BAB II

TINJAUN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMKIRAN

2.1 Tinjaun Pustaka

2.1.1 Kebijakan

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

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

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

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

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 kebijakan publik merupakan satu diantara tahapan dari proses kebijakan publik *(public policy process)* sekaligus studi yang sangat *crucial*. Bersifat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka

tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, jika menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamik, yang merupakan pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas maupun penyediaan fasilitas yang nantinya dilakukan dan dimanfaatkan masyarakat agar tujuan dalam kebijakan tersebut dalam tercapai. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Webster dalam Wahab (1991:50) implementasi diartikan sebagai *"To provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)", implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu

Defini implementasi lainnya dijelaskan dengan pengertian bahwa:

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

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

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

Definisi ini menekan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan *(intended)* maupun yang tidak diharapkan *(unintended)* dari suatu program.

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

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

Berdasarkan pengertian diatas peneliti dapat menggambarkan bahwa membuat sebuah kebijakan adalah mudah, namun membuat kebijakan tersebut berjalan secara optimal dan dapat dirasakan manfaatnya oleh semua kalangan,

baik itu pihak pemerintah selaku pembuat kebijakan dan masyarakat selalu objek yg merasakan kebijakan tersebut adalah terbilang sulit, karena proses berjalannya kebijakan tersebut kadangkala jauh dari harapan dan tujuannya dikarenakan hal-hal yang menjadi hambatan seperti tidak konsistensinya aparatur pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya dan juga masyarakat yang acuh tak acuh terhadap kebijakan tersebut sehingga proses berjalannya kebijakan tidak berjalan sinergis antara pemerintah dan masyarakat.

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

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

> "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya". (Mazmanian dan Sabatier, 1983:61)

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

Definisi implementasi kebijakan lainnya di jelaskan sebagai berikut:

> "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang

> diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan" (Van Meter dan Van Horn,1975:80)

Berdasarkan uraian tersebut dapat digambarkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

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

> "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan". (Udoji, 1981:96)

Berdasarkan pengertian tersebut, peneliti mendapatkan gambaran bahwa sebuah kebijakan bukan hanya untuk disusun dan direncanakan saja, namun untuk diimplementasikan agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas demi terwujudnya kepentingan nasional.

Penjelasan lain mengenai implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

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

Berdasarkan definisi tersebut peneliti menggambarkan bahwa yang perlu dalam pelaksanaan kebijakan adalah bentuk tindakan-tindakan yang sah yang didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku atau pelaksanaan suatu rencana sesuai dengan peruntukannya. Membuat atau merumuskan kebijakan

bukanlah suatu yang mudah dan sederhana, karena banyak faktor hambatan serta pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan tersebut sehingga mesti dirumuskan sedemikan rupa agar kebijakan tersebut berjalan sesuai tujuan.

2.1.4 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan public terdapat beberapa model sesuai dengan pendekatan implementasi yang digunakan. Dengan menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct and 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 baik terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan

dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Terdapat tiga dimensi yang termasuk kedalam komunikasi Menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dari *transmission* (penyampaian informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (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.

1. *Transmission*
   "Before people can implement a decision, they must be aware the decision has been made and an order to implement it issued. One of the numerous obstacles to transmitting implementation instructions is the disagreement of implementors with them. The use of indirect means of communication and the absence of established channels of communication may also distort implementation instructions."
2. *Clarity*
   "If policies are to be implemented as those who enacted them intended, implementation directives must not only be received, but must also be clear. Often the instructions transmitted to implementors are vague and do not specify when or how a program is to be carried out".
3. *Consistency*
   "Implementation orders must be consistent as well as clear if policy implementation is to be effective. Trasmitting clear but contradictory instructions will hardly make it easier for operational personnel to expedite implementation. Inconsistency in implementations orders may provide operating agencies with substancial discretion in the interpretation and implementation of policy, discretion which may not be exercised to carry out a policy's goals". (Edwards III, 1980:17-40)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa komunikasi terdiri dari *Transmision* (penyampaian informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaikan oleh para pelaksana kebijakan kepada

kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. Pengabdian atau kesalah pahaman mengenai keputusan sering kali terjadi, salah satu penyebab. dalam menstransmisikan perintah-perintah dalam implementasi adalah penolakan implementor atau pelaksana kebijakan melakukan diskresi yang tidak bisa dihindarkan didalam aturan umum. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari ketentuan dalam pelaksanaannya harus jelas dan konsisten dan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dan harus jelas. *Consistency* (konsistensi), merupakan 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 personel responsible for carrying out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed" (Edwards III, 1980:53)*

Sumber daya merupakan suatu sarana dan prasarana maupun kemampuan aparatur yang mendukung berjalannya suatu kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy yaitu staff* (aparatur), *information* (informasi), *Authority* (wewenang), dan *Facilities* (fasilitas) yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan guna tercapainya suatu implementasi.

1. *Staff*
   "Probably the most essential resource in implementating policy is staff. In an era in which "big government" is under attack from all directions, it may seem surprising to learn that a principal source of implementation failure is inadequate staff."
2. *Information*
   "Informations is a second essential resource in policy implementation. This information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. Implementors need to know what to do when they given directives to act. The second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules and regulations.
3. *Authority*
   "Another resource important in impelentation is authority. Policies that require government oversight or regulation of others in the public or provate sectors are those for which authority is most likely to be inadequate. Usually there is sufficient authority to give aid to individuals or lower governments".
4. *Facilities*
   "Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementar may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authoruty to exercise his task, but without the necessary buildings, equipment, supplies, and even green space implementations won't succeed".
   (Edwards III, 1980:54-77)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa sumber daya terdiri dari *staff* (aparatur) merupakan pelaku kebijakan dan memiliki kewenangan yang diperlukan dalam suatu kebijakan agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Kekurangan jumlah staf merupakan penghambat dalam

implementasi kebijakan, dan semakin teknis suatu kebijakan maka kebijakan tersebut makin membutuhkan staf yang makin terspesialisasi. *Information* (informasi), kurangnya pengetahuan mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan menyebabkan tertundanya pelaksanaan atau bahkan kebuntuan. *Authority* (wewenang) merupakan kewenangan yang bersifat formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. *Facilities* (fasilitas) merupakan 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 pernyataan tersebut, disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor pelaksana, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi kesalahan. Menurut George C. Edwards III terdapat dua faktor dalam *Disposition* (sikap pelaksana) yaitu *Effects Of Dispositions* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (insentif).

1. *Effect Of Dispositions*
   "These policies will probably be implemented faithfully because implementors do not have strong feelings about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors".
2. *Incentives*
   "Another potential technique to deal with the problem of implementors' dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions"
   (Edwards III, 1980:90-107).

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa disposisi terdiri dari *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 pada 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).*

Berdasarkan pernyataan tersebut, apabila pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun pelaksana kebijakan terdapat kelemahan atau hambatan dengan struktur organisasinya maka tidak akan terlaksana atau terealisasi secara optimal. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama dari setiap

orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan faktor-faktor lainnya tidak berjalan dengan lancar. Hal-hal yang penting dalam struktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) dan *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab).

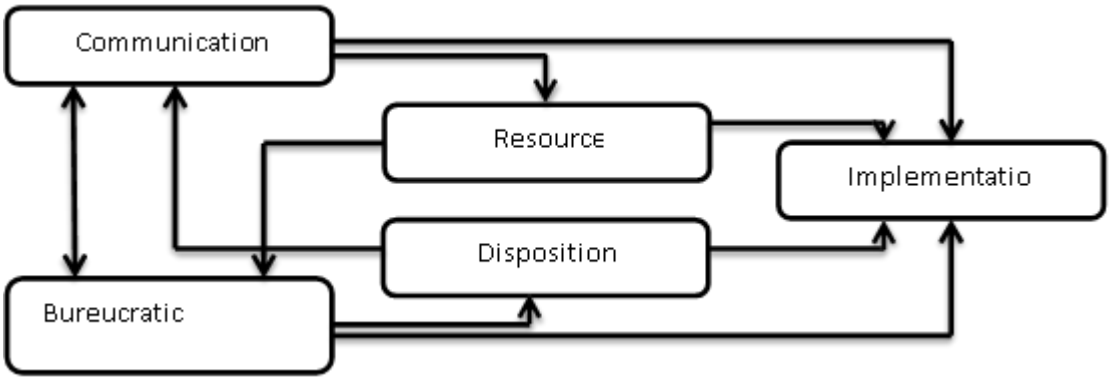
1. *Standard Operating Procedures*
   "Standard Operating Procedures (SOPs) are routines that enable public officials to make numerous everyday decisions. Whether we are discussing police on the beat making rapid decisions about whether a person is dangerous or a Social Security Administration ceseworker deciding on the eligiblity of a person for benefit, we find that SOPs are commonly employed".
2. *Fragmentation*
   "The second aspect of bureaucratic structure that we will consider is fragmentation. Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units".
   (Edwards III, 1980:125-134).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa struktur birokrasi terdiri dari *Standard Operating Procedures* (SOP) adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan *fragmentation* (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 2.1
Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation*
(George Edward III)



(Sumber:George Edward 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.

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 kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

1. Standard and Objective.
2. Resources.
3. International Communication and Enforcement Activities.
4. Characteristics of The Implementing Agencies.
5. The Disposition of Implementors
6. Economic, social, and Political Conditions.
(Van Metter dan Van Horn, 1975:463)

Variabel-variabel 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 pelaksanaan kebijakan, 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)"*

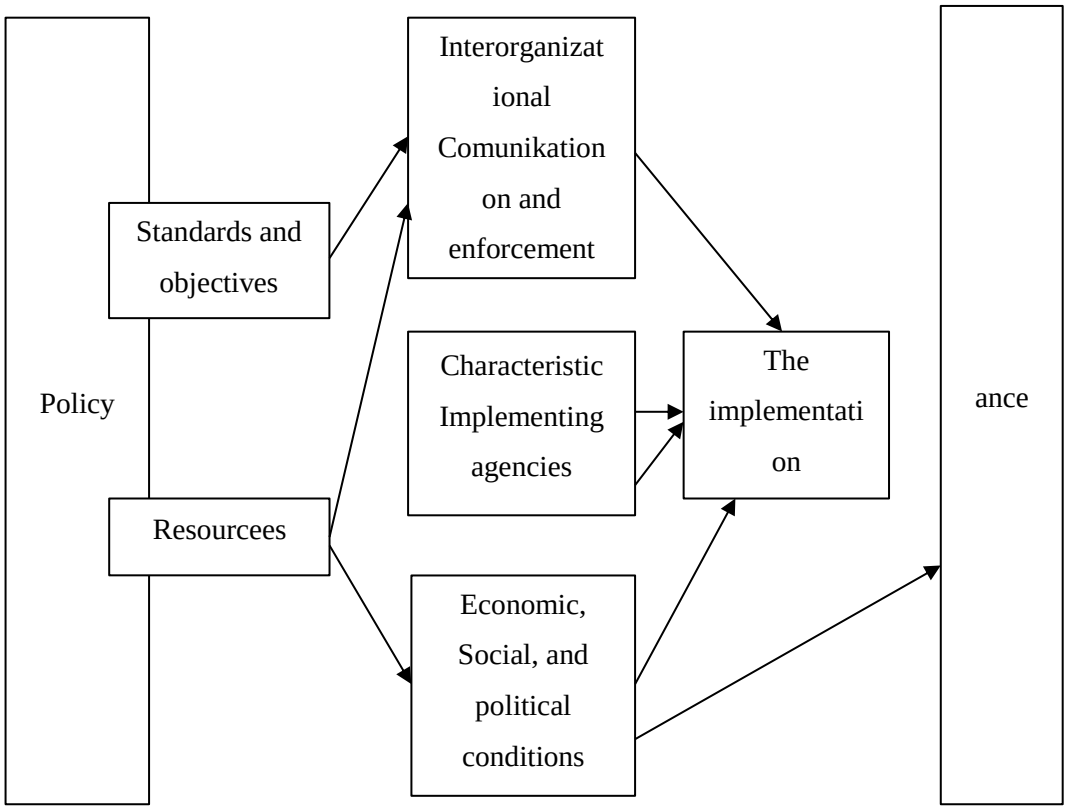
Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik yaitu suatu kondisi pemerintahan yang sangat berpengaruh penting pada berjalannya kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari: *Pertama* Sumber ekonomi, merupakan sumber anggaran

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



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

Model seperti di atas dapat dipahami bahwa sesungguhnya dalam implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program meliputi ukuran dan tujuan, sumber daya, melainkan pula menyangkut komunikasi antarorganisasi bahkan menyangkut pula lingkungan ekonomi politik dan sosial. Semua faktor tersebut saling berhubungan dan mempengaruhi dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

2.1.5 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

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

Proses implementasi kebijakan diantaranya memiliki tiga unsur penting dan mutlak ketika menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan meliputi:

1. Adanya program yang dilaksanakan
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut

(Wahab, 1990:45).

Berdasarkan pengertian diatas peneliti mendapatkan gambaran bahwa unsur dalam suatu implementasi kebijakan diantaranya adanya program, kelompok target penerima kebijakan dan adanya pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Dan hal inilah yang akan menjadi unsur dasar dan perlu diketahui dalam proses berjalannya suatu kebijakan.

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

1. *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, karena pada akhirnya baik aparatur pelaksana maupun masyarakat menginginkan yang terbaik dari kebijakan tersebut yaitu tercapai tujuannya.

Model pendekatan implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *bottom up*, dimana model ini memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat (Agustino, 2012:157). Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan dan formulasi kebijakan yang ditetapkan dan berada di level masyarakat yang merasakan sendiri

permasalahan yang mereka alami. Sehingga dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia, sistem sosio-kultur yang berjalan agar kebijakan tersebut tidak kontraprodutif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

2.1.6 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

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

Pengertian diatas mengandung makna bahwa untuk mensukseskan suatu kebijakan dibutuhkan kerja sama yang baik antara pemerintah selaku pembuat dan pelaksana dari suatu kebijakan dengan masyarakat selaku objek yang akan menjalankan kebijakan tersebut.

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

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan- keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;

3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan public karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidakmelaksanakan suatu kebijakan.

(Suggono, 1994:23)

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

2.1.7 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

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 *Electronic Government*

2.1.8.1 Pengertian *Electronic Government*

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

termasuk didalamnya memanfaatkan penerapan *e-Government* dalam proses pelayanan publiknya dengan tujuan menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien.

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

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

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

Pengertian lain menjelaskan *e-Government* sebagai berikut:

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

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

Definisi lain mengenai *e-Government* dikemukakan oleh Nugroho yang menyebutkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pengembangan aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi dilingkungan pemerintahan (Nugroho, 2008:165). Pengertian tersebut menggambarkan bahwa penerapan *e-Government* adalah pemanfaatan perkembangan aplikasi-aplikasi dari sistem informasi dan telekomunikasi yang akan menungjang terhadap proses berjalannya pemerintahan. Aplikasi sistem informasi dan telekomunikasi tersebut dikembangkan dan diterapkan demi mewujudkan pelayanan publik berbasis teknologi yang bertujuan memberikan kepuasan dan kemudahan kepada masyarakat.

2.1.8.2 Tujuan *Electronic Government*

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

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

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

2.1.8.3 Faktor-Faktor Penentu Penerapan *e-Government*

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

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

Makhdum Priyatno dalam bukunya kebijakan *electronic government* menegaskan bahwa: "terkait dengan kerangka dan pelaksanaan *e-Government*

sebuah instansi harus memahami lebih jauh bahwa sebagai berikut: “fokus penerapan *e-Government* bukan pada peralatan atau sarana yang menjadikannya elektronik, tapi perubahan paradigma pelayanan, dan proses manajemen yang seharusnya terjadi didalamnya” (Priyatno, 2002:12).

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

2.2 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 Bursa Kerja Online Kota Bandung yang menjadi suatu bagian dari tugas yang perlu untuk dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung 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 Tenaga Kerja Kota Bandung sebagai pelaksana kebijakan *(street-level-bureaucrats)* dalam mengelola Bursa Kerja Online di Kota Bandung, Kejelsan komunikasi harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. Konsistensi perintah yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam pengelolaan Bursa Kerja Online 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 BKOL.

Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam melaksanakan Bursa Kerja Online di Kota Bandung seharusnya memiliki sumber daya yang memadai, sumber daya tersebut meliputi aparatur, sarana maupun prasarana.

Disposisi merupakan sikap dari aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung, dalam mengelola Bursa Kerja Online Kota Bandung, sikap aparatur disini perlu di perhatikan karena mempunyai hubungan yang sangat penting terhadap implementasi kebijakan Bursa Kerja Online Kota Bandung.

Struktur birokrasi di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam pengelolaan Bursa Kerja Online merupakan pembagian kerja bagi para aparatur di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung kedalam sub-sub bidang yang sebelumnya telah ditentukan dengan kemampuan dari para aparatur itu sendiri, yang bertujuan agar pengelolaan Bursa Kerja Online dapat berjalan secara maksimal.

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

1. Implementasi adalah penyediaan sarana dan pelaksanaan aturan-aturan tertentu yang menimbulkan dampak tertentu bagi masyarakat yang dilaksanakan Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung melalui Bursa Kerja Online (BKOL).
2. Kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang direncanakan Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam kebijakan Bursa Kerja Online (BKOL).

3. Implementasi kebijakan adalah penerapan kebijakan Bursa Kerja Online (BKOL) oleh Disnaker Kota Bandung yang dapat menimbulkan dampak atau akibat yang dapat dirasakan oleh masyarakat.
4. Bursa Kerja Online (BKOL) adalah dimaksudkan untuk menfasilitasi para pencari kerja dan pengguna tenaga kerja agar lebih mudah mengetahui keberadaan masing-masing dan sekaligus memfasilitasi proses hubungan langsung antara pencari kerja dan pemberi kerja, khususnya masyarakat Kota Bandung.
5. Disnaker adalah Dinas Tenaga Kerja yang berada di wilayah Kota Bandung yang bertugas memberikan layanan mengenai ketenagakerjaan kepada masyarakat dan salah satu fasilitas yang diberikan Disnaker kepada masyarakat adalah Bursa Kerja Online (BKOL).
6. Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung adalah serangkaian kebijakan yang dilakukan dalam memberikan pelayanan Bursa Kerja Online. Adapun untuk mencapai tujuan dan target dari Bursa Kerja Online (BKOL) ini sebelumnya berdasarkan indikator berikut :
    a. *Communication* (komunikasi) adalah proses penyampaian pesan, ide dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain yang dilakukan dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung terdiri dari:
        1. *Transmission* (penyampaian informasi) adalah penyampaian informasi yang disampaikan oleh aparatur Dinas Tenaga Kerja

Kota Bandung Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

2. *Clarity* (kejelasan) adalah suatu kejelasan perencenaan pengelolaan dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung tidak menyimpang serta harus jelas dan konsisten.
3. *Consistency* (konsistensi) adalah pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung secara berkesinambungan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

b. *Resources* (sumber daya) adalah pelaksana serta alat bantu bagi aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung. Resources terdiri dari:
   1. *Staff* (staf) adalah pelaku kebijakan yang memiliki kewenangan dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
   2. *Information* (informasi) adalah data yang sudah diolah menjadi suatu bentuk lain yang berguna dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

3. *Authority* (kewenangan) adalah otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan secara politik dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
4. *Facilities* (fasilitas) adalah sumber daya peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasarana) yang harus dimiliki oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

c. *Disposition* (sikap pelaksana) adalah sikap positif pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi tujuan dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung. *Disposition* terdiri dari:
   1. *Effect of disposition* (tingkat kepatuhan pelaksana) adalah sikap pelaksana yang menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
   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 *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

d. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) adalah struktur organisasi, pembagian wewenang dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung. *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 *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
   2. *Fragmentation* (penyebaran tanggung jawab) adalah penyebaran tanggung jawab atas bidang kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana dalam Implementasi Kebijakan *e-Government* Tentang Bursa Kerja Online Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

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

Gambar 2.3
Model Kerangka Pemikiran

