BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

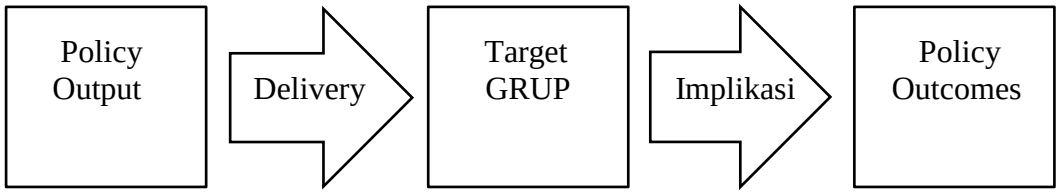
2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1 Implementasi

Implementasi suatu kebijakan harus dilakukan dengan baik secara individual ataupun secara kelompok supaya peraturan yang telah direncanakan terlaksana dengan baik pada pelaksanaan dilapangan.

Secara umum pengertian implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti sebagai pelaksana atau penerapan. Penggunaan istilah implementasi mulai muncul kepermukaan beberapa dekade yang lalu, yang pertama menggunakan istilah tersebut adalah Haroad Laswell (1956). Sebagai ilmuan yang pertama kali mengembangkan studi tentang kebijakan publik (Laswell .2012 :17). Istilah implementasi bisa dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk pencapaian tujuan dan merumuskan secara pendek bahwa untuk mengimplementasikan suatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Gambar 2.1
Implementasi Sebagai *Deliveri Mechanism Policy Output*



(Purwanto.Sulistyastuti, 2012 :21)

Implementasi dikaitkan dengan kebijakan bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan kemudian dibuat dalam suatu bentuk positif seperti Undang-undang lalu didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan namun sebah kebijakan dilaksanakan atau diimplementasikan untuk memiliki dampak dan tujuan yang diharapkan. Proses implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat-pejabat dan pemerintah yang diarahan pada tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Implementasi dapat dikatakan sebagai proses dari kebijakan yang merupakan suatu roda kebijakan dimana kebijakan itu dapat berjalan dengan adanya proses implementasi.

Pemaparan diatas menyatakan bahwa implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluara kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan itu sendiri menjadi harapan akan munculnya keluaran kebijakan dan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh sekelompok sasaran guna mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri. Subarsono mengungkapkan mengenai pemahaman implementasi dengan baik dapat dilakukan menggunakan dua pendekatan antara lain :

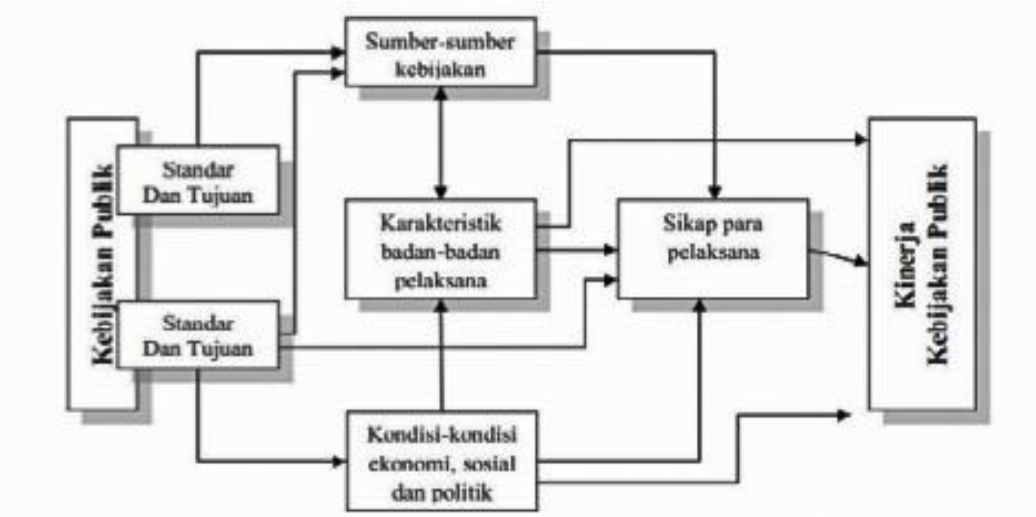
1. Memahami implementasi sebagai bagian dari proses kebijakan atau implementasi adalah salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus kebijakan.
2. Implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disyahkan dalam bentuk hukum) sehingga sumber daya yang ada dalam kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya. (Subarsono, 2008:81)

Implementasi adalah proses pelaksanaan dari kebijakan yang telah di sepekati bersama untuk memberikan solusi terhadap masalah yang muncul di masyarakat, implementasi sebagaai pelaksana pengelolaan dari hasil kebijakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Implementasi pada dasarnya memiliki peran penting dalam terwujudnya kebijakan. Implementasi dimaknai sebagai pengelola hukum yang mampu mendistribusikannya melalui kebijakan atau peraturan yang sudah ditetapkan berdasarkan Perda dan Undang-undang yang sifatnya mengundang untuk dipatuhi. Anderson, 1990:172 melihat implementasi ini sebagai :

> "*Administration of the law in whch varios actors, organizations, procedures, and technique work together to ut adopted policies into effek in an effort to attain policy or program goals"*
> (Anderson, 1990:172)

Dalam pemahaman di atas, implementasi memiliki makna sebagai pengelolaan hukum karena kebijakan telah disyahkan sebagai produk hukum atau salah satu bentuk hukum yang sifatnya harus dilaksanakan. Implementasi memerlukan sumber daya yang cukup banyak untuk mengerahkan semua pelaksanaan kebijakan guna terwujudnya tujuan kebijakan tersebut.

Gambar 2.2
Proses Implementasi



(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975)

Proses implementasi bermula dari adanya suatu kebijakan atau rencana maupun program, suatu kebijakan yang diformulasikan dengan misi untuk pencapaian tujuan dan sasaran tertentu. Proses implementasi pencapaian tujuannya maka suat kebijakan memerlukan suatu masukan kebijakan (policy input). Masukan kebijakan salah satunya terciptanya kemampuan aparatur pelaksana dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan dan rencana dari kebijakan itu sendiri terlaksana sesuai yang diharapkan. Menurut Keviniemi dalam prespektifnya mengemukakan bahwa proses implementasi :

> *"Non-governmental actor* tersebut juga disebut sebagai faktor lingkungan dalam proses implementasi. Lingkungan kebijakan yang kondusif tentu akan menciptakan kondisiyang memungkinkan implementasi untuk dapat berhasil" (dalam purwanto.Sulistyastuti. 2012:81)

Implemantasi merupakan proses pelaksanaan dari kebijakanyan secara struktur yang terintegrasi dengan konsep yang menyatukan antara peranan penting

dalam suatu pemerintah dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri, pelaksanaan kebijakan berpengaruh terhadap kemampuan aparatur dan faktor ligkungan sebagai pendukung berjalannya pelaksanaan dari kebijakan itu, namun dalam prosesnya banyak kendala dari kemampuan aparatur sebagai pelaksana sehingga tindakan-tindakan dalam pencapaian tujuan kebijakan berjalan tidak optimal, upaya peningkatan kemampuan aparatur guna untuk menunjang proses pelaksanaan kebijakan berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Pemerintah memberikan fasilitas berupa pembinaan dan pengarahan kepada aparatur sebagai bagian dari pelaksana kebijakan tersebut.

Implementasi dalam prosesnya harus dapat melihat dari segi kondisi lingkungan agar penerapan kebijakan tidak sulit beradaptasi dengan lingkungan baik dengan implementor dengan individual ataupun perkelompok, implementasi dapat berjalan apabila hubungan antar organisasi terjalin baik dan tidak mementingkan kepentingan golongan untuk saling menguntungkan satu sama lain dengan mengesampingkan kepentingan public. Implementor mampu dalam melihat sumber daya manusia yang sedang berseteru sehingga kebijakan yang sudah dibuat akan lebih mudah untuk di implementasikan kepada golongan atau masyarakat guna untuk menyelesaikan masalah yang muncul dari masyarakat itu sendri.

Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan dapat dikatakan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan itu sendiri. Kebijakan akan menjadi hiasan semata apabila tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan sesunggunya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme

penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah koflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

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

> "Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap 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)"

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersam-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenag membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework* yaitu:

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

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

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

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

Menurut pernyataan tersebut bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif,

peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atua dapat diartikan sebagai kemampuan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujunan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Implemetasi merupakan suatu kegiatan yang komplek, melibatkan banyak pelaku dengan beberapa kepentingan, hambatan dalam kebijakan yang akan di implementasikan adalah tidak dirumuskannya secara jelas hasil dari kompromi politik yang ikut terlibat dlam proses perumusan kebijakan tersebut. Namun kemudian apa yang di pikirkan tersebut realisasinya jauh dari apa yang tertulis di dalam kertas, berikut adalah kutipan dari Schneider yang secara gambling menggambarkan tentang hal itu :

> *"The greatest difficlutyin devising better social program is not determining what are reasonable polcies on paper, but finding the means for coverting these policies into viable field operations that correspond reasonably well to orginall intensions"* (Schneider, 1982:715)

Kebijakan sebagaimana yang telah dipaparkan, berpengaruh terhadap pandangan lama yang disebut sebagai dikhotomi (pemisahan) antara politik dengan administrasi. Kebijakan tidak bisa dijadikan alat politik untuk mengatur administrasi dalam suatu pemerintahan, kebijakan dibuat berdasarkan rumusan permasalahan yang terjadi dimasyarakat untk menyelesaikan permasalahan dan memberikan solusi dari permasalahan tersebut. Sedangkan menurut Subarsono dalam bukunya yang bejudul *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi* mengemukakan bahwa :

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

Berdasarkan pendapat ahli diatas dapat peneliti asumsikan bahwa kebijakan merupakan suatu aturan yang dibuat untuk mengatur perlaku sekelompok sasaran atau objek yang akan dikenakan oleh peratuan tersebut untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dilingkungan setempat, aturan tersebut juga dapat digunakan sebagai pedoman untuk melakukan pelayanan kepada kelompok sasaran.

2.1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan wujud nyata dari kewenangan pemerintah dalam mengurus dan mengatur Negara yang bersifat mengikat dan memaksa segala unsur yang ada didalamnya. Berdasarkan hal itu kebijakan publik juga dapat disebut sebagai hukum dalam arti luas mulai dari tingkat yang paling tinggi hingga tingkat yang paling rendah seperti Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya.

Kebijakan publik menurut wibawa yaitu: Serangkaian pilihan-pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau pemecahan masalah.(Wibawa, 1994:51). Definisi kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat

pemerintah untuk menjadi pedoman dalam memecahkan masalah-masalah dalam pemerintahan. Adapun implikasi dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan oleh Islamy menurut Anderson adalah:

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

(Islamy,1997:19)

Pendapat tersebut menegaskan bahwa kebijakan publik mempunyai tujuan tertentu dan berisi tindakan-tidakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar direalisasikan di lapangan seperti yang direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *tujuan yang telah* ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan. Berdasarkan hal itu Afan Gaffar mendefinisikan implementasi sebagai berikut: Implementasi

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

Pendapat di atas memberi pemahaman bahwa implementasi adalah pelaksanaan secara nyata dilapangan dari kebijakan-kebijakan atau aturan-aturan yang telah dibuat, sehingga hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat. Adapun implementasi kebijakan yang dikemukakan Solichin Abdul Wahab yaitu :

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

Pendapat wahab juga memberi pengertian bahwa implementasi merupakan tahap untuk merealisasikan sebuah kebijakan yang nantinya akan bermuara pada tercapainya tujuan. Sehubungan dengan hal itu Wahab juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan yaitu:

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

Pendapat di atas menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan yang menjadi pedoman atau dasar tersebut dapat berupa Undang-Undang, keputusan-keputusan pemerintah yang pada intinya berisi cara menjalankan kebijakan tersebut. Sementara itu implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono

dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy analisys, yaitu:

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

Implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono di atas menjelaskan pentingnya sebuah kebijakan untuk direalisasikan dilapangan agar manfaat dari kebijakan tersebut dirasakan oleh masyarakat. Setelah kebijakan direalisasikan, maka akan timbul dampak dari pelaksanaan kebijakan sehingga nantinya outcome atau dampak tersebut dapat diukur apakah pelaksanaan kebijakan tersebut berhasil atau tidak.

> Implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijaka derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2003:158)

Implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melaluiformulasi kebijakan. Kebijakan publik banyak yang dinilai kurang efektif atau bahkan tidak efektif. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul saat kebijakan tersebut

diimplementasikan. Berdasarkan hal itu para pelaksana kebijakan dituntut untuk dapat memusatkan perhatiannya untuk mencari cara-cara yang sesuai untuk dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan efektif.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses pelaksanaan atas berbagai bentuk kebijakan yang dicanangkan oleh negara atau pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya, yang berguna bagi kepentingan publik. Dalam kaitan ini Dunn menyatakan bahwa:

> *"policy implementation includes the execution and steering of law action over time. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical"* (Dunn, 1981:60).

Pelaksanaan kebijakan menurut William Dunn tersebut lebih bersifat kegitan praktis termasuk didalamnya melaksanakan eksekusi serta mengarahkan. Pengarahan kebijakan merupakan suatu bagian yang sangat penting dalam suatu proses kebijakan. Setiap kebijakan dalam prakteknya sering memunculkan masalah di lapangan karena umumnya kebijakan yang dirumuskan tidak sesuai dengan masalah yang ada, sehingga dalam hal ini Mazmanian dan Sabatier mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

> *"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 dan Sabatier, 1983:4)

Pendapat Mazmanian dan Sebatier diatas dapat diartikan sebagai suatu pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar yang biasanya dalam bentuk undang

undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan ekslusif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutnya secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya."

Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat pada tahap pelaksanaan. Meskipun demikian, pelaksanaan kebijakan sesungguhnya bukan sekedar bersangkut paut dengan makanisme penjabaran keputusan-keputusan rutin lewat saluran-sluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, kebijakan menyangkut masalah, konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pada gilirannya implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Tachjan mengemukakan bahwa:

> "Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu."
> (Tachjan, 2006:63)

Pendangan Tachjan diatas dapat diartikan bahwa produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijkan publik tersebut, baik dari prospektif politik maupun prospektif administrasi secara berimbang.

Van Meter dan Van Horn mengaartikan implementsi kebijakan 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*".
> (Van Meter dan Van Horn, 1975:447)

Pendapat Van Meter dan Van Horn diatas dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Menurut Tahir, implementasi suatu kebijakan adalah "suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi kenyataan".(Tahir, 2014:56) Lebih lanjut, Wibawa mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut:

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

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sebenarnya merupakan serangkaian proses atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui konsep, asas dan prinsip kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan juga dapat diartikan sebagai realisasi aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan melalui kebijakan yang telah ditetapkan sedangkan yang dimaksud dengan studi implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mengukur keberhasilan atau ketidakberhasilan suatu kebijakan.

Kesalahan-kesalahan dari suatu kebijakan, dapat diketahui setelah kebijakan tersebut dijalannkan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan maka Edwards III mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Communications
2. Resources
3. Dispositions
4. Bureaucratic Structure.

(Edwards III, 1980:17)

Faktor-faktor di atas mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Komunikasi yang baik tentunya sangat diperlukan dalam sebuah implementasi kebijakan. Terjadinya komunikasi yang baik ditentukan oleh adanya sumberdaya yang mendukung. Keberadaan sumberdaya tersebut juga harus diikuti dengan adanya disposisi dan didukung oleh struktur birokrasi sebagai pedoman, agar sebuah implementasi kebijakan dapat terlaksanan.

Adapun faktor yang pertama *Communication* menurut Edwards III adalah:

> *"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 transmittedto appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and theymust be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications."(*Edwards III, 1980:17)

Komunikasi merupakan informasi yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan serta disampaikan kepada sasaran atau pihak terkait Komunikasi dalam kebijakan mencakup kejelasan informasi dan konsistensi informasi. Kejelasan informasi menghendaki agar adanya informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Faktor Kedua *Resources* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edwards III adalah:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matterhow accurately they aretransmitted, if the personel responsible 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 di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber daya manusia yang memadai dan benar-benar mempunyai kemampuan sesuai bidangnya. Berhasilnya suatu implementasi kebijakan juga didukung oleh anggaran yang cukup dan fasilitas yang memadai, karena fasilitas sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya kewenangan dalam implementasi kebijakan berperan untuk meyakinkan bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor Ketiga, Menurut Edwards III mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh disposisi:

> *"The dispositions or attiudes 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 implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. most implementors 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 reason is the complexity of the policies themselves. the way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests*".(Edwards III, 1980:89).

Disposisi merupakan perilaku atau karakter yang berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran

dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakn akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Faktor Keempat dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edwards III *Bureaucratic structure* adalah:

> *Policy implementors 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 standard operating prosedurs (SOPs) and fragmentation. the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors 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)

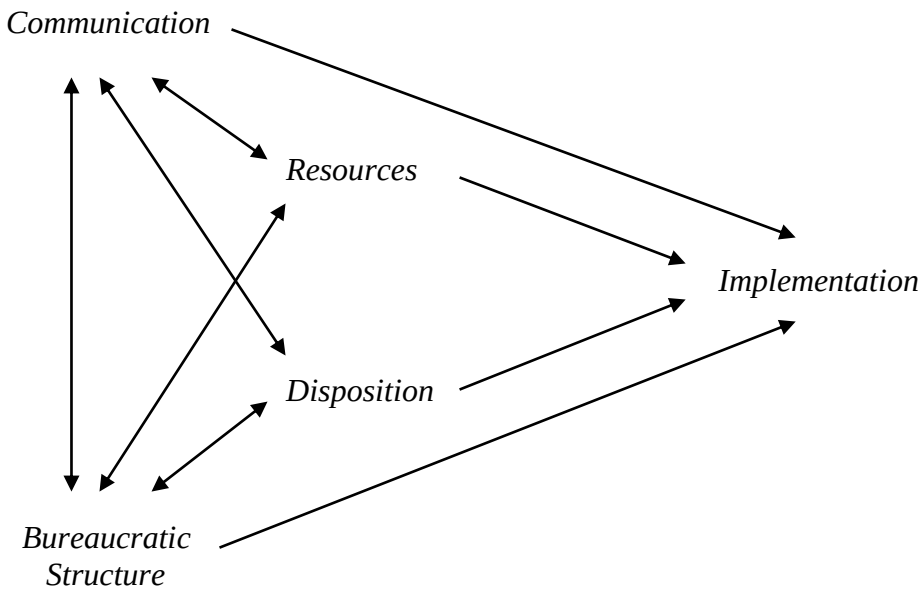
Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang penting terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi mencakup dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Mekanisme dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standar Operation Procedur (SOP).* SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak keluar

jalur dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Dari pendapat Edward diatas dapat diartikan bagi para pelaksana kebijakan yang mungkin telah mengetahui apa yang harus mereka lakukan, dan mereka memiliki sikap dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan, tetapi mereka mungkin akan terhambat dalam pelaksanaan kebijakan oleh struktur birokrasi, yaitu terkait dengan standar prosedur pelaksanaan dan pembagian kerja.

Peran dan pengaruh masing-masing faktor *communications*, *recources*, *disposition* dan *bureaucratic structure* dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 2.3
Model Pendekatan Implementasi Menurut George Edwards III



Sumber : George III Edwards : Implementing Public Policy, 1980

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

2.1.3.1 Ukuran Implementasi Kebijakan

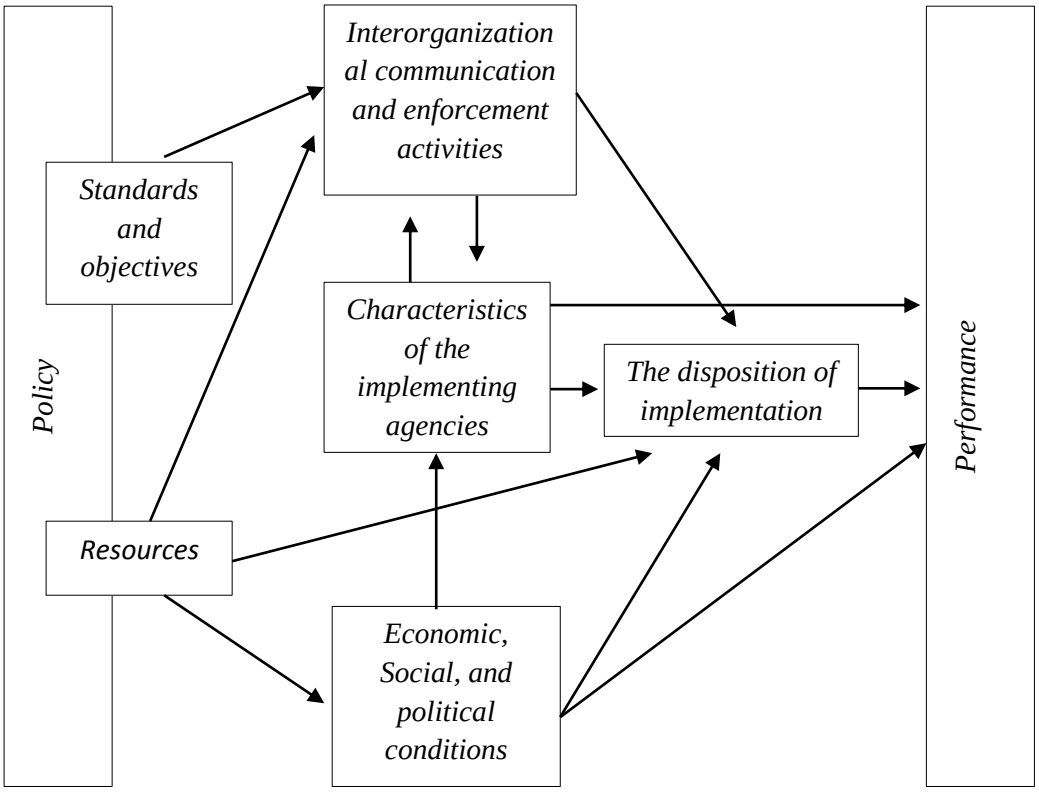
Berbagai model implementasi yang ditawarkan oleh sejumlah ahli dalam membedah persoalan implementasi kebijakan dalam mencapai tujuannya. Secara umum, dalam proses implementasi sebuah kebijakan para ahli mengidentifikasikan berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut Van Metter dan Van Horn terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

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)

Mengenai keterkaitan antar variabel dalam model Van Meter dan Van Horn diperlihatkan pada gambar dibawah ini:

Gambar 2.4
A Model of Policy Implementation Process



Sumber: (Donald S. Van Metter, Carl E. Van Horn, 1975:463)

Dari gambar diatas, terlihat bahwa ada hubungan yang saling mempengaruhi diantara variabel atau faktor utama dalam pelaksanaan kebijakan. Misalnya faktor atau variabel sumber-sumber kebijakan dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik serta mempengaruhi juga sikap para pelaksana. Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi ciri-ciri pelaksana. Variabel komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan dengan saling mempengaruhi dengan ciri-ciri pelaksana.

Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang penting terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi mencakup dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Mekanisme dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur (SOP).* SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak keluar jalur dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

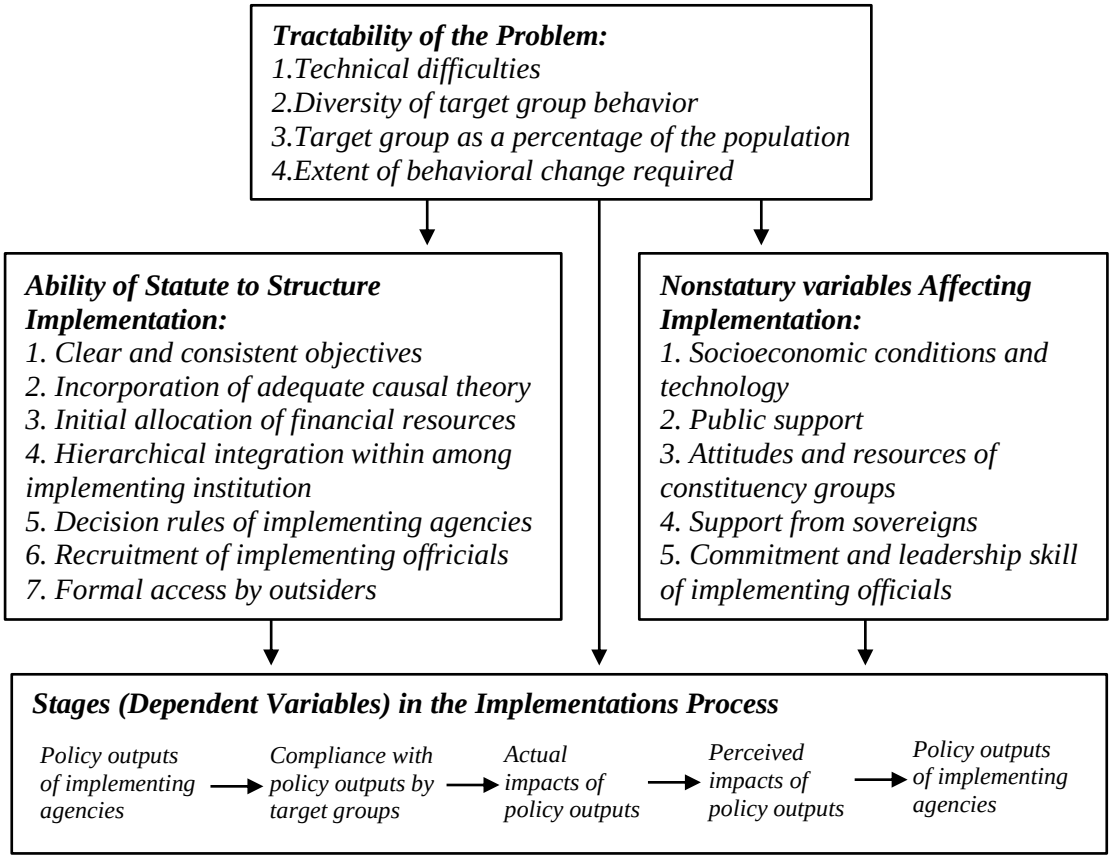
Mazmanian dan Sebatier mengklasifikasikan implementasi kebijakan menjadi tiga kategori yaitu: "*tractability of the problems, ability of policy decision to structure implementation and nonstatury variable affecting implementation".* (Mazmanian dan Sebatier, 1983:21-30)

Maksud dari ketiga kategori variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/ dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
3. Pengaruh langsung variabel yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Ketiga kategori variabel tersebut sebagai variabel bebas yang mempengaruhi terhadap langkah-langkah proses implementasi kebijakan. Hal ini seperti dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.5
Variables involved in the Implementation Process



Sumber: (Mazmanian dan Sebatier, 1983:22)

Dari gambar di atas dapat diketahui bahwa, setiap kategori variabel terdiri dari beberapa dimensi, yaitu:

1. Mudah/tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator:
    1) Kesukaran-kesukaran teknis
    2) Keragaman perilaku kelompok sasaran
    3) Prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk
    4) Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator:

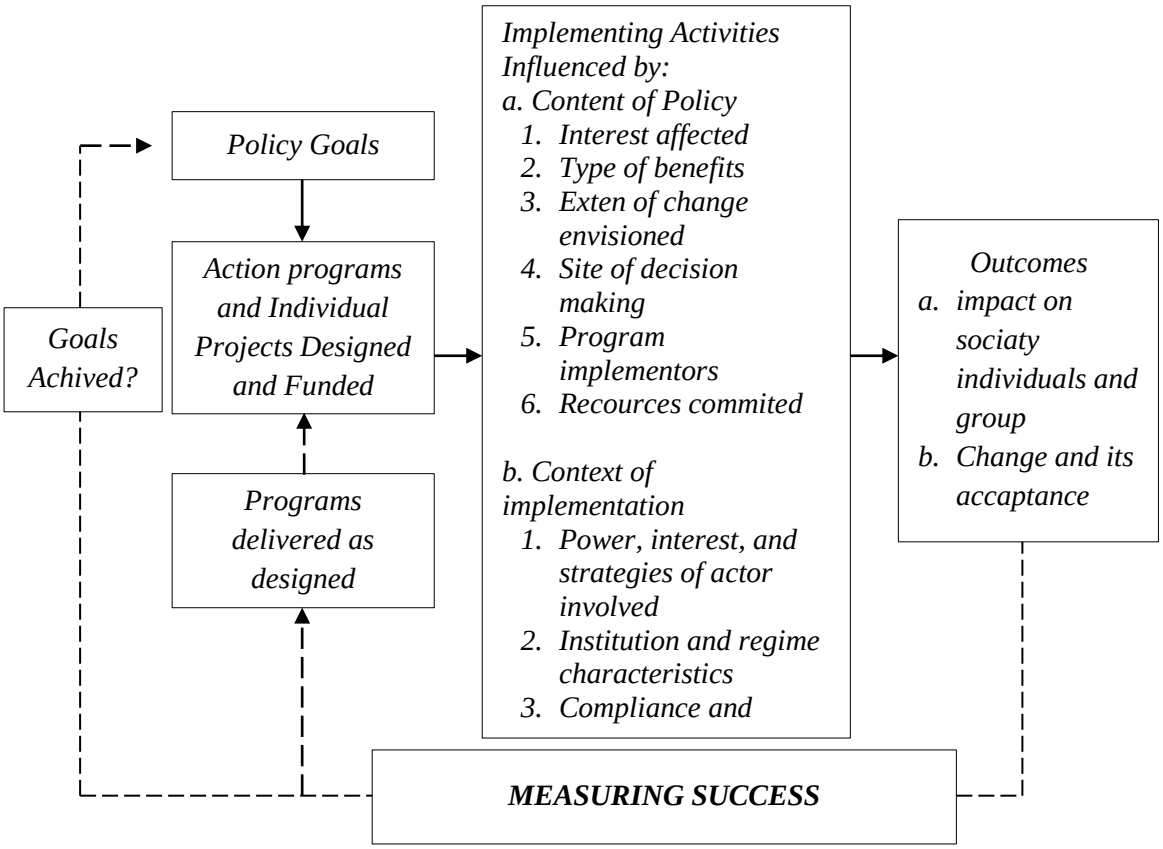
1) Kejelasan dan konsistensi tujuan
2) Digunakannya teori kausal yang memadai
3) Ketepatan alokasi sumber dana
4) Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
5) Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana
6) Rekruitmen pejabat pelaksana
7) Akses formal pihak luar

3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator:

1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
2) Dukungan publik
3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
4) Dukungan dari pejabat atasan
5) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana

Menurut Grindle, ada dua kelompok faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: "variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan variabel konteks kebijakan (*context of policy*)" (Grindle, 1980:9-10). Model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.6
Implementation as a Political and Administration Process



Sumber: (Grindle, 1980:11)

Isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks kebijakan (*context of policy*) yang diklasifikasikan menurut Grindle sangat mempengaruhi proses implementasi itu sendiri. Klasifikasinya sebagai berikut:

Isi kebijakan (*content of policy*):

1. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi);
2. *Type of benefits* (tipe manfaat);
3. *Exten of change envisioned* (tingkat perubahan perilaku);
4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan);
5. *Program implementors* (pelaksana program);
6. *Recources commited* (sumber daya)

Konteks kebijakan (*context of policy*):

1. *Power, interest, and strategies of actor involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor terlibat);
2. *Institution and regime characteristics* (karakteristik institusi dan rezim);

3. *Compliance and responsiveness* (kepatuhan dan daya tanggap).
(Grindle, 1980:11)

Faktor atau variabel isi sangat berkaitan dengan kepentingan, tujuan yang hendak dicapai, sumber-sumber yang dapat disediakan dan latar belakang yang dimiliki oleh faktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Tahir menjelaskan bahwa:

> "isi kebijakan menunjukan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijikan. Sementara itu faktor atau variabel konteks berkaitan dengan lingkungan dimana kebijakan itu dibuat dan aktivitas administrasi dilaksanakan".
> (Tahir, 2014:74)

Kesederhanaan model implementasi kebijakan ini merupakan kelebihan yang menjadikan model ini mudah untuk dipahami. Dalam penelitian ini model yang digunakan adalah model implementasi kebijakan dari Grindle karena sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

2.1.3.2 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan tidak akan berjalan tanpa adanya faktor-faktor yang mendukungnya. Sehubungan dengan itu adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana
2. tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatanhambatan
3. tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
4. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang

5. cukup memadai
6. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
7. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu
8. hubungan kausalitas yang handal
9. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai
10. penghubungnnya
11. Hubungan saling ketergantungan kecil
12. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
13. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
14. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
15. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Solichin Abdul Wahab,1997:7178).

Faktor-faktor pendukung yang diuraikan di atas memiliki keterkaitan antara satu dan yang lainnya. Sebelum menjalankan sebuah kebijakan, pembuat dan pelaksana kebijakan selayaknya memahami dengan benar mengenai faktor-faktor pendukung tersebut sehingga saat kebijakan di implementasikan akan menghasilkan manfaat yang diharapkan.

Implementasi kebijakan menimbulkan beberapa faktor yang salling ketergantungan satu sama lainnya, diantaranya faktor keberhasilan maupun faktor penghambat. Dwiyanto (2006:144-222) mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik sebagai implementor dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai baerikut :

a. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku.
b. Orientasi terhadap perubahan, menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan.
c. Budaya paternalism, merupakan sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan.
d. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan.

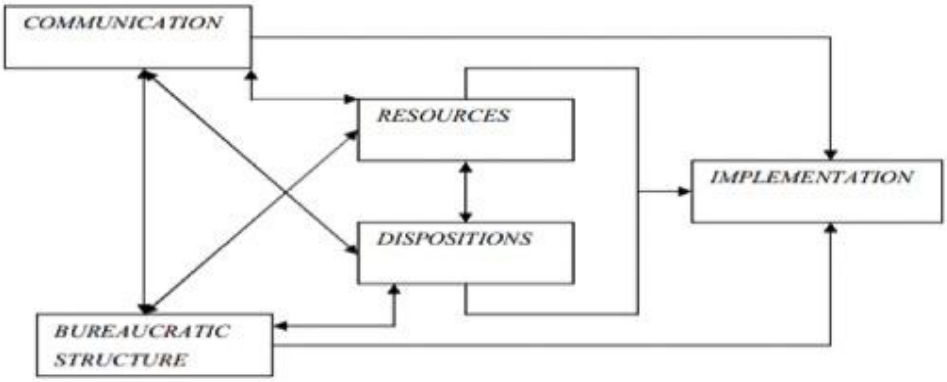
e. System intensif, berupa pemberian penghargaan materi maupu nonmateri kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diingikan. Sedangkan bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disintensif berbentuk teguran, peringata, penundaan/penurunan pangkat atau pemecatan.
f. Semangat kerja sama, dikonsepkan sebagai keterpaduan tim kinerja organisasi publik dipengaruhi oleh faktor-faktor yang beraneka ragam.

(Dwiyanto, 2012:90)

Enam faktor diatas adalah sebagai faktor pengaruh juga bisa dikatakan faktor pendukung atau faktor yang bekerja dalam proses implementasi bagi para implementor dalam mengimplementasikan kebijakan, implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sebagai hubungan antara penerjemaah pernyataan kebijakan kedalam aksi kebijakan, dalam aktifitas implementasi terdapat faktor-faktor yang akan mempengaruhi terlaksananya kegiatan atau kebijakan tersebut.

Faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh sebagai penentu implementasi kebijakan,dati setiap point yang terdapat dalam beberapa faktor tersebut menyatakan orientasi yang menjurus kepada perubahan dan etika pelayanan yang memberikan rasa huanis kepada masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut sebagaimana yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan tersebut.

Gambar 2.6
Faktor Pengaruh Implementasi Menurut George C. Edward III



(Sumber: Edward III, 1980:148)

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable yaitu (1) komunikasi *(Communications),* (2) sumberdaya *(Resources)* (3) disposisi *(Dispositions)* (4) struktur birokrasi *(Bureaucratic Structure).* Komunikasi dalam hal ini adalah keberhasilan implementasi kebijakan masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang menjadi tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut.

Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas tanpa adanya keseriusan implementor dan tidak diketahui oleh kelompok sasaran maka akan terjadi ketidak puasan terhadap kinerja implementor tersebut. Oleh sekelompok sasaran dari kebijakan tersebut, walaupun isi dari kebijakan tersebut sudah dikomunikasikan dengan jelas namun jika implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya yang dimaksud bisa berwujud manusia. Sumberdaya merupakan faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan agar tepat tujuan atau efektif.

Disposisi merupakan watak, tindakan dan karakteristik yang harus dimiliki oleh implementor, implementor harus mampu berkomitmen mengedepankan kejujuran, dan harus memiliki sifat demokratis guna untuk menjalankan kebijakan dengan baik dan benar. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang bertahap terhadap imlementasi kebijakan salah satu dari aspek struktur organisasi tersebut adalah adanya *(standar operating procedures)* SOP, sebagai pedoman bagi setiap implementasi.

2.1.3.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Kebijakan tidak berjalan jika tidak di implementasikan, namun dalam pelaksanaannya kebijkan sering dijumpai dengan permasalahan-permasalahan yang dapat menghambat perjalanan dari rencana kebijakan tersebut sehingga pelaksanaannya terhambat sebelum menuju pada tujuannya. Sabatier (1986:268) menyebutkan ada enam variabel utama yang dianggap member konstribusi keberhasilan atau kegagalan implementasi :

a. Tujuan atau sasaran kebjakan yang jelas dan konsisten;
b. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
c. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran;
d. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
e. Dukungan para stakeholder;
f. Stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik;

(Sabiter, 1986:26)

Masalah yang terstruktur dalam kebijakan adalah masalah yang pemecahannya melibatkan beberapa pembuat kebijakan itu sendiri, pemecahannya terbatas dalam hal ini nilai yang akan dikejar akan segera di setujui, tetapi hasil

dari kinerja itu tidak pasti dengan tingkat probabilitas yang kemngkinan sulit dihitung. Contohnya, masalah pembebasan tanah untuk pelebaran jalan yang perlu diganti rugikan dalam pemecahan masalah ini banyak melibatkan instansi dadalamnya dan pada akhirnya nilai atau hasil yang akan dikejar adalah tercapainya konsesus harga antara pemilik tanah dan pemerintah.

Implementasi kebijakan dalam pelaksanaanya tidak berjalan mulus melainkan ada beberapa faktor yang menghambatnya. Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Menurut Bambang Sunggono, faktor penghambat implementasi kebijakan yaitu:

a. 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 diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publikdapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
b. Informasi
   Implementasi kebijakan publik 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.
c. Dukungan
   Pelaksanaan suatu kebijakan public akan sangat sulit apabila pada pengimplementasi tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
d. 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 (Bambang Sunggono, 1994 : 149 – 153).

Faktor-faktor penghambat yang dikemukakan oleh Sunggono di atas memberi pengaruh yang besar terhadap berhasil atau gagalnya sebuah implementasi kebijakan. Faktor yang pertama yaitu isi kebijakan. Isi kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan harus jelas dan mudah dipahami oleh pelaksana kebijakan dan masyarakat. Faktor yang kedua yaitu informasi. Informasi merupakan suatu hal yang tidak kalah penting, adanya gangguan dalam berkomunikasi membuat informasi tidak dapat tersalurkan sebagaimana mestinya.

Faktor ketiga yaitu dukungan. Dukungan yang dimaksudkan disini yaitu dukungan dari pembuat kebijakan kepada semua pelaksana kebijakan. Adanya dukungan dapat menjadikan sebuah motivasi atau semangat pagi para pelaksana kebijakan. Faktor yang keempat yaitu pembagian potensi atau wewenang. Pembagian wewenang yang dimaksudkan disini yaitu adanya pembagian tugas yang sesuai dengan potensi yang bertujuan untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih dalam menyelesaikan pekerjaan.

Makinde (2005:85) mendefinisikan permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi antara lain :

1. Kelompok sasaran tidak terlibat dalam implementasi program.
2. Progam yang di implementasikan tidak mempertimbangkan kondisi linkungan sosisal, ekonomi dan politik.

3. Adanya korupsi.
4. Sumberdaya manusia yang kepastiannya rendah.
5. Tiak adanya kordinasi dan monitoring.

(Makine, 2005:85)

Faktor hambatan implementasi dalam penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa adanya kekurangan baik dari sumberdaya manusianya dan kurangnya kemampuan dalam mengoprasikan tenologi dalam persaingan global, penghabatan implementasi dapat mempengaruhi terhadap jalannya kebijakan yang telah ditetapkan, karena implementasi merupakan suatu jalan bagi kebijakan untuk tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Maka dari pada itu jalannya kebijakan harus dibenahi dulu implementasi dan implementornya dalam menerapkan kebijakan tersebut guna untuk tercapainya suatu tujuan.

Tabel 2.1
Tipolog Masalah Kebijakan

Elemen	Struktur Masalah		
	Struktur Baik	Agak Terstruktur	Tidak Terstruktur
Pembuat Kebijakan	Satu atau Beberapa	Satu atau Beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak Terbatas
Kegunaan (nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Probabilitas	Dapat dihitung	Sulit Dihitung	Sangat Sulit Dihitung
Contoh	Penghentian PNS	Pembebasan Tanah	Kemiskinan Kriminalitas

(Sumber : Diadopsi dari William Dunn, 1994:146)

Implementasi kebijakan dalam prosesnya tentu membutuhkan dana operasional sebagai pembantu pelaksana kebijakan tersebut, dana yang dimaksud

dalam sebagai pembantu dalam pelaksanaan kebijakan disini adalah dana untuk membiayai fasilitas dan saran yang menunjang demi tercapainya tujuan dari perumusan kebijakan tersebut. Dana yang digunakan berasal dari APBD dari salah satu daerah atau pemerintah yang berangkutan dalam pembuatan kebijakan, perumusan kebijakan atau pembuatannya harus terkonsep dan melibatkan ahli pada bidangnya masing-masing karena apabila kebijakan tersebut tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan atau tidak mencapai tujuannya makan dana anggaran tersebut akan terbuang tanpa hasil yang optimal.

2.1.3.4 Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.

d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

Upaya mengatasi hambatan dari suatu implementasi kebijakan mencakup beberapa cara. Pertama yaitu peraturan hukum yang jelas, sehingga jika adanya ketidakcocokan dalam suatu kebijakan dapat berpedoman pada peraturan hokum tersebut. Kedua yaitu, penegak hukum baik hakim, jaksa maupun polisi mempunyai mental yang baik sehingga dalam menyelesaikan hambatan-hambatan kebijakan tersebut bisa terselesaikan dengan baik. Ketiga yaitu tersedianya fasilitas-fasilitas yang memadai, keberhasilan pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh keberadaan fasilitas pendukungnya. Keempat yaitu, ketaatan dan kesadaran warga masyarakat terhadap hukum yang sesuai dengan perundang-undangan.

2.1.4 Penggertian Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa adalah anggaran keuangan yang diberikan pemerintah kepada desa, yang mana sumbernya berasal dari Bagi Hasil Pajak Daerah serta dari Dana Perimbangan Kuangan Pusat Dan Daerah yang diterima oleh kabupaten. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di dalam Pasal 18 menyatakan bahwa, Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten yang bersumber dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten untuk desa paling sedikit 10% (seuluh persen).

Pengelolaan Alokasi Dana Desa harus memenuhi beberapa prisip pengelolaan sebagai baerikut :

1. Setiap kegiatan yang pendanaannya diambil dari Alokasi Dana Desa harus melalui perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi secara terbuka dengan prinsip: dari, oleh dan untuk masyarakat.
2. Seluruh kegiatan dan penggunaan Alokasi Dana Desa harus dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi, teknis dan hukum.
3. Alokasi Dana Desa harus digunakan dengan prinsip hemat, terarah dan terkendali.
4. Jenis kegiatan yang akan di danai melalui Alokasi Dana Desa diharapkan mampu untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat, berupa pemenuhan kebutuhan dasar, penguatan kelembagaan desa dan kegiatan lainnya yang dibutuhkan masyarakat desa dengan pengambilan pengambilan keputusan melalui jalan musyawarah.
5. Alokasi Dana Desa harus dicatat di dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa melalui proses penganggaran yang seusai dengan mekanisme yang berlaku.

2.1.4.1 Penetapan Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa didasarkan ketetapan-ketetapan berikut ini:

1. Penetapan hasil dan perhitungan Alokasi Dana Desa setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

2. Penetapan dan hasil perhitungan Alokasi Dana Desa dimaksud diberitahukan kepada desa selambat-lambatnya bulan Agustus setiap tahunnya.
3. Data variabel independen utama dan variabel independen tambahan selambat-lambatnya dikirim oleh Tim Pendamping Tingkat Kecamatan kepada Tim Fasilitasi Kabupaten pada bulan Maret untuk penghitungan Alokasi Dana Desa berikutnya.

2.1.4.2 Penggunaan Alokasi Dana Desa

Penggunaan Alokasi Dana Desa yang digunakan belanja aparatur dan operasional Desa yaitu untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan prioritas sebagai berikut:

1. Peningkatan Sumber Daya Manusia Kepala Desa dan Perangkat Desa meliputi Pendidikan, Pelatihan, Pembekalan, Studi Banding.
2. Biaya operasional Tim Pelaksana Bidang Pemerintahan.
3. Biaya tunjangan Kepala Desa, Perangkat Desa, tunjangan dan operasional BPD, Honor ketua RT dan RW serta penguatan kelembagaan RT/RW.
4. Biaya perawatan kantor dan lingkungan kantor Kepala Desa.
5. Biaya penyediaan data dan pembuatan laporan, pertanggungjawaban meliputi:
    - Pembuatan/perbaikan monografi, peta, dan lain-lain data dinding.

- Penyusunan APBDes, LPPD, dan LKPJ, pelaporan dan pertanggungjawaban penggunaan Alokasi Dana Desa.
- Biaya lain-lain yang perlu dan mendesak, misalnya penanganan keadaan darurat seperti bencana alam, kebakaran dan sebagainya.

Pemberdayaan Masyarakat Alokasi Dana Desa yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemberdayaan masyarakat dengan prioritas kegiatan seperti:

1. Biaya Pemberdayaan Manusia dan Institusi, penggunaannya meliputi:
   - Pembinaan Keagamaan.
   - Peningkatan kemampuan Pengelola Lembaga Usaha Milik Desa (BUMDES, LPMD, dsb) dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat.
   - Pelayanan kesehatan masyarakat terutama pada penanganan gizi balita melalui POSYANDU.
   - Menunjang kegiatan 10 program pokok PKK, Kesatuan Gerak PKK dan UP2K-PKK.
   - Menunjang kegiatan Anak dan Remaja antara lain pengadaan sarana TPK, TK, Sarana Olahraga, Karangtaruna, dll.
   - Biaya Musrenbang dan serap aspirasi tingkat dusun/lingkungan.
   - Peningkatan keamanan dan ketentraman Desa.
2. Biaya pemberdayaan lingkungan. Penggunaannya meliputi:
   - Pembangunan/biaya perbaikan sarana publik dalam skala kecil atau sarana perekonomian Desa seperti pembuatan jalan, irigasi, los pasar, lambung pangan, dll.

- Untuk penghijauan / tanaman hortikultura.

3. Biaya pemberdayaan usaha/ekonomi. Penggunaannya meliputi:
    - Pengembangan lembaga simpan pinjam melalui modal usaha dalam bentuk BUMDes, UED-SP, LKPMD, Badan Perkreditan Desa dan lembaga lainnya.
    - Pengembangan usaha mikro dan usaha kecil masyarakat antara lain melalui penambahan modal usaha serta budidaya pemasaran produk.
    - Biaya untuk pengadaan pangan.

2.1.5 Desa

Desa merupakan suatu organisasi pemerintah yang secara politis memiliki kewenangan tertentu untuk mengurus dan mengatur warga atau kelompoknya. Dengan posisi tersebut desa memiliki peranan penting dalam menunjang kesuksesan pemerintah nasional secara luas, bahkan desa merupakan garda terdepan dalam menggapai keberhasilan dari segala urusan dan program dari pemerintah.

Desa adalah pemukiman manusia dengan populasi antara beberapa ratus hingga beberapa ribu jiwa dan berlokasi di daerah pedesaan. Secara administatif Indonesia, desa adalah pembagian dipimmpin oleh kepala desa. Sebuah desa secara administratif terdiri dari beberapa kampong/dusun/banjar/jorong. Dalam bahasa inggris, “desa” disebut village. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemmerintahan, kepentingan

masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

1. BPD (Badan Permusyawaratan Desa) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demkratis.
2. Musyawarah Desa atau disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
3. BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

4. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
5. Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
6. Kawasan Pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.
7. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.
8. Aset Desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.
9. Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, ketrampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Alokasi dana desa merupakan salah satu bentuk hubungan keuangan antar tingkat pemerintah yaitu hubungan keuangan antara tingkat pemerintahan

kabupaten dengan pemerintahan desa. Untuk dapat merumuskan hubungan keuangan yang sesuai maka diperlukan pemahaman mengenai kewenangan yang dimiliki pemerintah desa.

Tujuan yang diharapkan dari anggaran tersebut dapat terwujud. Hal mendasar yang harus dilakukan aparatur desa adalah membuat perencanaan jangka menengah/panjang dengan memfokuskan pada satu atau dua program/kegiatan yang mampu memberikan kontribusi besar bagi masyarakat utamanya kelompok mensyarakat menengah kebawah, selain tetap melaksanakan program/kegiatan lain yang bersifat jangka pendek.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kebijakan merupakan konsep yang menjadi dasar rencana suatu peraturan yang melalui beberapa tahapan proses yang dilakukan oleh sebuah pemerintah, organisasi swasta atau individu yang pada dasarnya mempunyai tujuan untuk mengatur tindakan-tidakan bagi objek kebijakan tersebut, suatu kebijakan dibuat berdasarkan adanya masalah-masalah yang terjadi, tujuan dibuatnya kebijakan tersebut adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi merupakan proses untuk melaksanakan atau merealisasikan suatu kebijakan atau program-program sehingga mencapai tujuan yang diinginkan. Kebijakan merupakan suatu aturan atau pedoman yang bersifat mengikat. Suatu kebijakan dibuat karena dilatarbelakangi oleh banyaknya permasalahan-permasalahan yang sulit untuk dipecahkan. Sehubungan dengan

banyaknya permasalahan-permasalahan tersebut maka kebijakan berperan sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah guna mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan adalah proses dimana kebijakan yang telah dibuat tersebut, dapat dilaksanakan dilapangan. Tanpa adanya pelaksanaan secara nyata kebijakan tersebut hanya menjadi tulisan-tulisan yang tidak berarti. Kebijakan mengenai Alokasi Dana Desa yang diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Alokasi Dana Desa. Peraturan tersebut dibuat tentunya untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang bersangkutan dengan Alokasi Dana Desa.

Pemerintah Desa Bulak Kecamatan Jatibarang Kabupaten Indramayu memiliki kewenangan penuh untuk merealisasikan Peraturan Daerah tersebut secara menyeluruh, agar dampak dari adanya Peraturan Daerah tersebut benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat khususnya masyarakat Desa Bulak Kecamatan Jatibarang Kabupaten Indramayu sebagai sasaran utama. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh beberapa faktor. Sehubungan dengan itu peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III yaitu adanya komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Adapun faktor yang pertama, komunikasi, yaitu faktor penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Adanya komunikasi dapat melancarkan proses penyampaian informasi dari pembuat kepada pelaksana kebijakan, sehingga tidak terjadi adanya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan.

Faktor kedua yaitu adanya sumberdaya. Sumber daya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Daerah

Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Alokasi Dana Desa dalam hal ini pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut adalah Pemerintah Desa Bulak Kecamatan Jatibarang Kabupaten Indramayu.

Ketiga, Disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan. Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Alokasi Dana Desa. Pelaksanaan implementasi kebijakan harus ada kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat selaku objeknya, agar adanya kesepahaman maupun kesepakatan yang baik dari pemerintah maupun masyarakat, dalam hal ini yaitu masyarakat Desa Bulak sebagai sasaran utama dari kebijakan tersebut.

Keempat, struktur birokrasi merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan kebijakan. kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Alokasi Dana Desa.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi adalah proses untuk melaksanakan suatu kebijakan agar menghasilkan suatu tujuan.
2. Kebijakan publik adalah tindakan atau usulan dari pejabat-pejabat pemerintahan yang menjadi pedoman untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

3. Implementasi Kebijakan Publik adalah kegiatan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan yang dalam hal ini yaitu pejabat pemerintah, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Kesetaraan adalah kesamaan perlakuan dari pemerintah dalam segala hal dalam menjalani kehidupan.
5. Pembangunan infrastruktur adalah rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang dilakukan secara terencana untuk membangun prasarana atau segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya proses pembangunan.

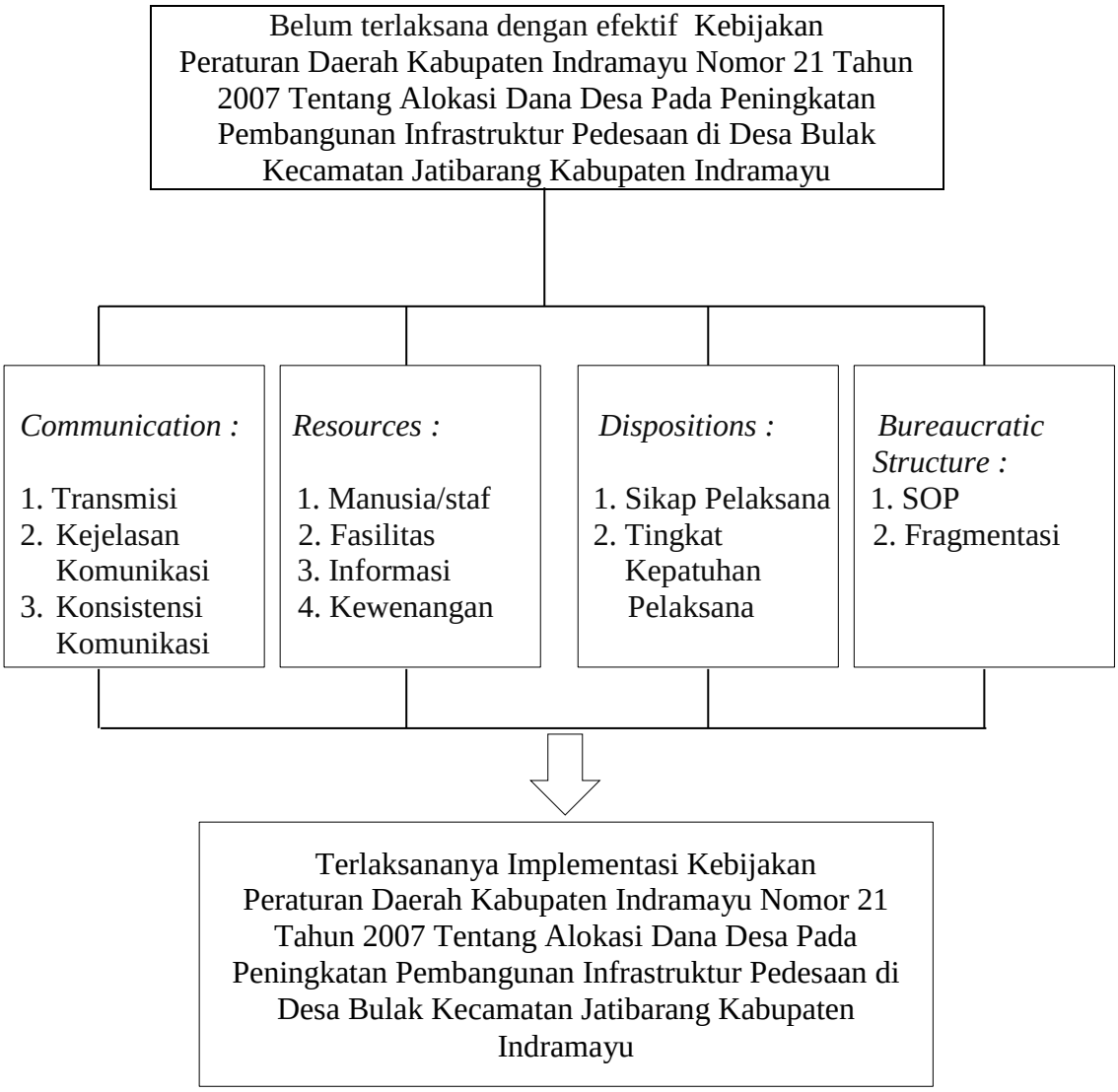
Terkait dengan penelitian ini, maka ditetapkan defenisi operasional sebagai berikut:

1. Komunikasi yaitu Proses penyampaian informasi dari pembuat dan pelaksana Implementasi Kebijakan, agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai. Komunikasi meliputi:
    a) Transmisi Penyampaian informasi adalah cara penyampaian aparatur dalam mensosialisasikan kegiatan.
    b) Kejelasan informasi adalah cara penyampaian aparatur ke masyarakat harus jelas agar masyarakat memahaminya.
    c) Konsistensi informasi adalah hal yang dapat mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu kebijakan.
2. Sumber Daya yaitu potensi atau unsur tertentu yang mendukung implementasi kebijakan. Sumber daya meliputi:

a) Manusia/staf yaitu, aparatur Desa Bulak yang menentukan berhasil tidaknya dalam suatu kebijakan.
b) Fasilitas yaitu, segala sesuatu yang dimiliki aparatur Desa Bulak untuk membantu dan memudahkan pelaksanaan kebijakan.
c) Informasi yaitu, keterangan, berita yang dimiliki oleh aparatur Desa Bulak untuk disampaikan kepada masyarakat Desa Bulak.
d) Kewenangan yaitu, hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh aparatur Desa Bulak untuk melaksanakan kebijakan.

3. Disposisi yaitu sikap dari pelaksana kebijakan. Disposisi meliputi:
   a) Sikap Pelaksana yaitu, karakter yang dimiki oleh aparatur Desa Bulak dalam melaksanakan kebijakan tersebut.
   b) Tingkat kepatuhan pelaksana yaitu, kesungguhan atau kemauan yang dimiliki oleh aparatur Desa Bulak untuk melaksanakan suatu kebijakan.
4. Struktur birokrasi yaitu suatu sistem yang rasional atau struktur yang terorganisir guna memungkinkan adanya pelaksanaan kebijakan yang efektif dan efisien. Struktur birokrasi meliputi:
   a) *Standar Operating Prosedures* (SOP) merupakan hal yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan.
   b) Fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab kegiatan sangat mempengaruhi dalam implementasi kebijakan.

Gambar 2.7
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang dilakukan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan, sumberdaya yang tersedia, disposisi serta struktur birokrasi yang dimiliki oleh pembuat dan pelaksana kebijakan.