BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS KERJA

2.1 Tinjauan Pustaka

1.1.1 Implementasi Kebijakan

2.2.1.1 Implementasi

Implementasi merupakan sesuatu yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan baik dilakukan secara bersama-sama maupun individu. Dalam melakukan berbagai hal, perlu adanya implementasi yang mewujudkan suatu rencana untuk menjadi kenyataan. Tidak dapat dipungkiri bahwa banyak rencana yang dibuat namun pengimplementasiannya minim, bahkan tidak dilaksanakan sama sekali. Ketika kita berbicara tentang pemerintahan, disitu dapat kita ketahui secara mudah bahwa pengimplementasian dalam suatu kebijakan ada yang sedikit melaksanakan namun juga ada yang melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan aturannya. Berbicara tentang pengimplementasian ada beberapa menurut para ahli yang memberikan defenisi.

Menurut Agustino Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil (outcome)

yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138). Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino yaitu sebagai berikut :

> "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." (Agustino, 2008:139)

Dari pengertian di atas bahwa dalam melakukan suatu implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aktor sesuai dengan prosedur yang telah diatur, dan sangat jelas dari pengertian di atas bahwa untuk mencapai suatu tujuan haruslah dilakukan pengimlentasian. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutifan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn dalam bukunya yang berjudul The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework yaitu:

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

Menurut pandangan Donald S. Van Meter dan Carl E. Vanhorn bahwa suatu proses implementasi merupakan pengarahan yang dilakukan kepada individu atau kelompok dalam mencapai suatu tujuan dalam melaksanakan suatu kebijakan, tentunya pada pelaksanaan suatu kebijakan

yang dilakukan harus sesuai dengan peraturan. Sejalan dengan pendapat tersebut Menurut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut :

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

Dari pendapat di atas merupakan suatu keputusan yang dibuat berupa undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah, keputusan yang dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di lapangan.Tentunya kebijakan yang dibuat mempunyai suatu tujuan yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan tersebut. Biasanya pengimplementasian suatu kebijakan yang terjadi di lapangan bahwa tidak sesuai dengan kebijakan tersebut, artinya bahwa kebijakan yang dibuat tidak terealisasi sesuai dengan tujuan awal, yang akhirnya pelaksanaan dalam suatu kebijakan terjadi kegagalan dan dapat dikatakan tidak berhasil.

2.2.1.2 Kebijakan

Kebijakan merupakan suatu konsep yang dibuat untuk mengatur sesuatu dalam mencapai suatu rencana yang telah ditetapkan. Berbicara tentang kebijakan sangatlah erat dengan aturan yang harus dilakukan oleh eksekutornya. Namun kebijakan menentukan suatu arah, ketika dalam

pembuatan kebijakan tidak sesuai dengan permasalahan yang terjadi, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan gagal.oleh karena itu dalam pembuatan kebijakan harus dikaji dengan baik, sehingga dalam pengimplementasiannya tidak menyimpang dari masalah yang ingin diselesaikan.

Menurut Carl Friedrich dalam bukunya Man His Government yang mengemukakan kebijakan adalah :

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

Dari Pendapat di atas bahwa kebijakan berfungsi untuk menyelesaikan hambatan atau permasalah, yang tujuannya memberi keamanan dan kenyamanan seperti yang telah direncanakan. Hanya saja dalam pelakasanaan suatu kebijakan tidak sesuai dengan tujuan awal yaitu untuk menyelesaikan suatu masalah. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Solichin Abdul Wahab bahwa untuk memperluas cakrawala pandang dan memperdalam pemahaman kita mengenai konsep kebijakan, ada beberapa yang perlu memperhatikan sebagai berikut:

a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
b. Kebijakan sebenarnya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi
c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
f. Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan ke

dalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit

g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
i. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut para kunci lembaga-lembaga pemerintah
j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif
(Wahab, 2008:41-50)

Berdasarkan pendapat di atas bahwa pentingnya suatu kebijakan yang mencakup perilaku dan harapan-harapan untuk mencapai suatu tujuanyang dapat membantu dalam menyelesaikan suatu masalah. Hal ini dipertegas dengan pendapat Edi Suharto dalam bukunya Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik bahwa "kebijakan merupakan sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula government yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik" (Suharto, 2008:03). Hal ini sejalan dengan pendapat Budi Winarno bahwa:

> "Preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan (pressure group), maupun kelompok-kelompok kepentingan (interest group)"
> (Winarno, 2012:22-23)

Dari pendapat di atas bahwa, perlu kita membedakan serta memahami, mana kebijakan yang dari pemerintah, kebijakan dari swasta

maupun kelompok-kelompok penekan. Terkadang juga dalam pembuatan kebijakan, tidak sesuai dengan keadaan atau masalah yang terjadi.

Menurut Riant Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti luas meliputi dua kelompok yaitu :

> "Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja." (Nugroho, 2003:57-61)

Berdasarkan defenisi di atas dijelaskan lebih detail bahwa kebijakan bukan hanya peraturan yang tertulis saja, namun juga peraturan yang tidak tertulis yang telah disepakati. Begitu juga kebijakan yang dibuat oleh legislatif atau pembuat undang-undang dengan yudikatif. Kebijakan berikutnya dibuat oleh eksekutif yaitu presiden dan bawahannya. Dari semua kebijakan yang dibuat ketika diimplementasikan akan memberi dampak terhadap suatu Negara. Wiliiam N. Dunn menyebutkan istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, sebagai berikut: "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah." (Dunn, 2003:132)

Dari pendapat di atas bahwa kebijakan publik merupakan pola ketergantungan yang dibuat untuk tidak bertindak sewenang-wenang atau arti kata lain adalah tidak keluar dari aturan yang dibuat.

Menurut Jones dalam bukunya yang berjudul pengantar kebijakan publik mengatakan bahwa :

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

Merujuk pada pendapat di atas, bahwa pembuatan kebijakan tidak dibuat hanya dengan mudah dan sembarangan, akan tetapi dilibatkan orang-orang yang beritelektual dalam bidangnya yang dimana dalam prosesnya memerlukan waktu untuk menghasilkan kebijakan yang membuat suatu dampatk yang baik dalam suatu orgnisasi tersebut, yang dimana dalam penyusunannya diagendakan secara teratur, agar dapat diselesaikan sesuai secara cepat dan tepat sesuai yang telah ditentukan.

Menurut M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu :

1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;

4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.” (Islamy 1997:20)

Dari pendapat di atas jelas bahwa kebijakan publik bukan hanya dibuat atau dinyatakan saja, akan tetapi harus dilaksanakan dengan bentuk nyata. Dijelaskan lagi bahwa kebijakan publik bukan hanya kepentingan individu atau kelompok akan tetapi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2.2.1.3 Defenisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu pelakasnaan yang dilakukan oleh suatu intansi atau lembaga. Implementasi suatu kebijakan atau peraturan tentunya dapat dikatakan berhasil, ketika pengimplementasiannya terealisasi sesuai dengan peraturan dan tujuan awal yang hendak dicapai. Pengimplmentasian suatu kebijakan dalam instansi pemerintahan tentunya bukan hanya satu orang saja yang melaksanakannya, akan tetapi sautu kelompok, sehingga ada hubungan di dalamnya yaitu kerjasama antar satu sama lain dalam mencapai suatu tujuan.

Menurut Nugroho implementasi kebijakan adalah :

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

Dari pendapat di atas bahwa dalam pengimplementasian kebijakan publik terdapat dua langkah yaitu pertama pengimplementasian dalam

bentuk program-program yang artinya bahwa kebijakan yang telah dibuat oleh pelaksana kebijakan, kedua melalui formulasi derivat merupakan suatu turunan kebijakan pubik yang dilaksanakan oleh aktor sesuai dengan kebijakan tersebut. Tachjan juga berpendapat tetang implementasi kebijakan 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).

Merujuk pada pendapat di atas bahwa suatu kebijakan tidak bisa diimplementasikan ketika kebijakan tersebut belum ditetapkan oleh yang berwenang, dan dalam perumusan suatu kebijakan harus adanya suatu analisis, pengamatan sehingga kebijakan yang ditetapkan memiliki dampak positif dan menyelesaikan masalah yang terjadi. Kesalahan dalam merumuskan suatu kebijakan akan berpengaruh pada penyelesain masalah yang terjadi di lapangan, oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan harus diuji dan disesuaikan dengan keadaan yang terjadi.

Dwiyanto Indiahono implementasi kebijakan mengemukakan tentang implementasi kebijakan

> "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)

Berdasarkan pendapat di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan pastinya memberikan dampak yang positif baik itu dalam waktu yang singkat maupun dalam jangka panjang. Pada tahap implementasi kebijakan dapat diketahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu.

2.1.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk mencapai suatu tujuan. Model implementasi bertujuan untuk memberikan suatu gambaran dalam keberhasilan suatu kebijakan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Dapat diketahui bahwa untuk mengukur berhasil atau tidaknya dalam melaksanakan suatu kebijakan, secara umum dapat dilihat dari kinerja dan hasil akhir dari pelaksanaan suatu 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, issued an executiveorder, handover, down judicial decisions, or the issuance of rules and the*

consequences of the policy for the people who influence". (Edwards III, 1980 : 01).

Merujuk pada pendapat di atas bahwa, 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 dicapai 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)

Merujuk pada pendapat Edwards III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication* (Komunikasi), *Resources* (Sumber daya), *Dispositions* (Disposisi), dan *Bureacratic Structure* (Struktur birokrasi). Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara tidak langsung mempengaruhi masing-masing dari faktor lainnya. Dari beberapa faktor-faktor tersebut peneliti menguraikan satu-persatu yaitu :

1. *Communication*

Variable 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 dari peraturan implementasi harus dikomunikasikan dengan tepat dan jelas. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus akurat, dan konsisten. Komunikasi dilakukan agar para pembuat keputusan oleh 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, *communication (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 implementers. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communication.*
> *(Edwards III, 1980 : 53).*

Merujuk pada pendapat di atas bahwa Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabaila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akaan dikerjakan. Komunikasi adalah proses penyampaian pesan informasi, ide, dan gagasan dari satu pihak kepada pihak lain. Terdapat tiga dimensi yang termasuk ke dalam komunikasi menurut pendapat George C.Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* bahwa komunikasi terdiri dati *transmission* (penyaluran informasi), *clarity* (kejelasan), dan *consistency* (konsisten). (Edwards III, 1980 : 10).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa dalam komunikasi harus terdapat tiga hal yang sangat penting yaitu terdiri dari *transmission* (penyaluran informasi) merupakan penyampaian informasi kebijakan publik yang disampaiakn oleh para pelaksana kebijakan kepada kelompok sasaran atau disebut dengan masyarakat. *Clarity* (kejelasan) merupakan faktor kedua dari komunikasi yang merupakan tujuan yang telah ditentukan dan tidak menyimpang. Sedangkan *Consitency* (konsisten) merupakan faktor ketiga yaitu unsur kejelasan dimana perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong pelaksanaan mengambil tindakan dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat pemerintah.

2. *Resources*

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

> "*No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resourcess to do an effective. Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise : relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of the others involved in in implementation; the authority to ensure that policies are carries out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land and supplies) in which or with to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that*

> *laws will not be enforced services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation".*
> (Edwards II, 1980 : 53)

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementator) mengetahaui apa yang harus dilakukan dan melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplemetasikan. Sumber daya mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimana pun jelas dan konsistensi ketentuan-ketentuan atau aturan kebijakan. Faktor-faktor dalam sumber daya menurut pendapat George Edwars III dalam bukunya *ImplementatingPublic Police* yaitu *staff* (aparatur), *information* (informasi), *authority* (wewenang), dan *facilities* (fasilitas). (Edwards III, 1980 : 10 – 11).

Berdasarkan penjelasan Edwards di atas dapat dijelaskan bahwa dalam sumber daya terdapat empat faktor yaitu *staff* (aparatur), adalah pelaku kebijakan dan memiliki wewenang yang diperlukan dalam suatu kebijakanagar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah direncakan. *Information* (informasi) adalah data yang diolah menjadi suatu bentuk lain yang lebih berguna yaitu pengetahuan atau keterangan yang ditujukan bagi penerima dalam pengambilan keputusan baik pada masa sekarang atau yang akan datang dalam pelaksanaan dan mematuhi apa yang telah menjadi tugas dan kewajibannya. *Authority* (kewajiban) adalah kewenangan yang bersifat

formal yang dikeluarkan dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan *facilities (fasilitas)* adalah sumber dayag peralatan pendukung dalam melakukan tugas operasionalnya (sarana dan prasana) hal terpenting yang harus dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan.

3. *Dispotitions*

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasialan implementasi kebijakan publik menurut Edwards III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijkan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksana suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidah hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Proses implementasi kebijkan dalam model *direct and Indirect Impact of Implementation* yang ketiga, *dispotition* (disposisi) menurut George C. Edwards III, yaitu :

> *"Of dipotitions or attitudes of implementation is the third cirtical 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 disretion in 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 dispotitions towards 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".*

George C. Edwards III, 1980 : 89).

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

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

George C. Edwards III.

Berdasarkan pendapat di atas bahwa sikap disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif dan efesien. Hal-hal yang terpenting dalam disposisi antara lain *Effect of dispositition* (tingkat kepatuhan pelaksana) dan *Incentives* (pemberian insentif) adalah kecenderungan pelaksana yang ada manipulasi *incentives* oleh pembuat

kebijakan melalui keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya akan membuat pelaksana melaksanakan perintahnya dengan baik.

4. *Bureaucratic Structure*

Variable keempat, menurut George C. Edwards III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah sturuktur 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 implementer 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 are standart 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.*
> (C. Edwards III. 1980 : 125)

Bureaucratic structure merupakan suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keselurahan. Struktur organisasi bertugas melaksanakan kebijakan yang memiliki pengaruh besar terhadap

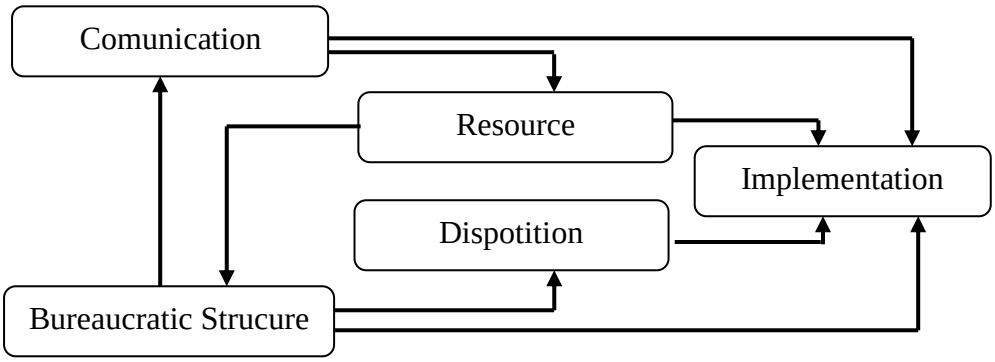
pelaksanaan kebijakan, di dalam struktur birokrasi terdapat terdapat dua hal penting yang dapat mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standard Operating Prodedurs)* atau SOP. SOP ini merupakan pedoman untuk para pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi. Menurut Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* ada dua hal yang terdapat dalam sturuktur birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP), dan *Fragmentation*.(Edwards III, 1980 : 11 - 12).

Berdasarkan pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa *Bureaucratic Structure*merupakan sumber-sumber dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah mencukupi dan para pelakasananya mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya serta mempunyai keinginan untuk melakukannya akan tetapi implementasi kebijakan masih belum dapat dikatakan efektif karena ketidak efesienan struktur birokrasi yang ada.

Hal-hal yang penting dalam birokrasi yaitu SOP dan fragmentasi, SOP adalah mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Sedangkan fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab atas suatu kebijakan antara beberapa unit organisasi oleh pelaksana kebijakan. oleh karena itu implementasi kebijakan

merupakan suatu 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 unsure-unsur di atas memiliki ketergantungan satu sama lainnya. Hal ini menunjukan bahwa tanpa adanya keikut sertaan satu unsure akan dapat member pengaruh pada jalannya proses implementasi kebijakan.

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Direct and Inderect on Implementation*
(George Edwards III)



(sumber : Edwards III 1980 : 1948)

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 unsure-unsur tersebut ke dalam empat bagian yaitu, komunikasi struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi.

Van Meter dan Van Horn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Policy standards and objectives*
2. *Resources and incentives*
3. *Characteristics of the implementation agencies*
4. *Interorganizational communication and enforcement activites*
5. *The 'disposition' or response of the implementers*
6. *The* economi*c, social and political environment*

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Policy standards and objectives dalam bahasa indonesia yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Resources and incentives dalam bahasa indonesia yaitu sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan

kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Characteristics of the implementation agencies dalam bahasa indonesia yaitu keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya.

Interorganizational communication and enforcement activites dalam bahasa indonesia yaitu komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja, apa pengaruh ini terhadap variabel dependen ditengahi oleh variabel independen lain. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum (Meter dan Vanhorn, 1975:473). Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi interorganisasi.

The disposition or response of the implementers dalam bahasa indoneisa karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Vanhorn, 1975:472). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan

sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

The economic, social and political environment dalam bahasa indonesia ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan 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 harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

Pendapat lainnya mengenai implementasi kebijakan yaitu menurut Mazmanian & Sabastier (1983) mengungkapkan bahwa keberhasilan

implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh tiga kelompok variable : karakteristik masalah, karakteristik kebijakan/Undang-undang, variable.

Pertama karakteristik masalah yang diungkapkan oleh Mazmanian & Sabastier sendiri adalah pengukuran masalah yang terjadi di lingkungan masyarakat. pengukuran masalah tersebut melibatkan berbagai aspek pengukuran sehingga nantinya kebijakan itu sendiri tidak mengalami salah sasaran. *Kedua* karakteristik kebijakan disini adalah jenis dan standar sasaran kebijakan dimana kejelasan mengenai kebijakan tersebut harus benar-benar dipahami dan diperdalam oleh seluruh pelaksana. *Ketiga* variabel lingkungan menurut Mazmanian dan Sabastier tersebut lebih menuju kepada variable pendukung berjalannya suatu implementasi yang baik sesuai dnegan rencana akan sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan dimana berjalannya suatu kebijakan.

Mazmanian dan Sabastier (1983) menyebutkan beberapa variabel dalam mengimplementasikan kebijakan yang kemudian dikelompokkan kepada tiga jenis variable pokok yaitu : (1) *Tractability of the problem* atau tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi; (2) *Ability of statute to structure implementation* atau kemampuan kebijakan dalam merespon masalah yang akan dipecahkan. Semakin jelas tujuan, dukungan, sumberdaya dan lain-ain maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan; (3) *Non Statutory variable* atau variabel non kebijakan. Kelompok variabel yang ketiga ini dapat juga

disebut sebagai variabel konteks atau lingkungan kebijakan. Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan, maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan.

2.1.2 Standar Pelayanan Minimal

Standar pelayanan minimal merupakan pelayanan terendah yang diberikan oleh suatu instansi atau lembaga. Standar pelayanan minimal yaitu suatu dasar atau pedoman suatu lembaga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkannya. Dalam suatu lembaga atau instansi tentunya memiliki suatu standar pelayanan minimal baik dari organisasi pemerintah maupun swasta.

Oentarto memberikan pendapatnya tentang Standar Pelayanan Minimal yaitu :

> Standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis baik bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen). Adapun nilai strategis tersebut yaitu: Pertama, bagi pemerintah daerah: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan. Kedua, bagi masyarakat: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah (daerah). (Oentarto, et al. 2004:173)

Dari pendapat di atas bahwa standar pelayanan minimal yang sangat strategis baik bagi pemerintah maupun masyarakat ada dua hal yaitu bagi pemerintah daerah, dimana standar pelayanan menjadi tolak ukur dalam hal melakukan pelayanan dalam pembiayaannya artinya bahwa memiliki suatu

aturan dan aturan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan, bagi masyarakat menjadi suatu acuan standar pelayanan yang disediakan oleh pemerintah, dimana pelayanan tersebuat dapat dinilai dari kualitas dan kuantitas yang diberikan.

Defenisi standar pelayanan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal Pasal 1 Ayat 6 yaitu.Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Dari pendapat di atas bahwa standar pelayanan minimal telah diatur dalam peraturan perundang-undang dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Standar pelayanan merupakan urusan wajib daerah dan masyakat berhak memperolehnya.

2.1.3 Angkutan Umum Massal

Angkutan umum masal merupakan suatu layanan angkutan yang tersedia dan digunakan oleh masyarakat umum. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Pm 108 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek Pasal 1 yaitu :

> Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek adalah Angkutan yang dilayani dengan Mobil Penumpang umum atau Mobil Bus umum dalam wilayah perkotaan dan/atau

kawasan tertentu atau dari suatu tempat ke tempat lain, mempunyai asal dan tujuan tetapi tidak mempunyai lintasan dan waktu tetap.

Sesuai dengan peraturan di atas jelas bahwa angkutan umum massal berupa dengan mobil penumpang umum atau mobil bus dalam kawasan tertentu dimana mempunyai asal dan tujuan dalam pengangkutan. Angkutan umum massal sanagat memberikan manfaat dan kemudahan bagi masyarakat dalam melakukan suatu aktivitasnya sehari-hari. Menurut Warpani angkutan umum penumpang adalah angkutan kota (bus, minibus, dsb),kereta api, angkutan air, dan angkutan udara. (Warpani, 1990). Dari pendapat warpani sangat jelas diuraikan macam-macam angkutan umum baik itu angkutan darat, air dan angkutan udara seperti pesawat terbang.

Menurut Keputusan Mentreri Perhubungan KM. 35 Tahun 2003Tentang Penyelenggaraan Perhubungan, Pasal 16 menjelaskan mengenai Angkutan orang dengankendaraan umum dalam trayek, terdiri dari :

1. Trayek lintas batas negara, yaitu trayek yang melalui batas negara.
2. Trayek antar kota antar propinsi, yaitu trayek yang melalui lebidari satu daerah propinsi.
3. Trayek antar kota dalam propinsi, yaitu trayek yang melalui antar daerah kabupaten dan kota dalam satu daerah propinsi.
4. Trayek kota, yaitu trayek yang keseluruhannya berada dalam kota.
5. Trayek perdesaan, yaitu trayek yang keseluruhannya berada dalam kabupaten.
6. Trayek perbatasan, yaitu trayek antar perdesaan yang berbatasan, yang keseluruhannya berada di daerah propinsi atau antar daerah propinsi.

Berdasarkan jenis angkutan yang termasuk kedalam trayek di atas, dapat dipahamibahwa pembuatan trayek dimaksudkan agar terjadinya

ketertiban lalu lintas yang ada, dengan dibuatnya trayek maka tidak ada lagi angkutan umum yang mencari penumpang keluar dari trayek yang telah ditentukan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pelaksana dalam mewujudkan suatu tujuan yang diharapkan kedepannya. Pentingnya implementasi, dimana suatu keberhasilan lembaga atau organisasi ada pada pelaksanaanya. Tidak bisa dipungkiri bahwa banyak lembaga/ organisasi yang gagal akan cita-citanya ke depan, itu disebabkan karna kurangnya implementasi ataupun tidak mau mengimplementasikan kebijakan atau aturan yang telah ditetapkan.

Ketika suatu organisasi melakukan sesuai dengan peraaturan, maka dalam melaksanakan kebijakan akan berhasil. Untuk mencapai suatu tujuan maka di dalamnya ada proses yang harus dilakukan oleh aparatur, dimana berwujud pada suatu tindakan baik tidaknya pelaksanaan yang dilakukan. Tindakan merupakan suatu aktivitas yang dilakukan oleh implementator dimana tindakan tersebut dilakukan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Kebijakan merupakan suatu konsep yang dihasilkan dari masalah yang diterima, serta dipahami, dikaji dan di analisis sehingga membentuk suatu cara penanggulan dan yang menjadi suatu dasar, dan pedoman dalam

melaksanakan suatu pekerjaan serta dalam bertindak. Kebijakan tidak serta merta dikeluarkan oleh pemimpin tanpa ada pemahaman, pengkajian serta analisis terhadap suatu kondisi di lapangan, yang menjadi dasar untuk membuat suatu kebijakan. Kerap kali kebijakan yang dikeluarkan oleh pemimpin akan mengakibatkan masalah, yang tujuan awalnya sebenarnya memberikan solusi terhadap masalah tersebut. Kebijakan yang benar akan menghasilkan buah yang baik jika diimplementasikan dengan benar.

Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mencampai suatu tujuan dalam memecahkan suatu masalah dan memberi kesejahteraan dan kenyamanan terhadap yang menerimanya. Implementasi kebijakan oleh aparatur secara umum dapat dilihat hasilnya pada kinerjanya, dimana ketika kebijakan tersebut dilaksanakan dapat dinilai apakah dalam pelaksanaannya benar-benar dilakukan secara maksimal, setengah-setengah atau tidak diimplementasikan. Seperti penjelasan di atas bahwa tercapainya suatu tujuan karena adanya implementasi. Begitu juga dengan Dinas Perhubungan kota Bandung dimana WalikotaBandung mengeluarkan kebijakan Nomor 704 Tahun 2008 Tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum MassalBus Trans Metro Bandung, untuk menyelesaikan suatu masalah.

Standar pelayanan minimal yang dikeluarkan oleh Walikota Bandung merupakan suatu peraturan atau upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalah mengenai pelayanan yang dilakukan oleh

aparatur pemerintah khusunya Dinas Perhubungan Kota Bandung. Dengan adanya kebijakan Walikota Bandung, diharapkan untuk menyelesaikan masalah yaitu petugas pengelola tiket tidak ada di *shelter* yang disebabkan karena kurangnya sumber daya manusia dari Dinas Perhubungan Kota Bandung, hal ini dikarenakan kurangnya dana yang dibutuhkan dalam melaksanakan Kebijakan Peraturan Walikota Bandung yang mengakibatkan, pengawasan di lapangan terhadap petugas Trans Metro Bandung tidak berjalan dengan baik, begitu juga kurangnya sumber daya petugas Trans Metro Bandung, sehingga dalam pengelolaan tiket disetiap *shelter* terbengkalai atau tidak berjalan. Begitu juga penyampaian informasi kepada masyarakat yang tidak disampaikan sesuai SPM yang diatur dalam peraturan Walikota Bandung.

Mengacu pada permasalah di atas peneliti menggunakan teori dari Edwards III untuk membedah permasalahan pada penelitian ini. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasil implementasi kebijakan dari model implementasi kebijakan Edwards III yang meliputi *communication*(komunikasi), *resources (*sumber daya), *disposition* (disposisi), *bureauratice structure* (struktur birokrasi). Dimana pada teori ini dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan dan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, keempat indikator tersebut harus berjalan sinergi.

Pertama adalah faktor *communication* merupakan salah faktor keberhasilan dalam suatu Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun

2008 Tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massa Bus Trans Metro Bandung. Ketika *communication* Dinas Perhubungan berjalan dengan baik maka salah satu indikasi keberhasilan dalam pengimplementasian Kebijakan Walikota Bandung berhasil. Kejelasan *communication* antar aparatur maupun masyarakat sangatlah dituntut, supaya tidak ada kesenjangan dan kesalah pahaman yang tidak diinginkan, begitu juga dengan kekonsistenan dalam melakukan suatu komunikasi.

Kedua adalah faktor *resources*merupakan hal terpenting dalam melakukan suatu implementasi kebijakan walikota Bandung oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung, kekurangan *resources*dapat menyebabkan ketidak maksimalan pengimplementasian kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massa Bus Trans Metro Bandung, akan tetapi ketika *resources*Dinas Perhubungan Kota Bandung tercukupi, maka pengimplementasian kebijakan Walikota Bandung akan terlaksana sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Ketiga adalah faktor *disposition* merupakan penunjang keberhasilan dalam melaksanakan kebijakanPeraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massa Bus Trans Metro Bandung. Ketika *disposition* yang baik, sopan yang diberikan oleh aparatur Dinas Perhubungan Kota Bandung maka faktor yang pertama adalah komunikasi sangat memberikan dampak positif dalam menjalankan tugas. Begitu juga kepatuhan, para aparatur yang sangat diharapkan untuk

membangun kerjasama yang baik dalam pengimplementasi kebijakan Walikota Bandung tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum MassalBus Trans Metro Bandung.

Keempat adalah faktor *bureauratice structure* sangat mempengaruhi tercapainya suatu tujuan Dinas Perhubungan Kota Bandung dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massa Bus Trans Metro Bandung. ketika *bureauratice structure* lemah maka keberhasilan dalam mencapai suatu tujuan dalam pengimplementasian oleh aparatur Dinas Perhubungan Kota Bandung kemungkinan besar tidak akan berjalanan dengan baik, akan tetapi sebaliknya jika *bureauratice structure* kuat, maka akan menunjang tercapainya suatu tujuan.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka defenisi dari operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam mencapai suatu tujuan bersama. Implementasi pada kebijakan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang SPM Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung bertujuan untuk memberikan kenyamanan, kesehteraaan bagi masyakarat.

2. Kebijakan merupakan suatu konsep yang dihasilkan dari masalah yang diterima, serta dipahami, dikaji dan di analisis sehingga membentuk suatu cara penanggulan dan yang menjadi suatu dasar, pedoman dalam melaksanakan suatu pekerjaan serta dalam bertindak. Kebijakan Wali Kota Bandung memberikan hal positif dalam penaggulan permasalahan pada Bus Trans Metro Bandung.
3. Peraturan Daerah merupakan suatu aturan yang bersifat mengikat karena mempunyai kekebalan hukum yang ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan Kebijakan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung. untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indikator berikut :
    1) *Communication*adalah suatu proses penyampaian informasi terhadap aparatur yang melaksanakan Kebijakan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung. komunikasi dalam penelitian ini meliputi :

a. *Transmission* merupakan penyaluran atau penyampaian informasi yang telah dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

b. *Clarity*merupakan tujuan yang telah ditetapkan jelas atau tidak ambigu yang dimana sesuai dengan kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

c. *Consistency* merupakan penetapan tujuaan dengan kebijakan yang dibuat oleh Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

2) *Resources* merupakan sumber-sumber dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi :

a. *Staff* merupakan aparatur Dinas perhubungan sebagai pelaksanana kebijakan PeraturanWalikota Bandung

Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung.

b. *Facilities* merupakan sarana prasana yang mendukung pelaksanaan kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

c. *Information* merupakan data yang diperlukan oleh aparatur dan disampaikan kepada penerima dalam pengambilan keputusan pada pelaksanaan kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM Pengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

d. *Authority* merupakan suatu yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM Pengoperasian Bus Trans Metro Bandung.

3) *Dispositions* merupakan sikap para aparatur atau dukungan dalam melaksanakan kebijakan PeraturanWalikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPM PengoperasianPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung. disposisi meliputi :

a. *Attitude* merupakan suatu penerimaan pada suatu kebijakan dalam melaksanakan kebijakan PeraturanWalikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

b. *Obedience*merupakan suatu sikap yang baik yang dilakukan oleh aparatur Dinas Perhubungan dalam melaksanakan kebijakan PeraturanWalikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

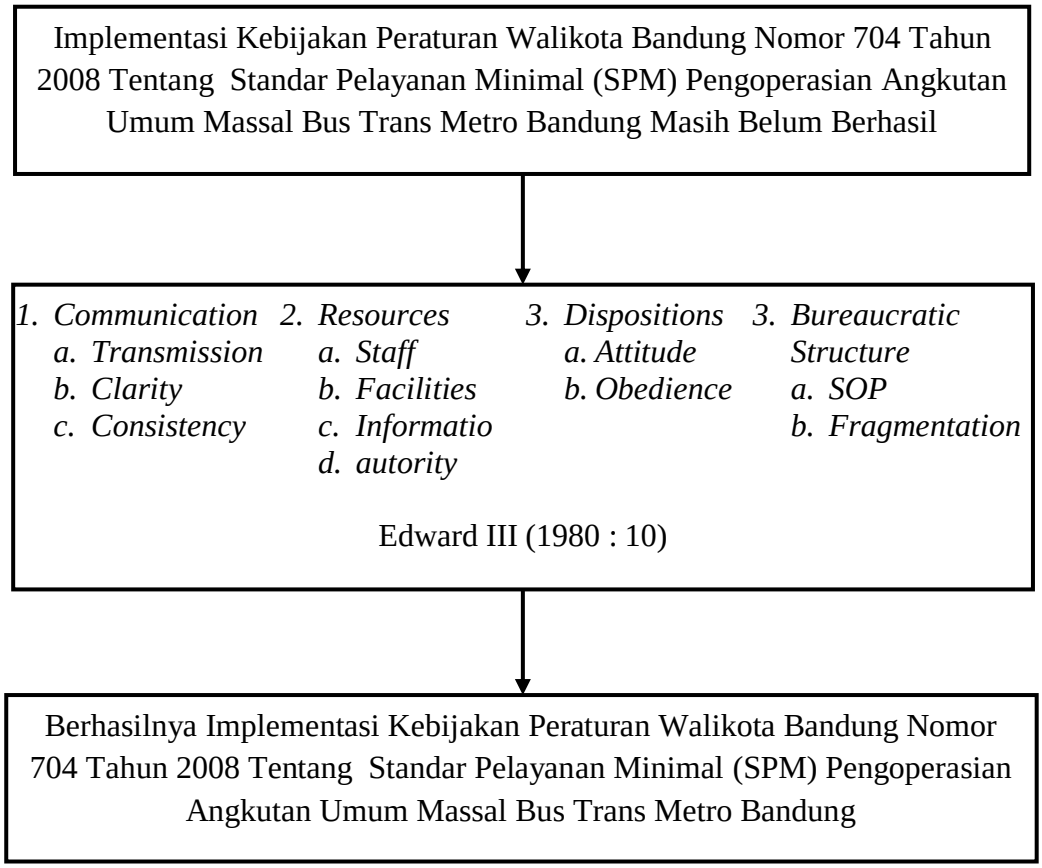
4) *Bureaucratic Structure* merupakan pembagian wewenang dalama melaksanakan kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung. Struktur birokrasi dalam penelitian ini meliputi :

a. *Fragmentation* merupakan pembagian tugas sebagai tanggung jawab dalam melaksanaan kebijakan PeraturanWalikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

b. *Standard Operating Prosedur* (SOP) merupakan prosedur dalam melaksnakan kebijakan PeraturanWalikota Bandung Nomor 704 tahun 2008 tentang SPMPengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung.

Berikut ini merupakan model kerangka pemikiran yang dibuat oleh peneliti untuk memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan sebagai berikut :

Gambar 2. 2
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil olahan peneliti, 2018)

2.2 Proposisi

Berdasarkan uraian di atas, proposisi penelitian ini yaitu Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Bandung Nomor 704 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pengoperasian Angkutan Umum Massal Bus Trans Metro Bandung ditentukan oleh komunikasi, sumberdaya, disposisi, struktur birokrasi.