**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Pengertian Kebijakan dan Kebijakan Publik**

**2.1.1 kebijakan**

Kebijakan dan kebijaksanaan, kita mengenal dua istilah yang pengertiannya memang sangat mirip yaitu, kebijakan dan kebijaksanaan kesamaan antara kedua kata tersebut sangat banyak dan perbedaannya sangat sedikit sukar untuk membedakan dan dipergunakan secara silih berganti. Perbandingan antar kedua pengertian dimaksud seperti dijelaskan oleh **Poerwadarminta** dalam **Kamus Umum Bahasa Indonesia** yang dikutip oleh **Suryaningrat (1991:9)** dalam bukunya **“Perumusan Kebijaksanaan dan Koordinasi Pembangunan Di Indonesia”,** sebagai berikut :

**Kebijaksanaan diberi pengertian sebagai berikut :**

**1. Pandai, mahir, selalu menggunakan akal budaya**

**2. Patah lidah, pandai bercakap-cakap**

**Kebijakan : kepandaian, kemahiran**

**Kebijakan berarti :**

**1. hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya)**

**2. pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya**

**3. kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (kesulitan dan sebagainya)**

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut **Friedrich** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16)** yaitu sebagai berikut :

**Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan.**

Menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16)** yaitu :

**Kebijakan adalah Arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.**

Menurut **Lasswell dan Kaplan** yang di kutip oleh **suyatna** dalam bukunya **Kebijakan Publik perumusan, implentasi dan evaluasi (2009:3**) yaitu :

**Kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian Tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah**

Menurut **Anderson** yang di kutip oleh  **Suyatna** dalam bukunya **kebijkan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:3**) yaitu :

**Kebijakan adalah Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang di ikuti dan di laksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu**

Menurut **Mac Rae** dan **Wilde** yang di kutip oleh  **Suyatna** dalam bukunya **kebijkan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:3**) yaitu :

**Kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang di pilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang**.

Menurut **Nigro** dan **Nigro** yang dikutip oleh **Islamy** dalam bukunya **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:25)** mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan adalah sebagai berikut :

1. **Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.**
2. **Adanya pengaruh kebiasaan lama.**
3. **Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.**
4. **Adanya pengaruh dari kelompok luar.**
5. **Adanya pengaruh keadaan masa lalu.**

Pendapat diatas secara eksplisit dapat ditarik kesimpulan dalam pernyataan kebijakan yang menegaskan bahwa kebijakan itu adalah suatu tindakan yang diarahkan pada pencapaian tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Pengertian Kebijakan Publik menurut **WilliamDunn** yang diterjemahkan oleh **Wibawa** dalam bukunya **Pengantar Analisis Kebijkan Publik (2003:109)** mengemukakan bahwa :

**Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertundak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.**

Menurut **Mac** dan **Wilde** yang di kutip oleh **Suyatna** dalam bukunya **Kebijakan publik perumusan,implementasi dan evaluasi (2009:8)** yaitu

**Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang di pilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang**

Menurut **Thomas R Dye** yang dikutip oleh **Toha** dalam bukunya **Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (2003:62)** mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan Publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan.**

Kebijakan Publik menurut **Subarsono** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi (2005:2)** mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan Publik adalah sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian. Industri, pertahanan dan sebagainya.**

**Edward III** dan **Sharkansky** memberikan pengertian kebijakan negara secara lebih fokus, sebagaimana yang dikutip oleh **Islamy** dalam bukunya **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:18)** mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan Negara adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan pemerintah, kebijaksanaan itu berupa sasaran atau tujuan-tujuan program-program pemerintah.**

Menurut **Anderson** yang di kutip oleh **Suyatna** dalam bukunya **kebijakan publik perumusan, implementasi dan evaluasi** **(2009: 10**) mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang di kembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah**

Menurut **Islamy** Kebijakan negara dalam bukunya **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:20)** mengemukakan sebagai berikut :

**Kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.**

Menurut **Thomas R Dye** yang dikutip oleh **Islamy** dalam bukunya **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:37)** bahwa lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijaksanaan negara terdapat tiga ciri utama, yaitu :

1. **Lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan negara ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan negara tersebut dipandang sebagai kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.**
2. **Kebijaksanaan negara itu bersifat universal dalam arti bahwa hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara yang dapat disebarluaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lain (bukan negara) hanya dapat mencapai bagian kecil dari anggota masyarakat.**
3. **Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksa secara sah kebijaksanaan-kebijaksanaannya pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak mentaati.**

**2.2 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Menelaah suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Hal ini dinyatakan oleh **Dunn** dalam bukunya **Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2000:80)** mengemukakan bahwa :

**Implementasi kebijakan, adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan.**

Menurut **Jones** yang di kutip oleh **suyatna** dalam bukunya **kebijakan** **publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:51)** mengemukakan implentasi kebijakan sebagai berikut :

**Implentasi kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (those activities directed towardd putting a program into effect)**

Pendapat **Lester** dan **Stewart** yang diterjemahkan oleh **Nogi (2004:29)** dalam bukunya yang berjudul **Kebijakan Publik Dan Budaya** mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan adalah proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang di desain untuk mengatasi masalah publik, apakah itu riil ataukah masih direncanakan.**

Menurut **Wahab** dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara (2002:64)** pengertian dari implementasi kebijakan, adalah :

**Implementasi kebijakan adalah suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dari dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit Presiden).**

Menurut **Samodro Wibawa Dkk (1994:15)** dalam bukunya **“Evaluasi kebijakan Publik”** mengemukakan pengertian implementasi kebijakan publik, 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**

Menurut **Meter** dan **Horn** yang dikutip oleh **Winarno (2002:102)** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik** memberikan batasan-batasan implementasikebijakan, yaitu sebagai berikut :

**Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.**

Pengertian Implementasi Kebijakan yang dikemukakan **Friedrich** yang dikutip oleh **Nugroho D**. Dalam bukunya **Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (2003:4)**, adalah sebagai berikut:

**Implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.**

Menurut **Nugroho D** pada prinsipnya ada empat tepat yang perlu dipenuhi dalam hal keefektivan implementasi kebijakan dalam bukunya **public policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia kebijakan (2014:686)**, adalah sebagai berikut :

1. **Tepat kebijakan**
2. **Tepat pelaksanaannya**
3. **Tepat target**
4. **Tepat lingkungan**
5. **Tepat Proses**

Prinsip empat tepat tersebut diatas akan dijelaskan lebih terperinci oleh **Riant Nugroho D** dalam bukunya bukunya **public policy, Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia kebijakan (2014:686)**,adalah sebagai berikut :

1. **Tepat Kebijakan**

**Adalah ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy.* Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.**

1. **Tepat Pelaksanaannya**

**Adalah aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana yaitu, pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bisa memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau dimana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.**

1. **Tepat Target**

**Adalah ketepatan dengan berkenaan dengan tiga hal. *Pertama,* apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. *Kedua,* apakah targetnya dalam kondisi siap untuk disintervensi, ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmonis dan apakah kondisi target dan kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasi kebijakan di kawasan konflik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. *Ketiga,* apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.**

1. **Tepat Lingkungan**

**Adalah ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan kedua adalah Lingkungan Eksternal yaitu yang disebut oleh Calista sebagai variabel eksogen yang terdiri dari *publik opinion* yaitu presepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretative instutions* yang berkenaan dengan interprestasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterprestasikan kebijakan dan mengimplementasikan kebijakan dan *individuals* yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterprestasikan kebijakan dan mengimplementasi kebijakan.**

**e. Tepat Proses**

**secara umum ,implementasi kebijakan publik terdiri dari tiga proses, yaitu :**

**1. policy acceptance. Disini publik memahami sebagai sebuah “aturan main” yang di perlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan**

**2. policy adaption. Di sini publik menerima sebagai sebuah “aturan main” yang di perlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima sebagai tugas yang harus dilaksanakan**

**3. strategic rediness. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat on the street (**

**Atau birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan**

**2.3 Model implementasi kebijakan publik**

Beberapa model implementasi kebijakan publik yang di kutip oleh **agustino** dalam bukunya yang berjudul **dasar-dasar kebijakan publik (20006: 141-161) :**

**2.3.1 Implementasi kebijakan publik model daniel Mazmanian dan paul sabatier**

Model implementasi kebijakan publik yang lain di tawarkan oleh mazmanian dan sabatier. Model implementasi yang di tawarkan merekan di sebut dengan **A framework for policy implementation analysis**. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemempuannya dalam mengindetifikasi variable-variable yang mempengaruhi tercapainnnya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel yang di maksud dapat di klasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

**1. mudah atau tidaknya masalah yang akan di garap meliputi :**

**a. kesukaran-kesukaran teknis**

**tercapainya atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya : kemempuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijkan di pengaruhi juga oleh tersedianya atau telah di kembangkannya teknik-teknik tertentu.**

**b. keberagaman perilaku yang di atur**

**semakin beragam perilaku yang di atur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang di berikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus di kontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.**

**c. persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran**

**semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan di ubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan**

**d. tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang di kehendaki**

**semakin besar jumlah perubahan perilaku yang di kehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang di kehendaki tidaklah terlalu besar**.

**2. kemampuan kebijakan menstuktur proses implementasi secara tepat**

**Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimiliknya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :**

**a. kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuab resmi yang akan di capai**

**semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.**

**b. keterandalan teori kausalitas yang di perlukan**

**memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira kira tujuan usaha pembaharuan yang akan di capai melalui implementasi kebijakan.**

**c. ketetapan alokasi sumber dana**

**tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat di perlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal**

**d. keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana**

**salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana.ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas,badan dan lembag alpa dilaksanakan, maka kordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakn justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah di tetapkan**

**e. aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana**

**selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan,memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana**

**f. kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang**

**para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang di syaratkan demi tercapainnya tujuan. Hal ini sangaat signifikan halnya, oleh karena, top down policy bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.**

**g. akses formal pihak-pihak luar**

**faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang di tunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagimana mestinya**.

**3. variable-variable di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi**

**a. kondisi sosial-ekonomi dan teknologi**

**perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial,ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapian tujuan yang di gariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu,eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk di perhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suau kebijakan publlik.**

**b. dukungan publik**

**hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaraan tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat di butuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.**

**c. sikap dan sumber-sumber yang di miliki kelompok masyarakat**

**perubahan-perubahan yang hendak dicapai suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila ditingkat masyarakat, warga memilik sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakn yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam local genius (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warag yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakn publik. Dan hal tersebut sangat di pengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat**

**d. kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana**

**keseepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyelesaian institusi-institusi dan pejabt-pejabt terasnya. Selain itu pua, kemapuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implentasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.**

**2.3.2 Implementasi kebijakan publik model George c. Edward III**  Model implementasi kebijakan ketiga yang berpersfektif **top down** di kembangkan **oleh Edwards III**. Edwards III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan **direct and indirect impact on implementation**. Dalam pendekatan yang diteoremakan oleh edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

**Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik,sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikanpun harus tepat,akurat dan konsisten. Komunikasi diperluakan agar para pembuat keputusan dan para implementator akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.**

**Variable atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut edward II indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen :**

**a. staff, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staff. Kegagalan yang sering terjadi dalam implemenetasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staff yang tidak mencukupi,memadai ataupun tidak kompeten dibidangnya.penambahan jumlah staff dan implementator saja tidak cukup, tetapi diperlukan pula kecukupan statff dengan keahlian dan kemampuan yang di perlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri**

**b.informasi, dalam mengimplementasikan kebiakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka jalankan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.**

**Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya , sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias.**

**Variabel keempat adalah stuktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secar politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.**

**2.3.3 implementasi kebijakan publik model Van meter dan van Horen**

Model implementasi kebijakan publik yang di kemukakan oleh **van meter dan van Horen** yang dikutip **oleh Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar kebijakan publik (2006:142**), menetapkan beberapa variable yang di yakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variable yang terdapat dalam model **Van meter dan Van horen** adalah sebagi berikut :

**a. Ukuran dan tujuan kebijakan**

**Kinerja implementasi kebijakan dapat di ukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan.**

**b. Sumber daya**

**Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.**

**c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas**

**Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.**

**d. Karateristik agen pelaksana**

**Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karateristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga  bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.**

**e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik**

**Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.**

**f. Disposisi implementor**

**Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :**

1. **respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;**
2. **kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan;  Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor**

**2.4 Syarat-Syarat Implementasi Kebijakan**

Peneliti akan kemukakanuntuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Menurut **Brian W. Hogwood** dan **Lewis A. Gunn** yang dikutip oleh **Solichin Abdul Wahab (1997:71)** dalam bukunya **“Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara”,** syarat-syarat implementasi kebijaksanaan negara itu, sebagai berikut :

**1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.**

**2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.**

**3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.**

**4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang andal.**

**5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.**

**6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.**

**7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan .**

**8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.**

**9. Kominukasi dan koordinasi yang sempurna**

**10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan ynag sempurna**

Penjelasan lebih lanjut mengenai hal tersebut dapat dikemukakan, sebagai berikut :

* 1. **Kondisi Eksternal yang Dihadapi Badan/Instansi Pelaksana tidak Akan Menimbulkan Gangguan/Kendala yang Serius**

Beberapa kendala/hambatan pada saat pelaksanaan kebijakan seringkali berada diluar pengawasan administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijaksanaan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, misal kalau program pembangunan pertanian suatu wilayah terbengkalai dan mengalami kemacetan total lantaran musim kemarau yang berkepanjangan atau karena berkembangnya hama penyakit tanaman. Ada pula kemungkinan hambatan-hambatan itu bersifat politis. Artinya, bahwa baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang berkepentingan yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali hubungan ini yang mungkin dapat dilakukan administrator guna mengatasinya. Hubungan ini mungkin dapat dilakukan para administrator (dalam kapasitas sebagai penasihat) ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam ini perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

**2. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-Sumber yang Cukup Memadai**

Syarat yang kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat yang pertama di atas, dalam pengertian kerap kali muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijaksanaan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah, terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya ialah, bahwa politisi kadangkala hanya peduli dengan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai. Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengendalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada dalam posisi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang pula terbeli atau dilakukan hal-hak yang sesungguhnya tidak perlu

**3. Perpaduan Sumber-Sumber yang Diperlukan Benar-Benar Tersedia**

Persyaratan yang ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan yang kedua diatas, dalam artian bahwa disatu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak pada setiap tahapan proses pelaksanaannya perpaduan antara sumber-sumber tersebut harus benar-benar disediakan.

Pelaksanaannya, bila hal itu menyangkut proyek-proyek konstruksi (misal proyek bendungan atau perumahan) seringkali terjadi hambatan yang serius. Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang diperlukan untuk membangun proyek tersebut seharusnya dapat dipersiapkan secara serentak, namun ternyata salah satu atau mungkin kombinasi dari beberapa sumber tersebut mengalami keterlambatan dalam penyediaan sehingga berakibat proyek tersebut tertunda pelaksanaan dan penyelesaiannya dalam beberapa bulan.

Tanggung jawab untuk melaksanakan program atau proyek secara tepat sudah tentu para staf administrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah dibekali dengan sejumlah kemampuan teknik administrasi tertentu, misal *network planning and contol, manpower forescasting dan inventory control*, sehingga dapat diharapkan bahwa sejak dini setiap hambatan yang bakal terjadi dapat diantisipasi/diperkirakan sebelumnya dan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat segera dilakukan.

**4. Kebijaksanaan yang akan Diimplementasikan Didasari oleh Suatu Hubungan Kausalitas yang Andal**

Kebijaksanaan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, melainkan karena kebijaksanaan itu memang tidak populis. Penyebab dari semua ini tidak lain karena kebijaksanaan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi.

Pressman dan Wildavsky yang dikutip oleh **Wahab (1997:71)** dalam bukunya **“Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara”** , menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis (sekalipun tidak eksplisit) mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya.

Pemikiran yang digunakan oleh pembuat kebijaksanaan selalu berupa pernyataan : jika X dilakukan pada waktu tertentu (W1), maka Y akan terjadi pada waktu tertentu (W2). Jadi menurut logika, setiap kebijaksanaan pada dasarnya memuat suatu teori mengenai hubungan sebab akibat (kausalitas). Apabila kelak kebijaksanaan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijaksanaan tadi dan bukan karena implementasi yang keliru.

**5. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya**

Kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijaksanaan jauh lebih komplek dari pada berupa : jika X dilakukan, maka terjadi Y dan mata rantai hubungan kausalitas hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti Z. dalam hubungan ini *Presman* dan *Wildavsky* memperingatkan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin komplek implementasinya.

Semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

**6. Hubungan saling Ketergantungan Harus Kecil**

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan Pelaksana Tunggal *(single agency)*, yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jaringan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

**7. Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan terhadap Tujuan**

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai dan kesepakatan terhadap tujuan atau sasaran yang akan dicapai dan yang penting keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik dan lebih baik lagi apabila dikuantifikasikan, dipahami serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan saling mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor.

Kendati demikian, berbagai penelitian, telah mengungkapkan bahwa dalam kehidupan nyata tujuan yang akan dicapai organisasi atau suatu program tidak jarang sukar untuk diidentifikasikan atau telah dirumuskan dalam istilah-istilah kabur. Bahkan untuk sementara tujuan-tujuan resmi, kemungkinan tidak saling melengkapi sehingga kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam, khususnya dalam hal para ahli/kelompok profesional atau kelompok-kelompok yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan-tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerapkali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah tidak terbuka. Bahkan seandainya tujuan-tujuan tersebut pada awal mulanya dipahami dan disepakati, tidak ada jaminan bahwa keadaan seperti ini akan terus terpelihara selama pelaksanan program, mengingat bahwa kenyataan tujuan-tujuan itu cenderung mudah sekali berubah, dilipatgandakan, diperluas dan diganti/diselewengkan.

**8. Tugas-Tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat**

Persyaratan ini mengandung makna, bahwa dalam mengayun langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah sisepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita sangsikan lagi. Disamping itu, juga diperlukan bahkan dapat dikatakan tak dapat dihindari, keharusan adanya ruang yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat.

Beberapa teknologi administrasi, misal *network planning and control,* sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasikan masing-masing tugas dan urutan-urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, misal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tugas tersebut melenceng dari rencana.

**9. Komunikasi dan Koordinasi yang Sempurna**

Persyaratan ini menggariskan, bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. *Hood* yang dikutip oleh **Solichin Abdul Wahab (1997:71)** dalam bukunya **“Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara”,** dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal seperti halnya satuan tentara besar yang hanya memiliki satu komando tanpa komprtementalisasi atau konflik didalamnya.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Namun, komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang amat sulit diwujudkan. Walaupun sistem informasi manajemen mungkin dapat membantu dalam menjamin data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki oleh pihak pengirimnya. Koordinasi sudah barang tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi maupun membentuk stuktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut persoalan yang paling mendasar, yakni pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini mengentarakan kita pada persyaratan yang terakhir mengenai implementasi yang sempurna yang akan dibicarakan di bawah ini.

**10. Pihak-Pihak yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna**

Pernyataan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan dan tidak adanya penolakan sama sekali terhadap perintah siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat diidentifikasikan oleh kecanggihan sistem informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendali yang andal. Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain yang kesepakatan dan kerjasamanya amat diperlukan demi tercapainya misi program. Dalam praktek sehari-hari dalam lingkungan suatu badan yang satu dengan badan lainnya mungkin terdapat konflik-konflik kepentingan dan perdebatan yang laten mengenai status, dan mereka secara formal memiliki wewenang untuk menuntut kerjasama, boleh jadi adalah mereka yang tidak memiliki kekuasaan untuk menunjang tuntutan ini atau kurang memiliki hasrat kuat untuk mempraktekan wewenang serta kekuasaan

**2.5 Pengertian UMKM**

Sesuai dengan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang

Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) :

1. Pengertian UMKM

a. usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana di atur dalam undang-undang ini.

b. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

c. Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini

2. kriteria

**Tabel 2.1 kriteria UMKM**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Uraian** | **Kriteria** | |
| **Asset** | **Omzet** |
| **1.** | **Usaha mikro** | **Max 50 jt** | **Max 300 jt** |
| **2.** | **Usaha kecil** | **>50jt-300jt** | **>300jt- 2,5M** |
| **3.** | **Usaha menengah** | **>500jt-10M** | **>2,5M-10** |