menurut Edwards 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.

Proses implementasi kebijakan dalam *model Direct and Indirect Impact of Implementation* yang Keempat, *Bureacratic Structure* (Struktur Birokrasi) menurut George C. Edwards III dalam bukunya Implementing Public Policy, yaitu:

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

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan, didalam sturktur birokrasi terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard operating procedurs*) atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* terdapat dua hal yang terdapat dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation*(Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12).

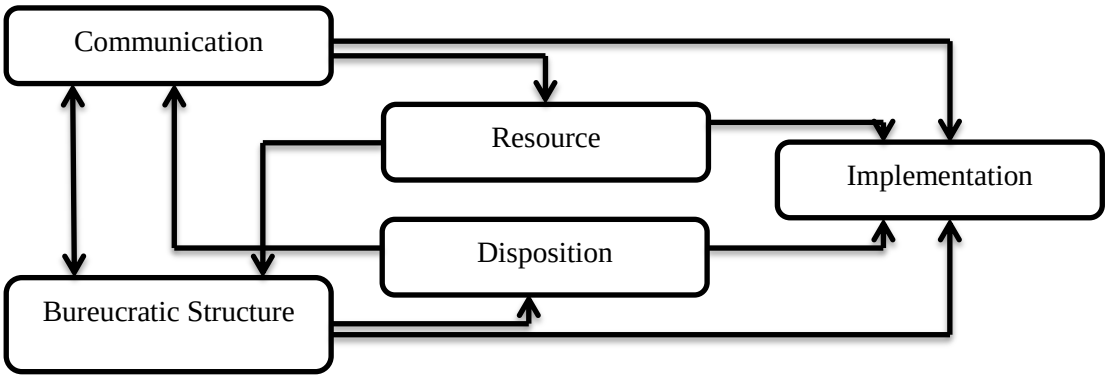
Berdasarkan pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) merupakan sumber-sumber dalam

mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelaksananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi. SOP adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas bahwa implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijaksanaan yang dilakukan individu atau kelompok-kelompok tertentu, sehingga menciptakan suatu hasil dari kinerja implementasi kebijakan yang baik dalam hal pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan demikian bahwa setiap unsur memiliki suatu peran yang sangat penting dalam membangun implementasi kebijakan. Bahkan unsur-unsur diatas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukan bahwa tanpa adanya keikutsertaan satu unsur akan dapat memberi pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Gambar 2.2
Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*

(George Edwards III)



(Sumber : George Edwards III 1980:148)

Menurut model pendekatan Edwards III dijelaskan bahwa suatu kebijakan publik dapat berjalan dengan baik jika semua unsur-unsur pendukung kebijakan publik dapat berjalan harmonis. Edwards III membagi unsur-unsur tersebut kedalam empat bagian yaitu komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya dan disposisi.

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. 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. *The competence and size of an agency's staff;*
2. *The degree of hierarchical control of subunit decisions and process within the implementing agencies;*
3. *An agency's political resources (e.g., support among legislators and executives);*
4. *The Vitality of an organization;*
5. *The degree of "open" communications (i.e., networks of communication with fee horizontal and vertical communication, and a relatively high degree of freedom in communications with persons outside the organization) within an organization;*
6. *The agency's formal and informal linkpages with the "policy-making" or "policy-enforcing" body.*

(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. 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. Kedua faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain untuk mewujudkan sebuah kebijakan.

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan. (Winarno, 2002:110). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya. Menurut Bambang Sunggono, 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 public karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.
   (Sunggono, 1994: 144).

Berdasarkan pengertian tersebut, masyarakat merupakan faktor pentimg dalam menjalankan kebijakan publik. Masyarakat akan menjalankan kebijakan publik karena mereka sadar bahwa sebuah kebijakan dikeluarkan karena maksud yang baik dan memberikan manfaat bagi masyarakat dan juga ada kecenderungan

di masyarakat bahwa jika tidak menjalankan kebijakan tersebut mereka akan mendapatkan sanksi.

Menurut Budi 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).

Menurut pendapat di atas implementasi kebijakan merupakan sebuah alat yang berperan sebagai aktor, organisasi, prosedur,dan teknik dalam administrasi hukum. Faktor-faktor tersebut bekerja sama untuk menjalankan kebijakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna yaitu :

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, 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 suatuhubungan kausalitas yang handal
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya
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 yang sempurna
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna
(Wahab 1997:71-78).

Berdasarkan pendapat di atas sarat-sarat implementasi kebijakan publik secara sempurna adalah kondidi eksternal yang di hadapi, waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai, sumber-sumber yang diperlukan benar-benar

tersedia, Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatuhubungan kausalitas yang handal, Hubungan kausalitas bersifat langsung, Hubungan saling ketergantungan kecil, Pemahaman yang mendalam, Tugas-tugas diperinci, Komunikasi dan koordinasi dan Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Faktor-faktor tersebut yang menjadikan suatu implementasi kebijakan berjalan sempurna.

2.1.7 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan sempurna dan semestinya dikarenakan ada faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Sunggono implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

1. Isi kebijakan
2. Informasi
3. Dukungan
4. Pembagian potensi
   (Sunggono 1994: 145)

Faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan di atas maka peneliti uraikan sebagai berikut:

1. Isi kebijakan

Faktor-faktor penghambat pelaksanaan kebijakan menurut Sunggono, dalam bukunya yang berjudul Hukum dan kebijaksanaan publik, yang pertama adalah Isi Kebijakan:

> *"Pertama*, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan

> adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia. (Sunggono 1994: 149"

Berdasarkan faktor diatas implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Faktor lain adalah sumberdaya pendukung yang kurang, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

2. Informasi

Faktor-faktor penghambat pelaksanaan kebijakan menurut Sunggono, dalam bukunya yang berjudul Hukum dan kebijaksanaan publik, yang kedua adalah Informasi:

> "Implementasi kebijakan mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi. (Sunggono 1994: 150"

Berdasarkan pengertian di atas faktor lain penghambat implementasi adalah informasi yang kurang masksimal yang disampaikan oleh aparatur pelaksana kebijakan sehingga informasi yang diberikan kurang maksimal. Informasi yang sangat penting karena dengan informasi yang benar tidak akan terjadi kesalahan inforemasi antara aparatur dan masyarakat. Implementasi kebijakan mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

3. Dukungan

Faktor-faktor penghambat pelaksanaan kebijakan menurut Sunggono, dalam bukunya yang berjudul Hukum dan kebijaksanaan publik, yang ketiga adalah Dukungan:

> "Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. (Sunggono 1994: 152"

Menurut pendapat di atas implementasi suatu kebijakan dapat terhambat salah satunya karena kurang dukungan. Dukungan disini maksudnya adalah dukungan secara finansial, sumberdaya manusia, dan waktu. Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat sulit apabila pada pengimplementasi tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Pembagian potensi

Faktor-faktor penghambat pelaksanaan kebijakan menurut Sunggono, dalam bukunya yang berjudul Hukum dan kebijaksanaan publik, yang keempat adalah Pembagian potensi:

> "Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi 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 yang kurang jelas (Sunggono 1994: 153)"

Menurut pendapat di atas gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Hal ini berkaitan dengan diferensiasi 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 yang kurang jelas.

2.1.8 Rumah Susun

2.1.8.1 Pengertian Rumah Susun

Menurut Undang-Undang No.20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, Bab 1 pasal 1 tertulis bahwa rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horisontal maupun vertikal yang terbagi dalam satu-satuan masing-masing jelas batasannya, ukuran dan luasnya, dan satuan/unit yang masing-masing dimanfaatkan secara terpisah terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Jadi rumah susun merupakan suatu pengertian yuridis arti bangunan gedung bertingkat yang senantiasa mengandung sistem kepemilikan perseorangan dan hak bersama, yang penggunaannya bersifat hunian atau bukan hunian. Secara mandiri ataupun terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan.

Menurut Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 524/KMK.03/2001 Rumah Susun Sederhana adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian dengan luas mminimum 21 m2 (dua puluh satu meter persegi) setiap unit hunian, dilengkapi dengan KM/WC serta dapur, dapat bersatu dengan unit hunian ataupun terpisah dengan penggunaan komunal, dan diperuntukan bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah 15 yang pembangunannya mengacu pada Permen PU Nomor 60/PRT/1992 tentang Persyaratan Teknis Pembangunan

Rumah Susun. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonsesia, rumah susun berarti bangunan yang direncanakan dan digunakan sebagai tempat kediaman oleh beberapa keluarga serta mempunyai tingkat minimum dua lantai dengan beberapa unit hunian.

Pengertian rumah susun sederhana sewa, yang selanjutnya disebut Rusunawa berdasarkan PERMEN No.14/ 2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana sewa yaitu bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Penjabaran lebih terinci dari pengertian rumah susun sederhana sewa yang tersebut di atas adalah : Pengelolaan adalah upaya terpadu yang dilakukan oleh badan pengelola atas barang milik negara/daerah yang berupa Rusunawa dengan melestarikan fungsi Rusunawa yang meliputi kebijakan perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian Rusunawa, Pengelola, yang selanjutnya disebut badan pengelola, adalah instansi pemerintah atau badan hukum atau badan layanan umum yang ditunjuk oleh pemilik Rusunawa untuk melaksanakan sebagian fungsi pengelolaan Rusunawa, Penghuni adalah warga negara Indonesia yang termasuk dalam kelompok masyarakat berpenghasilan rendah sesuai peraturan yang berlaku yang

melakukan perjanjian sewa sarusunawa dengan badan pengelola; Tarif Sewa adalah jumlah atau nilai tertentu dalam bentuk sejumlah nominal uang sebagai pembayaran atas sewa sarusunawa dan/atau sewa bukan hunian Rusunawa untuk jangka waktu tertentu, Pengawasan adalah pemantauan terhadap pelaksanaan penerapan peraturan perundang-undangan mengenai rumah susun sederhana sewa dan upaya penegakan hukum.

Berdasarkan pengertian tersebut, Rusunawa merupakan sebuah bangunan bertingkat yang tergabung dalam lingkungan tertentu dan memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah akan hunian layak. Satuan Rusunawa terdiri dari pengelola, pemilik Rusunawa, penghuni yang bertugas untuk pengembangan dan pendampingan.

2.1.8.2 Tujuan Rumah Susun

Menurut Undang-Undang No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Bab III pasal 2 penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk : Menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya, Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif,

Memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR, Memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun, Menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu dan Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Berdasarkan peraturan tersebut Pemerintah Indonesia lebih memberlakukan rumah sebagai barang atau kebutuhan sosial. Hal ini dapat dilihat dari besarnya peran pemerintah dalam membantu pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kondisi ini dapat dimengerti karena sebagian besar penduduk Indonesia merupakan golongan yang kurang mampu memenuhi kebutuhan perumahan yang layak. Pemerintah memutuskan untuk melaksanakan pembangunan rumah susun di kota besar sebagai usaha peremajaan kota dan untuk memenuhi kebutuhan perumahan dengan pola yang vertikal.

2.1.8.3 Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa)

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun BAB V Pembangunan bagian kesatu pasal 15 menjelaskan bahwa pembangunan rumah susun adalah :

(1) Pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara merupakan tanggung jawab pemerintah.

(2) Pembangunan rumah susun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh setiap orang mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pemerintah.
(3) Pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha.

Menurut Undang-Undang di atas menjelaskan bahwa pembangunan Rusunawa merupakan tanggungjawab pemerintah pusat. Pembangunan rumah susun dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba atau badan usaha.

Menurut Undang-Undang Repunlik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun BAB VII Pengelolaan pasal 56 adalah :

(1) Pengelolaan rumah susun meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, dan perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
(2) Pengelolaan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali rumah susun umum sewa, rumah susun khusus, dan rumah susun negara.\
(3) Badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendaftar dan mendapatkan izin usaha dari bupati/walikota.
(4) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus mendaftar dan mendapatkan izin usaha dari Gubernur.

Menurut Undang-Undang di atas tentang pengelolaan disebutkan bahwa pengelolaan rumah susun meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, dan perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Pengelolaan Rumah Susun harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali Rumah Susun umum sewa, Rumah Susun khusus, dan Rumah Susun negara. Pengelola Rusunawa harus memiliki ijin usaha dari bupati/walikota.

Menurut peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 50 tahun 2013 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa Pasal 3 mengenai tujuan pengeturan pengelolaan Rusunawa yaitu : Menciptakan pemukiman yang terpadu guna

membangun ketahanan ekonomi, sosial dan budaya, Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan lahan, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan pemukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang, dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan pemukiman kumuh, Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif, Memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat, dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan pemukiman yang layak terutama bagi MBR, Memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun, Menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak huni dan terjangkau terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan, dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan pemukiman yang terpadu dan Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunian, pengelolaan dan kepemilikan rumah susun.

Menurut pergub di atas disebutkan bahwa tujuan pengelolaan Rusunawa adalah menciptakan pemukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial dan budaya, meningkatkan efisiensi pemanfaatan ruangan, mengurangi pemukiman kumuh, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi bagi MBR, menjamin pemukiman layak huni bagi MBR serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunian, pengelolaan dan kepemilikan rumah susun. MBR merupakan bagian dari penduduk Indonesia, pemenuhan hak dan

kewajibannya termasuk kewajiban mendapatkan hunian yang layak merupakan tanggungjawab Negara Indonesia.

2.2 Kerangka Pemikiran

Studi penelitian ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan George C Edwards III, yang mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan dapat tercapai tujuannya jika empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut berjalan sinergi satu sama lain. Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa *Comunication* (komunikasi) terdiri dari *transmision* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsistensi), *Resouces* (Sumber daya) terdiri dari *staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authotity* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas). *Dispositions* (sikap pelaksana) terdiri dari *Effects Of Disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif). *Bureaucratic Structure* (Struktur birokrasi) terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation* (Fragmentasi). (Edwards III, 1980:11-12). Menurut Edward III, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam suatu penyelesaian masalah, begitu pula dengan pengelolaan Rusunawa di Kota Cimahi yang menjadi suatu bagian dari

tugas yang perlu untuk dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tidak sesuai dengan di lapangan. Kejelasan komunikasi merupakan suatu cara yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi sebagai pelaksana kebijakan *(street-level-bureaucrats)* dalam mengelola Rusunawa di Kota Cimahi, Kejelsan komunikasi harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. Konsistensi perintah yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam pengelolaan sampah perlu konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan oleh para aparaturnya maupun para petugas dilapangan. Bilamana perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan dan secara langsung akan menyebabkan tidak maksimalnya pengelolaan Rusunawa.

Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 tahun 2004 tentang Pengelolaan Rusunawa di Kota Cimahi seharusnya memiliki sumber daya yang memadai, sumber daya tersebut meliputi aparatur, sarana maupun prasarana.

Disposisi merupakan sikap dari aparatur Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi, dalam mengelola sampah di Kota Cimahi, sikap aparatur disini perlu di perhatikan karena mempunyai hubungan yang sangat penting terhadap implementasi kebijakan pengelolaan Rusunawa di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 tahun 2004.

Struktur birokrasi di Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam pengelolaan Rusunawa merupakan pembagian kerja bagi para aparatur di Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi kedalam sub-sub bidang yang sebelumnya telah ditentukan dengan kemampuan dari para aparatur itu sendiri, yang bertujuan agar pengelolaan Rusunawa dapat berjalan secara maksimal.

Berdasarkan teori dan pemaparan di atas maka peneliti membuat Definisi operasional sebagai berikut yaitu:

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 tahun 2004 tentang Pengelolaan Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi yang menimbulkan dampak tertentu bagi masyarakat penghuni Rusunawa Leuwigajah dan masyarakat Kota Cimahi melalui pengelolaan Rusunawa.
2. Kebijakan Peratura Daerah adalah Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) yang dijadikan dasar bertindakn Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam kebijakan pengelolaan Rusunawa.
3. Implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan-tindakan yang nyata dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi, yang meliputi :
    a. *Communication* atau komunikasi adalah proses penyampaian pesan, ide dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain yang dilakukan dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor

9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi. *Communication* (komunikasi) terdiri dari:

1. *Transmission* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi yang disampaikan oleh aparatur Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
2. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu kejelasan perencenaan pengelolaan Rusunawa yang dilaksanakan oleh aparatur Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dan dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi tidak menyimpang serta harus jelas dan konsisten.
3. *Consistency* (konsistensi) adalah pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi secara berkesinambungan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

b. *Resources* (sumber daya) adalah pelaksana serta alat bantu bagi aparatur Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi. *Resources* terdiri dari:

   1. *Staff* (staf) adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
   2. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
   3. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
   4. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Kota Cimahi dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004

tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.

c. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi tujuan dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi. Disposition terdiri dari:

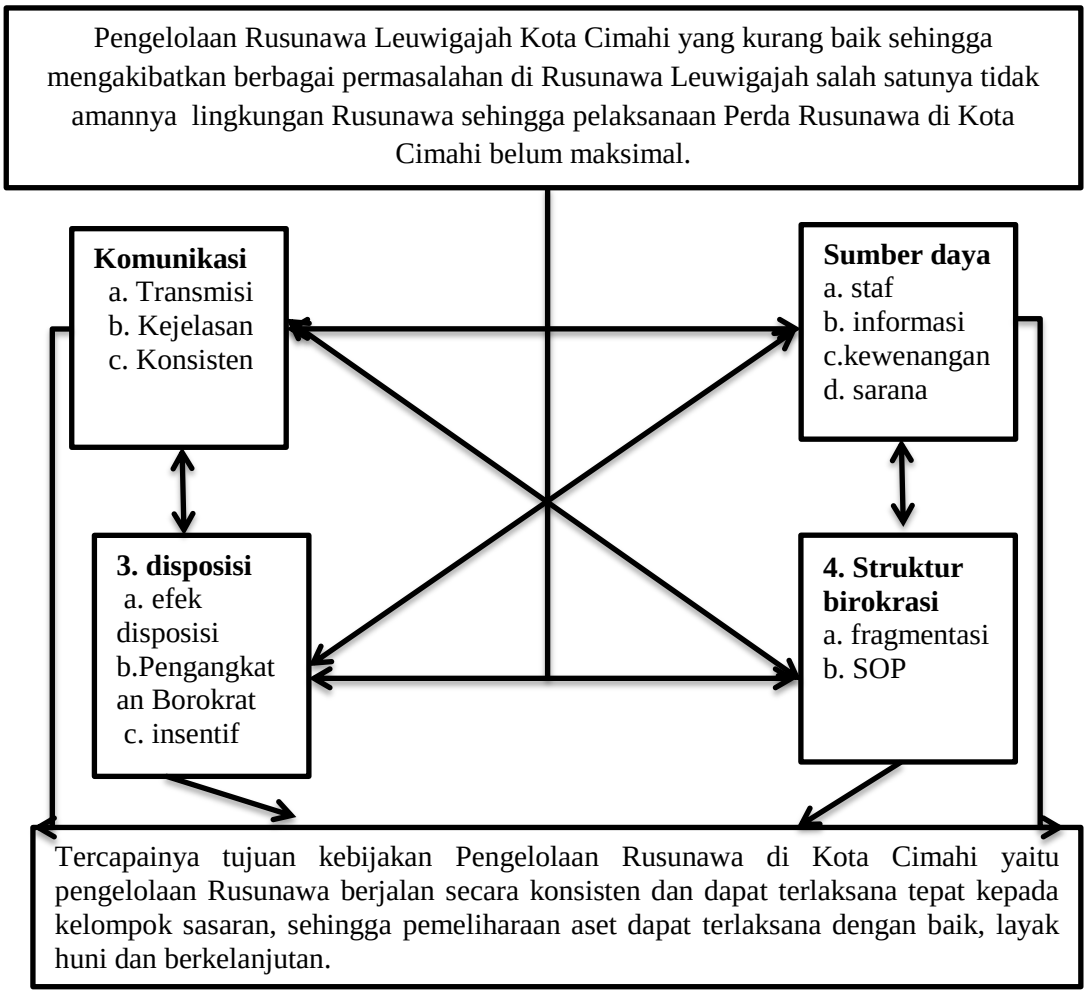
   1. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
   2. *Incentives* (insentif) adalah kecenderungan-kecenderungan yang ada pada pelaksana melalui manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya yang akan membuat pelaksana melaksanakan dengan baik dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.

d. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) adalah struktur organisasi, pembagian wewenang dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan

Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi. *Bureaucratic structure* terdiri dari:

1. *Standard Operating Prosedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksana kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggung jawab dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.
2. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi.

Gambar 2.4
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2016)

2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian ini adalah implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Rusunawa Leuwigajah Kota Cimahi di tentukan oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.