BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*policy*" yang berarti aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Dalam menmbuat suatu kebijakan harus melakukan suatu pertimbangan yang matang yang dilihat dari berbagai sudut pandang dan tidaklah sesuai dengan yang diharapkan dalam perjalanan suatu kebijakan apabila hanya dilihat dari satu sudut pandang. Kebijakan harus berasal dari masing-masing pemikiran yang dijadikan suatu pemahaman yang memiliki titik temu.

Kebijakan merupakan aturan-aturan yang telah direncanakan yang bertujuan untuk memperbaiki apa yang harus diperbaiki. Kebijakan dibentuk oleh pihak yang berwenang dalam membuat kebijakan seperti lembaga dalam pemerintahan yang membuat kebijakan publik yang bertujuan untuk mensejahterkan masyarakatnya melalui aturan-aturannya. Seperti menurut Wibawa yaitu serangkaian pilihan-pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau pemecahan masalah (Wibawa, 1994:51). Kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai aturan-aturan yang direncanakan oleh pihak yang berwenang seperti

pemerintahan dalam menegakan aturan, yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat. Menurut Islamy tentang kebijakan yaitu:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berisi orientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah maksud dalam melakukan sesuatu.
4. Kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah atau untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan pada peraturan peundang-undangan yang bersifat memaksa atau otoritatif.
   (Islamy, 1997:19).

Kebijakan menurut pendapat tersebut menyatakan bahwa kebijakan merupakan berbagai macam tindakan yang direncanakan dan diatur. Kebijakan dapat diartikan sebagai keputusan yang harus dilakukan tindakan bukan hanya dibut saja tetapi harus ditindak lanjuti dengan menerapkannya melalui tindakan. Adapun kebijakan publik dalam arti luas menurut Riant Nugroho 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).

Penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk dari kebijakan berasal dari dasar hokum yang tertulis maupun tidak tertulis yang disepakati dan dinamakan konvensi. Pembuat kebijakan dalam penjelasan tersebut melibatkan lembaga-

lembaga pemerintahan yaitu legislatfi, eksekutif dan yudikatif. Pengertian kebijakan yang dijelaskan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan:

> "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).

Definisi kebijakan diatas merupakan bentuk nyata yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dalam mengatasi kesulitan. Kebijakan tersebut diharapkan dapat memiliki kesempatan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dengan aturan-aturan yamg diterapkan dalam kebijakan tersebut diharapkan dapat membawa dampak yang lebih baik. Penjelasan tentang kebijakan juga dikatakan oleh Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya yaitu:

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

Kebijakan yang dijelaskan dalam pengertian diatas merupakan sebuah peryataan yang dipertimbangkan dan difikirkan sebagai proses sebelum menentukan keputusan dalam kebijakan. Kebijakan yang telah melalui dengan proses diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan dari kebijakan yang telah direncanakan. Thomas R. Dye menjelskan definisi kebijakan sebagai apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (Dye, 1995:1). Berdasarkan definisi tersebut, peneliti mendapat pemahaman bahwa terdapat

perbedaan antara apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Definisi pemerintahan yang diungkapkan oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Wahab, 2004:3). Penjelasan tersebut menyatakan, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

Kebijakan merupakan kata yang sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Menurut M. Irafan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-Prinsip Perumusan Negara*, Pengertian Kebijaksanaan berpendapat bahwa:

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

Kebijakan dan kebijaksanaan menurut pengertian diatas telah dijelaskan bahwa memiliki pengertian yang berbeda karena kebijakan pada dasarnya bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan merupakan keputusan yang bukan hanya dipikirkan dan direncanakan tetapi perlu dilakukan tindak lanjut dengan melakukan tindakan dari kebijakan yang telah dibuat.

Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. George C. Edward III dalam bukunya *Implenting Public Policy* mengungkapkan komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III, 1980:10-11). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan dapat sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Kebijakan menurut W.I. Jenkins dalam *Public Analysis* menjelasakan:

> *"Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve"*(Jenkins, 1978:2).

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Marshall berpendapat 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). Solichin Abdul

Wahab mengatakan bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada baiknya kita harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenernya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunya hasil akhir yang akan dicapai
6. 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 implicit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
9. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisiskan secara subyektif (Wahab, 2008:41-50).

Definisi diatas menjelaskan kebijakan merupakan seuatu keputusan yang berasal dari suatu pemikiran untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang terjadi yang dibuat dari dasar hukum yang ada dengan mempertimbangkan beberapa aspek yang dapat mempengaruhi kebijakan tersebut dan diterapkan dengan harapan dapat menyelesaikan masalah. Definisi lainnya mengenai kebijakan diungkapkan oleh Budi Winarno:

> "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 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, 2004:22-23).

Definisi kebijakan diatas dapat 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 diantara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya (Jones, 1991:3).

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.

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)

Kebijakan publik menurut pendapat diatas, kebijakan harus mudah dipahami oleh masyarakat dan pembuat kebijakan itu sendiri hal ini jelas sangat berpengaruh karena kebijakan dapat dijalankan apabila dapat dimengerti maksudnya oleh masyarakat. Kebijakan juga mempunyai beberapa elmen didalamnya yang sangat mempengaruhi dari kebijakan tersebut seperti yang diuraikan oleh M. Irfan Islamy 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)

Definisi dari elmen yang diuraikan diatas dapat diartikan sebagai hal yang harus ada dalam sebuah kebijakan. Elmen tersebut berupa tindakan-tindakan yang dilakukan secara obyektif tidak hanya sekedar wacana dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan untuk memecahkan masalah yang terjadi. Kebijakan adalah suatu konsep dan dasar perencanaan dalam melaksanakan pekerjaan maupun cara bertindak dengan asas yang menjadi pedoman, kebijakan berbeda dengan peraturan atau hukum yang sifatnya memaksa dan peraturan yang melarang suatu prilaku. Proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut:

1. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan atas tindakan pemerintah.

2. Penyusunan agenda (*agenda setting*)
   Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat politik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah public tertentu.
3. Perumusan kebijakan (*policy formulation*)
   Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiak dan penusunan usulan kebijakan melalui inisial dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.
4. Pengesahan kebijakan (*legitimating of policies*)
   Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekanan, presiden, dan kongres.
5. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
   Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)
   Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintahan sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).
   (Widodo, 2013:16).

Kebijakan dalam implementasinya sering menjumpai beberapa hambatan namun ada pula kebijakan yang berjalan sesuai yang diharapkan dalam mengimplementasikannya, kebijakan dalam pelaksaannya menuai pro dan kontra dari masyarakat, salah satu sebab kebijakan terkadang sulit dalam pengimplementasiannya karena tidak semua masyarakat menerima dari keputusan kebijakan tersebut.

Kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Pemerintah dalam hal ini memiliki kewenangan penuh dalam pembuatan kebijakan terkait dengan masalah yang muncul dari masyarakat, lahirnya rencana pembuatan kebijakan atas dasar adanya masalah yang melibatkan banyak masyarakat sehingga pemerintah bertindak dengan membuat kebijakan

untuk mengambil keputusan. Ada dua kebijakan dalam ruang lingkup wilayah daerah anatara lain:

1. Kebijakan umum
   Kebijakan umum dalam ruang lingkup Daerah sebagai Kebijakan Pemerintah Daerah sebagai Pelaksanaan azas Desentralisasi dalam rangka mengatur rumah tangga Daerah. Kebijakan Umum ditetapkan berdasarkan Kewenangan Gubernur dan DPRD Propinsi dengan Terbentuk nya Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Pelaksana
   Kebijakan pelaksana adalah pelaksanaan Desentralisasi merupakan realisasi Pelaksanaan Perda. Penetapan kebijakan Pelaksana dibawah kewenangan Gubernur /Bupati/walikota dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi ataupun dalam rangka tugas pembantuan. Keputusan-keputusan dan Intruksi Gubernur/Bupati/Walikota dalam pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan dalam rangka terbentuknya pelaksanaan dekonsentrasi.
   (Subarsono, 2008:26)

Kebijakan umum yang telah dibuat oleh pemerintah daerah mengacu kepada azas desentralisasi merupakan kebijakan yang mampu memberikan keputusan terhadap pemerintah daerah dalam mengatur rumahtangganya sendiri. Terbentuknya suatu pertauran daerah, kebijakan umum adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan pusat atau daerah tingkat provinsi untuk mengatur dan menata suatu wilayah kabupatennya seperti otonomi daerah. Menurut Goggin et al kebijakan yaitu:

> "Kebijakan diasumsikan sebagai suatu "pesan" dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat di pengaruhi oleh tiga hal pokok antara lain isi kebijakan (*the content of the policy message*), format kebijakan (*the form of the policy message*), reputasi aktor (*the reputation of the communicators*)"(Goggin, 1990:89).

Isi dari Kebijakan tersebut adalah sumber daya, manfaat kebijakan dan keterlibatan masyarakat. Format dari kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan, konsistensi kebijakan dan penerimaan isi kebijakan. Kebijakan dibuat berdasarkan

timbulnya permasalahan yang terjadi dimasyarakat pembuatan kebijakan dilandasi juga dengan peraturan baru tanpa menggangu peraturan yang sudah ada dan berjalan pada suatu sistem yang mengatur tatanan program keorganisasian yang sudah berjalan efektif. Kebijakan dalam suatu sistem mengatur program keorganisasian disahkan dalam bentuk hukum dengan melihat sumber daya yang mendukung berjalannya kebijakan tersebut guna mewujudkan pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut.

2.1.2 Implementasi

Implementasi merupakan sebuah kata yang berasal dari bahasa Inggris yang memiliki arti *to implement* dalam bahasa Indonesia yaitu mengimplementasikan. Implementasi adalah kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Implementasi juga merupakan upaya untuk memahami adanya perbedaan anatara yang diharapkan dengan fakta yang telah terjadi sehingga menimbulkan kesadaran mengenai pentingnya suata pelaksanaan dalam sebuah program.

> "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. Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi" (Agustino, 2008:138).

Pengertian diatas menurut Agustino menjelaskan implementasi merupakan suatu sistem yang berfungsi untuk melangsungkan kegiatan agar kegiatan dapat berjalan dengan apa yang diharapkan dan mampu mengatasi perubahan pada saat dalam proses menuju hasil yang ditargetkan dari berbagai macam situasi dan

kondisi. Imlementasi juga dijelaskan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *"The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework"* adalah:

> *"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 and Van Horn, 1975:447).*

Berdasarkan penjelasan menurut Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn implementasi merupakan suatu proses dari sebuah implementasi kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan sejak awal. Keputusan tersebut ditetapkan oleh berbagai aktor dalam pengambil kebijakan yang berkontribusi terhabat perubahan besar yang terjadi pada masyarakat menjadi lebih baik.

Implementasi memiliki arti yang sangat beragam yang dihasilkan dari berbagai macam ilmu pegetahuan dan para ahli, yang masing-masing mempunyai pandangan yang berbeda terhadap defininisi dari implementasi tersebut. *Definisi* implementasi menurut Mazmanian, D. A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* yang mengartikan 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).*

Implementasi yang dijelaskan menurut Mazmanian D. A dan Paul A. Sabatier tersebut menyatakan keputusan dalam implementasi dilakukan oleh orang

yang berwenang dalam mengambil kebijakan berdasarkan dengan aturan-aturan, yang ditujukan untuk menemukan jalan keluar dari masalah yang terjadi dan dapat mempengaruhi tujuan dari proses implementasi.

Implementasi juga dapat dimaknai dengan beberapa kata kunci yaitu untuk menjalankan kebijakan, untuk memenuhi janji-janji, sebagai proses untuk mencapai tujuan dan masih banyak lagi kata kunci untuk implementasi tersebut. Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul *Good Governance* telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah yaitu:

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

Pendapat diatas yang dikemukakan oleh Joko Widodo menjelaskan bahwa implementasi adalah sebuah program yang sudah berjalan yang mencakup usaha-usaha dari pengambil kebijakan untuk mewujudkannya secara nyata dan menghasilkan dampak yang baik untuk masyarakat. Implemetasi menurut Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep*, Teori dan Aplikasi mengatakan:

> "Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut *"street level bureaucrats"* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group)"(Subarsono, 2005:88).

Implementasi yang dijelaskan diatas menjelaskan impementasi sebagai aturan yang dibuat untuk mempengaruhi dalam rangka menjalankan tujuan yang sudah dibentuk, dan bertujuan untuk membentuk sebuah keseragaman dalam memberikan pelayanan dan mengatur kelompok yang bermaksud agar tercapainya

tujuan dari proses implementasi tersebut. Implementasi yang dimaksudkan untuk menyediakan sarana untuk melaksanakan sebuah tujuan yang bisa mengimplementasikan kegiatan tersebut yang diharapkan dapat menimbulkan dampak atas dilakukannya pengimplementasian kegiatan yang dilakukan. Sedangkan menurut Riant Nugroho adalah:

> "Cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan implementasi meupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan"(Nugroho, 2003:158).

Pengertian tentang implementasi diatas menurut Riant Nugroho dapat diartikan sebagai cara yang dilakukan dalam upaya mencapai sebuah tujuan yang telah ditentukan dalam kegiatan yang diimplementasikan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan bersama. "Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan." (Afan Gaffar, 2009:295).

Implementasi yang dijelaskan diatas bisa diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang mencakup peraturan dari kebijakan tersebut. Undang-undang memunculkan sebuah peraturan baik itu peraturan pemerintah, keputusan presiden, mpr, maupun peraturan daerah, yang diimplementasikan kedalam kehidupan masyarakat guna meningkatkan kualitas kehidupan dan juga dapat menghasilkan tujuan dari kebijakan tersebut. Implementasi menurut Lukman Ali adalah:

> "Mempraktekan, memasangkan implementasi merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya"(Ali, 1995:1044).

Definisi implementasi diatas merupakan cara yang dilakukan oleh kelompok maupun individu dalam upaya menjalankan kebijakan yang dikehendakinya agar mampu mencapai tujuan, seperti lembaga pemerintahan yang banyak membuat kebijakan dan diimplementasikan agar masyarakat mampu mengikuti aturan yang ditetapkan pemerintah agar mampu mencapai tujuan pada akhirnya. Implementasi merupakan suatu kajian yang bersangkutan dengan kebijakan yang mengarah pada proses dalam menajalankan kebijakan tersebut. Implementasi adalah sebuah alat yang digunakan untuk menjalankan program secara terus menerus yang berhubungan dengan berbagai kondisi lingkungan, individu atau kelompok dan lainnya. Keberhasilan dari implementasi kebijakan yang dilakukan tergantung dari mekanisme yang diterapkan dalam aturan tersebut. Dalam implementasi harus selalu memperbaiki kesalahan-kesalahannya didalamnya ini bertujuan agar kedepannya kebijakan yang diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang artinya mengimplementasikan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar direalisasikan seperti yang direncanakan. Kebijakan dapat diwujudkan apabila telah memenuhi aspek-aspek yang diperlukan, maka kebijakan publik perlu untuk di implementasikan. Berdasarkan hal tersebut Afan Gaffar mendefinisikan implementasi sebagai suatu

rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Gaffar, 2009:295).

Definisi yang dijelaskan diatas dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan harus dijadikan kenyataan dengan cara menjalankan kebijakan tersebut karena tanpa dijalankan kebijakan tersebut tidak akan dapat menjadi apa yang diharapkan dan dapat merubah sesuatu. Implementasi kebijakan publik juga diartikan dengan sudut pandang yang berbeda seperti menurut Solichin Abdul Wahab yaitu:

> "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan"(Wahab, 1997:63).

Pendapat dari Wahab tersebut dapat diartikan sebagai bentuk nyata yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dalam menerapkan kebijakan yang telah dirumuskan tersebut sehingga perubahan yang diharapkan dalam kebijakan tersebut dapat terealisasikan sesuai harapan. Implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys* yaitu:

> "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).

Definisi implementasi kebijakan diatas dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan sangat menentukan dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan yang berhasil adalah kebijakan yang telah direalisasikan dan dampaknya dapat menjadi positif bagi semua masyarakat dan juga pembuat kebijakan tersebut. Riant Nugroho menggambarkan pelaksanaan atau implementasi kebijakan didalam kerangka *organizing, leading, controlling* (Nugroho, 2004:162). Jadi ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelasksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

> "Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program–program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut"(Nugroho, 2004:158).

Berdasarkan pengertian diatas dalam implementasi kebijakan terdapat dua cara yaitu langsung mengimplementasikan dan melalui formulasi kebijakan. Hal tersebut jelas membuktikan bahwa pada intinya implementasi kebijakan harus di terapkan melalui berbagai cara yang dapat mempengaruhi masyarakat agar dapat mengikuti dan mencapai apa tujuan dari implementasi kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan juga dijelaskan dengan pengertian yang berbeda oleh Wahab yang mengartikan:

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya"(Wahab, 2001:42).

Implementasi yang dijelaskan diatas dapat diartikan bahwa sebuah kebijakan berasal dari hukum seperti undang-undang, keputusan presiden, peraturan gubernur dan lain sebagainya. Kebijakan yang berangkat dari hokum tersebut secara tidak langsung mengikat dalam kebijakan tersebut, hal tersebut dimaksudkan agar kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan harapannya. Implementasi kebijakan juga artikan dari sudut pandang yang berbeda oleh Winarno yaitu:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang berkerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan"(Winarno, 2002:101-102).

Definisi diatas dapat diartikan kebijakan merupakan alat yang digunakan oleh individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan menggunakan kebijakan yang berasal dari hokum yang sifatnya mengikat. Implementasi kebijakan bisa disebut aturan-aturan yang mengikat yang dibuat demi tujuan tertentu yang bersifat baik bagi masyarakat ataupun pemerintah itu sendiri. Rusli mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan ekslusif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutnya secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya"(Rusli, 2013:91).

Definisi diatas dalam pelaksanaanya harus sesuai dengan perintah-perintah yang sesuai dengan keinginan dan tujuannya yang berangkat dari hokum yang telah ada. Kebijakan tersebut dibuat kerana adanya keinginan dari pemerintah dalam mewujudkan sesuatu yang telah ditentukan melalui kebijakan. Implemntasi

yang baik dalam pelaksanaan harus ada kerja sama dengan baik antara pemerintah dengan masyarakat serta harus diiringi dengan komunikasi yang baik dalam berjalannya kebijakan tersebut. Kebijakan diharapkan dapat tepat sasaran dan dapat mencapai tujuan. Implementasi kebijakan menurut Wibawa mengemukakan:

> "Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumusakan dalam kebijakan. Sesungguhanya implmentasi kebijakan bukan sekedar bersangkut paut dengan mekasnisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan melebihkan dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dari keseluruhan proses kebijakan"(Wibawa, 1994:15).

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa impelementasi kebijakan bukan sekedar yang bersangkut pada keputusan-keputusan dalam saluran-saluran birokrasi saja, namun lebih menyangkut kepada masalah konflik dan keputusan dalam memperoleh hasil kebijakan. Beranjak dari pandangan lainnya bahwa implemntasi kebijakan diatas sangat mempunyai peran yang sangat penting dalam menangani dan menanggulangi masalah yang diperbaiki oleh kebijakan tersebut. Definisi lainnya yang dikatakan oleh Tachjan dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan Publik* yaitu:

> "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).

Penjelasan mengenai implementasi diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang menentukan dalam menjalankan kebijakan. Implementasi kebijakan dituntut untuk mampu mengatasi masalah yang coba diselesaikan oleh kebijakan yang telah dibuat, karena itu kebijakan harus mengenai sasaran agar mendapatkan hasil yang memuaskan. Implementasi kebijakan yang dipaparkan oleh George C. Edwards III dalm buku *Implementation Public Policy* 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)

Definisi tersebut sering diartikan sebagai pelaksanaan yang diputuskan oleh pengambil keputusan. Kebijakan yang sangat baik tidak akan berpengaruh apabila proses implementasinya tidak berjalan dengan baik atau tidak mengenai sasaran dari kebijakan tersebut.

2.1.4 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat mencapai tujuannya Edwards III mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yaitu:

1. *Communications*
2. *Resources*
3. *Dispositions*
4. *Bureaucratic structure*
   (Edwards III, 1980:17)

Faktor-faktor yang disebutkan di atas oleh Edwards III memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Faktor-faktor di atas mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Komunikasi yang baik tentunya sangat diperlukan dalam sebuah implementasi kebijakan. Terjadinya komunikasi yang baik ditentukan oleh adanya sumberdaya yang mendukung. Keberadaan sumberdaya tersebut juga harus diikuti dengan adanya disposisi dan didukung oleh struktur birokrasi sebagai pedoman, agar sebuah implementasi kebijakan dapat terlaksana. Untuk mendukung proses implementasi kebijakan tersebut menurut Edwards III yaitu:

> 1. *Communications for implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Order to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accuarate, and consistent.*
> 2. *Resouces No matter how clear and consistent implementation order are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effective.*
> 3. *Dispositions The dispositions or attitude of implementors is the third cristical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementations is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy.*
> 4. *Bureaucratic Structure Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureacratic structure.*
>
> (Edwards III, 1980:10-11)

Penjelasan dari empat faktor diatas yang dijelaskan oleh Edwards III menggambarkan bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan harapan apabila keempat faktor dapat berjalan dengan baik. Faktor-faktor tersebut saling memiliki hubungan satu dengan lainnya seperti sistem yang menjalani

kebijakan. Sistem tidak akan berjalan dengan baik apabila salah satunya tidak menjalankan tugas dengan maksimal seperti juga faktor-faktor diatas.

Faktor yang pertama menjelaskan tentang komunikasi. Komunikasi dalam sebuah implementasi kebijakan sangatlah penting karena komunikasi merupakan media informasi dari pembuat kebijakan menuju pelaksana kebijakan dimana komunikasi yang lancer dapat mempengaruhi kebijakan tersebut agar tetap dalam tujuan yang dicapai.

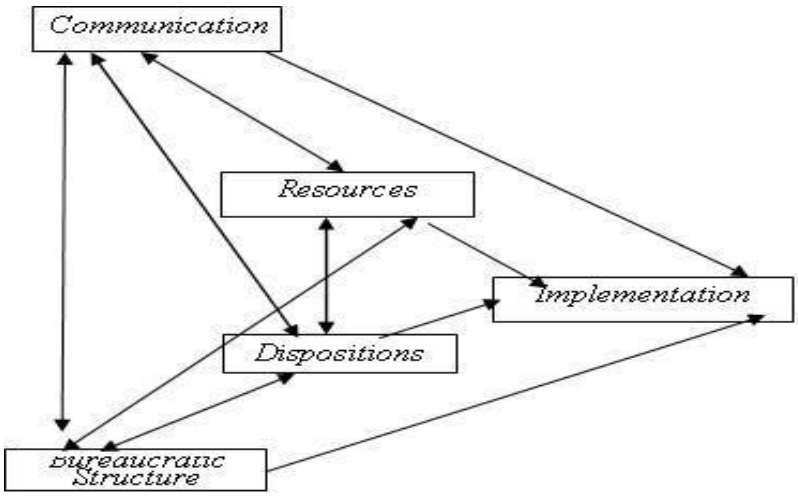
Faktor yang kedua menjelaskan tentang sumber yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Sumber yang dimaksud dalam penjelasan tersebut adalah sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Implementasi kebijakan dapat direalisasikan dengan baik apabila memiliki sumber daya yang mempuni dalam menjalankan kebijakan tersebut.

Faktor yang ketiga disposisi merupakan prilaku atau karakter yang berperan penting untuk mewujudkan implementasi kenijakan yang sesuai dengan harapan. Karakter sangantlah penting dalam implementasi kebijakan karena karekter untuk dapat mentaati aturan baik itu pembuatan kebijakan atau pelaksana kebijakan sangatlah sulit. Kenyataannya beberapa kebijakan tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena salah satu akibatnya adalah tidak berkarakternya individu atau kelompok tertentu dalam menjalankan implementasi kebijakan.

Faktor yang keempat adalah struktur birokrasi yang memiliki pengaruh besar terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi harus memiliki sifat yang

fleksibel hal ini diperlukan karena dapat melemahkan dalam mencapai tujuan yang ditentukan.

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi George Edwards III



Sumber: George III Edward: implementing public policy, 1980

Gambar diatas merupakan model pendekatan implementasi yang dibuat oleh Edwards III. Gambar tersebut merupakan proses performasi dari suatu kebijakan yang dilakukan untuk mendapatkan kinerja yang baik dalam mengimplementasikan kebijakan. Model menjelaskan implementasi berjalan secara *linier* dari komunikasi, sumberdaya, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan. Secara rinci kegiatan di dalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun melalui:

1. Implementasi strategi (Pra implementasi)
2. Pengorganisasian (*organizing)*
3. Penggerakan dan kepemimpinan
4. Pengendalian

(Nugroho, 2004:163)

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama

lain. Dengan Adanya Implementasi Kebijakan mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk melaksanakan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan secara rinci kegiatan implementasi kebijakan di mulai dari implementasi strategi, pengorganisasian, pergerakan kepemimpinan dan pengendalian akan berjalan dengan lancar sesuai dengan yang diinginkan. Menurut Riant Nugroho faktor-faktor implementasi kebijakan dilaksanakan dalam Sekuensi manajemen implementasi kebijakan yang dikelola dalam faktor-faktor sebagai berikut:

Faktor yang pertama adalah implementasi strategi yaitu:

1. Menyesuaikan struktur dengan strategi
2. Melembagakan strategi
3. Mengoprasikan strategi
4. Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
   (Nugroho, 2004:163)

Faktor pertama yang menjelaskan tentang strategi implementasi diatas dapat diartikan impmentasi kebijakan harus dijalankan dengan sangat berencana agar dapat mengenai target dengan tepat. Implementasi kebijakan yang terencana memiliki strategi yang berfungsi agar implementasi kebijakan tersebut dapat bekerja sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor yang kedua adalah pengorganisasian (*organizing*) yaitu:

1. Desain organisasi dan struktur organisasi
2. Pembagian pekerjaan dan desai pekerjaan
3. Integrasi dan kordinasi
4. Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia
5. Hak, wewenang dan kewajiban
6. Pendelegasian
7. Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
8. Budaya organisasi
   (Nugroho, 2004:163)

Faktor yang kedua menjelaskan tentang pengorganisasian dalam implementasi kebijakan karena pengorganisasian dapat mengendalikan kebijakan yang dimplementasikan tersebut melalui berbagai aspek-aspek yang mempengaruhi dalam pengorganisasian tersebut yang bertujuan dapat mencapai tujuan dari kebijakan yang diimplementasikan.

Faktor yang ketiga adalah penggerakan dan kepemimpinan:

1. Efiktifitas kepemimpinan
2. Motivasi
3. Etika
4. Mutu
5. Kerja sama tim
6. Komunikasi organisasi
7. Negosiasi
   (Nugroho, 2004:163)

Faktor yang ketiga yaitu penggerakan dan kepemimpinan adalah melakukan alokasi sumber daya, menyesuaikan prosedur implementasi dengan sumber daya yang digunakan, saat kebijakan pada fase ini sekaligus diberikan pedoman diskresi atau ruang gerak bagi individu pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenang apabila menghadapi situasi khusus dan menerapkan prinsip-prinsi dasar *good governance*.

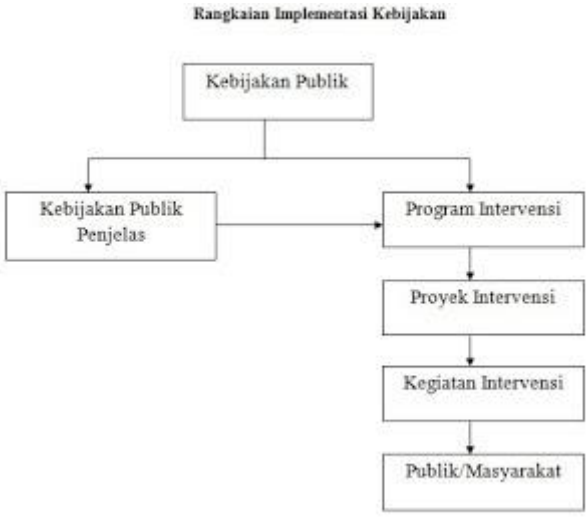
Faktor yang keempat adalah Pengendalian yaitu:

1. Desain pengendalian
2. Sistem informasi manajemen
3. Pengendalian anggaran/keuangan
4. Audit
   (Nugroho, 2004:163)

Faktor yang keempat adalah pengendalian yaitu mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan proses monitoring secara berkala dengan konsep-konsepnya. Faktor ini menjelaskan tentang bagaimana pengendalian dalam suatu

implementasi kebijakan faktor ini penting dilakukan demi menjaga kebijakan tetap dalam tujuan.

Gambar 2.2
Rangkaian Implementasi Kebijakan



Sumber: Riant Nugroho(2004:159)

Gambar diatas mengenai rangkaian implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi kebijakan yang dinyatakan oleh Wahab yaitu:

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

(Wahab, 2004:79).

Berdasarkan penjelasan diatas faktor-faktor tersebut hal yang harus dipertimbangkan pada saat mengimplementasikan kebijakan. Kebijakan dapat mencapai keberhasilan apabila sistem yang menjalankan kebijakan tersebut berjalan dengan baik. Adapun faktor lainnya dinyatakan Abdul Wahab yaitu:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatanhambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
    (Wahab, 1997:71-78).

Definisi dari faktor diatas mengatakan bahwa berperannya semua pihak yang memiliki kaitan dengan kebijakan. Hubungan yang baik dari semua pihak yang mempunyai pengaruh dalam kebijakan akan menimbulkan efek yang positik dari sebuah kebijakan. Hubungan yang baik dapat dijaga dengan berbagai cara terutama dengan komunikasi dan kordinasi yang baik antar pihak. Dalam kelancaran implementasi kebijakan faktor penunjang tidak hanya dari pemerintah saja akan tetapi adanya ikut campur tangan masyarakat. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan 38ublic 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 39ublic karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu 39ubl akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.
   (Suggono, 1994:23).

Hubungan sangat diperlukan dalam mewujudkan kebijakan yang sesuai dengan harapan. Hubungan dapat terbentuk dengan baik apabila terjadi komunikasi yang lancer. Selain hubungan kesadaran diri juga adalah salah satu faktor yang sangatlah penting karena tanpa kesadaran dari masing-masing individu tidak mungkin dapat terjadi kebijakan yang diimpi-impikan oleh berbagai pihak. Dwiyanto mengungkapkan kinerja dari kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku.
2. Orientasi terhadap perubahan, menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan.
3. Budaya paternalism, merupakan system yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan.
4. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transfaran, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan.
5. System intensif, berupa pemberian penghargaan materi maupun nonmateri kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan. Sedangkan bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disintensif berbentuk teguran, peringatan penundaan/penurunan pangkat atau pemecatan.
6. Semangat kerja sama, dikonsepkan sebagai keterpaduan tim kinerja organisasi public dipengaruhi oleh factor-faktor yang beraneka ragam.
   (Dwiyanto, 2005:90)

Definisi menjelaskan ada beberapa hal yang dapat mampu mempengaruhi dari jlannya sebuah kebijakan. Faktor-faktor tersebut harus bekerja dengan baik dalam keseluruhan. Karena faktor tersebut merupakan sebuah sistem yang dapat mensukseskan ataupun sebaliknya.

2.2 Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelengaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Perda merupakan produk hukum murni daerah yang pembuatannya berdasarkan persetujuan bersama antara kepala daerah sebagai eksekutif di daerah dan DPRD sebagai 40ublic40itat di daerah. Meskipun produk hukum murni, tetapi dalam pembuatannya tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi supaya tetap dalam ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam sistem NKRI. Irawan Soejito memberikan pengertian tentang peraturan daerah yaitu:

> "Suatu peraturan yang ditetapkan oleh penguasa tertentu yakni kepala daerah dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat"(Soejito, 1978:8).

Definisi diatas menjelaskan bahwa peraturan daerah merupakan aturan yang dibentuk oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD yang bertujuan untuk memajukan dan mensejaterakan masyarakatnya, dimana peraturan daerah tersebut memiliki sifat hukum yang mengikat.

2.3 Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan tanpa rokok atau biasa disebut KTR merupakan kawasan yang dikhususkan untuk larangan kegiatan dari aktifitas merokok atau kegiatan lainnya yang masih menyangkut tentang rokok. Kemenkes RI mendefinisikan Kawasan Tanpa Rokok yang selanjutnya disingkat KTR adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/ atau mempromosikan produk tembakau. Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 menimbang:

a. bahwa asap rokok terbukti dapat membahayakan kesehatan individu, masyarakat, dan lingkungan, sehingga perlu dilakukan tindakan perlindungan terhadap paparan asap rokok;

b. bahwa dalam rangka melindungi individu, masyarakat, dan lingkungan terhadap paparan asap rokok, pemerintah daerah perlu menetapkan Kawasan Tanpa Rokok;
c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, pelu menetapkan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok;

Kawasan tanpa rokok juga memiliki ruang lingkup yang ditetapkan 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 pasal 3 ayat (1) yaitu:

a. Fasilitas pelayanan kesehatan;

   Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun publik yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.
b. Tempat proses belajar mengajar;

   Tempat proses belajar mengajar adalah gedung yang digunakan untuk kegiatan belajar, mengajar, pendidikan dan/atau pelatihan.
c. Tempat anak bermain;

   Tempat anak bermain adalah area tertutup maupun terbuka yang digunakan untuk kegiatan bermain anak-anak.
d. Tempat ibadah;

   Tempat ibadah adalah bangunan atau ruang tertutup yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi para pemeluk

masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadah keluarga.

e. Angkutan umum;

Angkutan umum adalah alat angkutan bagi masyarakat yang dapat berupa kendaraan darat, air, dan udara biasanya dengan kompensasi.

f. Tempat kerja;

Tempat kerja adalah tiap ruangan atau lapangan tertutup atau terbuka, bergerak atau tetap dimana tenaga kerja bekerja, atau yang dimasuki tenaga kerja untuk keperluan suatu usaha dan dimana terdapat sumber atau sumber-sumber bahaya.

g. Tempat umum; dan

Tempat umum adalah semua tempat tertutup yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan/atau tempat yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat yang dikelola oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat.

h. Tempat lainnya yang ditetapkan.

Tempat lainnya yang ditetapkan adalah tempat terbuka yang dapat dimanfaatkan bersama-sama untuk kegiatan masyarakat.

2.4 Angkutan Umum

Angkutan merupakan alat atau jasa yang memiliki fungsi sebagai sarana untuk memindahkan barang atau manusia dari satu tempat ketempat lainnya. Warpani menyatakan:

> "Angkutan umum adalah angkutan penumpang yang dilakukan dengan sistem sewa atau bayar. Termasuk dalam pegertian angkutan umum penumpang adalah angkuta kota (bus, minibus, dsb), kereta api, angkutan air dan angkutan udara"(Warpani, 1990).

Definisi diatas menjelaskan tentang angkutan umum adalah kendaraan yang kegunaanya ditujukan untuk umum. Angkutan umum tersebut meliputi angkutan darat, laut dan udara, dimana semua angkutan tersebut mengangkut penumpang atau barang yang harus membayar atau sewa setelah menggunakan fasilitas umum tersebut.

Menurut keputusan menteri perhubungan No. KM 35 tahun 2003 tentang penyelenggaraan angkutan orang dijalan dengan kendaraan umum, ada beberapa kriteria yang berkenaan dengan angkutan umum. Kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran baik langsung maupun tidak langsung. Trayek adalah lintasan kendaraan untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap dan jadwal tetap maupun tidak terjadwal.

Berdasarkan Undang-Undang No 14 tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, menyebutkan bahwa pelayanan angkutan orang dengan kedaraan umum terdiri dari:

1. Angkutan antar kota yang merupakan pemindahan orang dari suatu kota ke kota lain.
2. Angkutan kota yang merupakan pemindahan orang dari suatu kota ke kota lain.

3. Angkutan perdesaan yang merupakan pemindahan orang dalam dan atau antar wilayah perdesaan.
4. Angkutan lintas batas Negara yang merupakan angkutan orang yang melalui lintas batas Negara lain.

2.5 Kerangka Pemikiran

Kebijakan merupakan suatu respon yang dilakukan oleh pemerintahan sebagai bentuk dari upaya penyelesaian masalah yang sedang terjadi. Kebijakan merupakan suatu aturan yang sengaja dibentuk untuk menciptakan suasana dan keadaan menjadi lebih baik yang memiliki sifat mengikat. Tujuan dibuat kebijakan adalah untuk menyelesaikan maslah-masalah yang sangat sulit diselesaikan. Kebijakan dapat dibuat oleh pengusa atau individu dan kelompok yang meiliki wewenang dalam membuat kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan dalam program-program yang berada di dalam kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses yang menentukan dalam penerapan kebijakan. Implementasi kebijakan bisa menentukan apakah kebijakan tersebut dapat sampai terhadap tujuan dan direalisasikan dengan baik sehingga dapat mencapai tujuan yang telah diharapkan. Aturan dalam kebijakan tertentu yang memiliki tujuan yang sangat baik tidak akan terjadi apabila tidak terealisasikan secara maksimal. Penelitian ini membahas tentang salah satu kebijakan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat. Peraturan Daerah No.4 tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok

merupakan suatu bentuk kebijakan public yang dibuat oleh pemerintahan daerah Kabupaten Bandung Barat.

Kawasan tanpa Rokok yang biasa disebut KTR merupakan salah satu bentuk kepedulian dari Pemerintah Daerah terhadap melindungi masyarakatnya. Rokok merupakan barang yang sangat digemari oleh seluruh kalangan masyarakat tanpa terkecuali. Rokok dapat kita temui dan dapatkan dengan sangat mudah baik di supermarket, minimarket, warung dan pedagang asongan dengan harga yang terjangkau. Hal tersebut merupakan salah satu penyebab banyaknya jumlah perokok. Banyaknya perokok mengakibatkan semua tempat-tempat yang merupakan fasilitas milik umum dijadikan tempat untuk melakukan aktifitas merokok salah satunya adalah di angkutan kota, praturan daerah no 4 tahun 2016 tentang kawasan tanpa rokok diharapkan dapat menjadi solusi dari permasalahan yang sedang terjadi.

Pemerintah memiliki kewenangan untuk menagani masalah tersebut dengan merealisasikan perda yang mengatur tentang KTR tersebut sampai dapat bisa dirasakan dampaknya oleh masyarakat secara langsung. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang dapat meralisasikan kebijakan tersebut secara optimal, atas dasar hal tersebut peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Faktor yang pertama adalah komunikasi. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam meralisasikan Perda tentang KTR tersebut. Sosialisasi perda merupakan cara dari bentuk komunikasi yang bertujuan agar

masyarakat mengetahui tentang adanya perda tersebut sehingga perda tersebut dapat tepat sasaran dan terlaksana sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor yang kedua adalah sumberdaya. Sumberdaya yang terkait dalam penelitian ini meliputi pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan kawasan tanpa rokok, pelaksana dari kebijakan tersebut adalah Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOLPP) seksi penegakan perundang-undangan daerah Kabupaten Bandung Barat.

Faktor yang ketiga adalah disposisi. Disposisi adalah sikap dari pelaksana kebijakan, kecenderungan, keinginan atau kesepakatan yang melaksanakan Peraturan Daerah No 4 tahun 2016 tentang kawasan tanpa rokok. Kesepakatan dari kebijakan tersebut perlu terjalin dengan baik antara pemerintah pelaksana kebijakan dengan masyarakat sebagai objek dari kebijakan khususnya masyarakat yang merupakan perokok.

Faktor yang keempat adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi merupakan tokoh yang sentral dalam merealisasikan kebijakan Peraturan Daerah no 4 tahun 2016 tentang kawasan tanpa rokok karena apabila lemahnya struktur birokrasi dapat mengakibatkan ketidak jelasan dalam pembagian kewenangan dalam melaksanakan implementasi kebijakan tersebut.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan peneliti diatas, maka definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi merupakan suatu proses yang menentukan dalam menjalankan suatu kebijakan agar mencapai harapan.

2. Kebijakan publik adalah respon dari pemerintah atau pembuat kewenangan dalam menyelesaikan sebuah masalah yang dihadapi dengan merumuskan aturan-aturan yang berlandaskan hukum yang bersifat mengikat.
3. Implementasi kebijakan adalah upaya dalam merealisasikan kebijakan yang telah dibuat agar dapat menuai hasil sesuai dengann yang diharapkan.
4. Peraturan Daerah No.4 tahun 2016 merupakan bentuk dari kepedulian pemerintah dalam menjaga masyarakat agar tetap sehat dan sejahtera dengan melakukan kebijakan tentang kawasan tanpa rokok.
5. Implementasi Peraturan Daerah No.4 tahun 2016 merupakan bukti nyata yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menangani masalah tentang kawasan tanpa rokok yang berusaha direalisasikan agar masalah tersebut dapat diselesaikan dengan baik.

Definisi operasional terkait dengan penelitian ini adalah:

1. Komunikasi yaitu kegiatan penyampaian informasi yang dilakukan oleh pembuatan kebijakan kepada aparatur terkait kebijakan tersebut yaitu Satuan Polisi Pamong Praja sebagai seksi penegakan perundang-undangan daerah sebagai pelaksana dalam kebijakan yang diteruskan informasi tersebut kepada target utama yaitu masyarakat. Komunikasi meliputi:
    a) Transmisi yaitu proses penyampaian informasi dalam kebijakan tersebut yang dilakukan oleh aparatur terkait yang menjalankan kebijakan kepada masyarakat sebagai target utama dari tujuan kebijakan tersebut.

b) Kejelasan yaitu informasi yang disampaikan oleh apartur yang menjalankan kebijakan harus secara jelas diterima oleh masyarakat sebagai tujuan dari kebijakan kejelasan yang dimaksud harus dapat dipahami oleh masyarakat.

c) Konsistensi yaitu informasi yang telah diterima masyarakat dari aparatur sebagai orang yang menjalankan kebijakan tidak berubah-ubah sehingga dapat menimbulkan kebingungan terhadap masyarakat yang dapat menyebabkan kemungkinan tidak terealisasikan kebijakan tersebut.

2. Sumber daya yaitu sesuatu yang dimiliki oleh pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan baik itu berupa manusia, alat dan sebagianya. Sumber daya yang dimaksud yaitu:

   a) *Staff* yaitu aparatur adalah Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah dan aparatur lainnya yang memiliki tugas dalam menjalankan kebijakan tersebut.

   b) Fasilitas yaitu barang atau alat yang memiliki fungsi dapat mempermudah proses dalam menjalankan kebijakan tersebut.

   c) Informasi yaitu sesuatu kabar yang memiliki kegunaan dalam kebijakan tersebut yang harus diketahui oleh pembuat kebijakan dan disampaikan kepada masyarakat sebagai target dari kebijakan.

   d) Kewenagan yaitu hak atau kemampuan untuk membuat kebijakan seperti yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan

perundang-undangan daerah dalam menjalankan kebijakan yang harus dilakukan oleh masyarakat.

3. Disposisi yaitu bentuk karakter yang dimiliki atau sikap dari Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah Kabupaten Bandung Barat. Disposisi meliputi:
    a) Sikap yaitu sifat atau karakter yang dimiliki oleh aparatur Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah Kabupaten Bandung Barat dalam menjalankan kebijakan.
    b) Tingkat kepatuhan yaitu kedisiplinan yang ditunjukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah beserta aparatur terkait dalam menjalankan kebijakan.
4. Struktur birokrasi yaitu pembagian tugas dan wewenang dalam menjalankan suatu kebijakan. Struktur birokrasi meliputi:
    a) *Standart Operating Prosedures* (SOP) yaitu aturan yang digunakan oleh aparatur terkait dalam menciptakan kedisiplinan agar mendapatkan hasil kerja yang memuaskan yang digunakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah beserta aparatur terkait dalam menjalankan kebijakan.
    b) Fragmentasi yaitu pembagian tanggung jawab kepada Satuan Polisi Pamong Praja seksi penegakan perundang-undangan daerah beserta aparatur terkait agar mereka mengetahi tanggungjawab masing-masing.

Berdasarkan uraian diatas peneliti menggambarkan model kerangka pemikiran sebagi berikut:

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran

