**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Kebijakan desentralisasi telah banyak dilakukan di beberapa negara, seperti di Korea Selatan, Jepang, China, Indonesia, Malaysia, Thailand dan Philipina. Di negara-negara tersebut sejak lama memulai usaha-usaha meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam proses pembangunan. Ada tiga unsur terlibat atau dilibatkan dalam proses pembangunan yaitu pemerintah daerah, partisipasi penduduk lokal dan sektor swasta. Ketiga unsur tersebut mempunyai peran yang sangat penting, dalam memasuki era desentralisasi yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Survei tahunan untuk mengukur tingkat daya saing yang dilakukan Forum Ekonomi Dunia atau *World Economic Forum (WEF),* yang berpusat di Geneva (Swiss) untuk *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, daya saing Indonesia berada pada peringkat ke 34, di bawah Singapura peringkat 2, dan Malaysia peringkat 20. Survei tersebut dilakukan pada 144 negara di tahun 2014.

Melihat hasil survei dari WEF ini, permasalahan utama dalam melakukan bisnis di Indonesia adalah infrastruktur yang buruk dan birokrasi tidak efisien. Birokrasi yang tidak efisien ini, dapat dilihat dari waktu yang dibutuhkan untuk memulai usaha masih dirasakan cukup lama sebagaimana disampaikan oleh responden penelitian yang berasal dari para pelaku bisnis.

Peringkat Indonesia, dalam hal waktu yang dibutuhkan untuk memulai bisnis dalam *The Global Competitiveness Report* *2014-2015*, adalah peringkat 129 dari 144 negara. Posisi ini dibawah negara lain di Asia Tenggara, seperti Singapura (5), Malaysia (21), Thailand (108), Vietnam (108), dan Philipina (119).

Dampak dari lamanya pengurusan izin ini adalah rendahnya minat investor asing berinvestasi di Indonesia. Lalu, keluarnya modal asing ke negara tetangga di Asia Tenggara yang memiliki infrastruktur yang baik dan kecepatan dalam pengurusan perizinan. Hal ini menjadikan GDP Indonesia lebih rendah dibanding negara lain di Asia Tenggara.

Mengatasi masalah tersebut, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya diantaranya melalui desentrasilasi kewenangan di bidang perizinan. Kebijakan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mempercepat proses perizinan dan meningkatkan investasi di daerah. Sejalan dengan desentralisasi kewenangan di bidang perizinan tadi, maka porsi partisipasi pemerintah daerah dalam membangun daerahnya menjadi besar. Hanya saja, kenyataan menunjukan bahwa sejak otonomi daerah atau desentralisasi digulirkan, tidak menunjukan perubahan yang besar bagi ekonomi regional, bahkan di beberapa daerah pertumbuhan cenderung lambat di banding pertumbuhan ekonomi nasional (Eko Prasojo.et.al : 2007).

Kenyataan yang terjadi, daerah terlalu bersemangat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan tidak memperdulikan kontradiksi yang terjadi dengan tindakan tersebut. Pemerintah Daerah berusaha menggali sumber pendapatan baru tersebut dalam aktifitas usaha dengan memungut retribusi dari perizinan yang dibuat.

Desentralisasi yang seharusnya merupakan instrument untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, justru menjadi tidak sehat. Perizinan yang seharusnya menjadi mudah dan murah, justru dengan adanya mekanisme perizinan menjadi sulit dan mahal. Karena perizinan diartikan terlalu dominan di aspek budgeteringnya ketimbang sebagai aspek instrument pembangunannya.

Lahirnya otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralisasi mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralisasi. Sistem baru tersebut memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesatuan politik dan kesatuan bangsa.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintah kabupaten merupakan peluang dan sekaligus tantangan. Peluang disini, bagi pemerintahan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang memadai, untuk mengelola sendiri potensi tersebut. Sementara bagi pemerintah daerah yang mempunyai sumber daya alam yang kurang memadai, justru merupakan tantangan.

Masalah yang sering muncul dalam melaksanakan otonomi daerah adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan, penyelenggara pemerintah serta melayani masyarakat setempat sejalan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang harus dilayani. Oleh karena itu, penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah senantiasa terus meningkat, sehingga biaya yang dibutuhkan juga akan bertambah. Peningkatan penerimaan daerah harus senantiasa diupayakan secara periodik oleh setiap daerah otonom melalui intensifikasi pajak dan retribusi daerah, ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah.

Dalam rangka memenuhi pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat diperoleh dari penerimaan daerah sendiri atau dapat pula dari luar daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Tujuannya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan untuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Sumber-sumber pendapatan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan PAD adalah dengan meningkatkan pendapatan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain.

Pemerintah Kabupaten Sumedang, sebagai salah satu daerah kabupaten yang juga mendapat kewenangan dalam desentralisasi atau pelaksanaan otonomi daerah. Kabupaten Sumedang terus berkembang, terlebih lagi menjadi pusat pendidikan, seperti adanya kampus Universitas Padjadjaran (UNPAD), Institut Teknologi Bandung (ITB), Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), Institut Koperasi Indonesia (IKOPIN), dan lembaga pendidikan lainnya yang mendorong investasi di bidang infratruktur.

Dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, bahwa pelayanan perizinan dilaksanakan secara terintegrasi dalam satu kesatuan. Prosesnya, di mulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Dalam hal ini, lembaga yang menangani penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Sumedang adalah Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sumedang.

Berdasarkan dokumen Rencana Strategis Tahun 2014-2018, terdapat 5 (lima) tujuan yang ingin dicapai badan perizinan ini khususnya dalam rangka melaksanakan pelayanan perizinan usaha yang prima dan terintegrasi, yaitu :

1. Mewujudkan iklim investasi untuk meletakan dasar investasi yang berkelanjutan.
2. Terselenggaranya hubungan antara lembaga dan kerjasama yang mengutamakan kepentingan daerah dalam rangka meningkatkan invetasi yang didukung kegiatan promosi yang proaktif.
3. Terselenggaranya pelayanan perizinan usaha sesuai dan berorientasi pada kepuasaan dan keadilan masyarakat dunia usaha dan seluruh kekuatan ekonomi kerakyatan, terutama pengusaha mikro, kecil dan menengah serta koperasi.
4. Terselanggaranya pengendalian pelaksanaan penanam modal dalam rangka pemantauan, pembinaan dan pengawasan.
5. Terselenggaranya pengelolaan sistem dan penyebarluasan informasi serta meningkatnya kemampuan sumber daya manusia penanaman modal yang professional.

Dalam mencapai tujuan tersebut, BPMPT menyusun 5 strategi dalam melaksanakan tugasnya. Namun kenyataannya, strategi ini tidak berjalan dengan efektif. Pertumbuhan PAD Kabupaten Sumedang masih relatif kecil setiap tahunnya, apalagi bila dibandingkan dengan besarnya ABPD.

Pertumbuhan PAD Kabupaten Sumedang dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2013 rata-rata mencapai 7% per-tahun. Sementara kemampuan keuangan Kabupaten Sumedang dari PAD kontribusinya terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) rata-rata sebesar 7,16% per-tahun. Hal tersebut mengandung arti bahwa secara kemandirian fiskal Kabupaten Sumedang masih termasuk kategori rendah, karena pendapatan di luar PAD mencapai 98,42% yang bersumber dari dana perimbangan dan lain-lain penerimaan yang sah.

Penyelenggaraan perizinan yang dilaksanakan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang, belum mencapai target yang telah ditetapkan.

Realisasi penerimaan retribusi tahun 2014 (periode Januari s.d 31 Oktober) hanya tercapai 47,05 % dari target retribusi yang telah ditentukan. Selain dari fenomena yang terjadi di atas, pelayanan perizinan belum memperlihatkan hasil yang dapat memuaskan masyarakat. Hal itu, ditandai dengan banyaknya keluhan dari masyarakat. Sebagimana pernyataan Sjahrir (1986:88) bahwa ”dalam jasa-jasa publik, kesan umum yang di dapat bahwa efisiensi dan kepuasan konsumen dalam segala segi masih sangat perlu untuk diperbaiki”.

Survei indeks kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan Kabupaten Sumedang, untuk periode semester I tahun 2004, memperlihatkan capaian sebesar 77,74 persen, dengan nilai tertinggi untuk indikator kepastian jadwal pelayanan dengan capaian sebesar 82 persen dan nilai terendah sebesar 73,50 persen untuk indikator kecepatan pelayanan.

Berdasarkan hasil penelitian awal menunjukkan bahwa kebijakan perizinan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang belum berjalan secara efektif dan memuaskan. Hal tersebut dapat dicermati dari berbagai fenomena yaitu sebagai berikut :

1. Lambatnya proses pemberian izin dengan berbagai dalih. Kekurangan kelengkapan dokumen pendukung seperti persyaratan dari desa maupun dari kecamatan, keterlambatan pengajuan dan lain-lain, alasan kesibukan tugas lain, tidak ada kejelasan dan kepastian biaya yang pasti serta tidak adanya kepastian waktu dalam penyelesaian perizinan.
2. Adanya perlakuan yang tidak sama dalam memberikan pelayanan yang berkaitan dengan pemberian perizinan. Kondisi permasalahan ini muncul sebagai konsekuensi tidak efektifnya implementasi kebijakan perizinan.
3. Ketidakstabilan politik dimana pada tahun 2014, diselenggarakannya Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden yang terjadi persaingan antar kompetitor baik di internal partai politik yang akan menjadi legislator maupun kompetitor antar calon presiden, sehingga investor dalam situasi seperti itu lebih memilih untuk menunggu sampai dengan proses pemilu selesai yaitu terpilih dan dilantiknya para legislator dan presiden.
4. Lemahnya sistem monitoring, pengendalian, sinergi dan konsistensi perencanaan.

Di samping itu, kendala lain dalam rangka implementasi kebijakan pelayanan perizinan pada BPMPT Kabupaten Sumedang antara lain adalah : jumlah personil/ pegawai masih kurang, profesionalisme pegawai/ petugas yang belum optimal, sarana prasarana, peralatan dan fasilitas pendukung masih terbatas, koordinasi dengan instasi terkait lainnya belum efektif, dan kendala lainnya yang bersifat teknis.

Kondisi tersebut di atas, dapat berdampak pada tidak maksimalnya implementasi kebijakan/program pelayanan perizinan yang telah ditetapkan. Dampak dari permasalahan di atas di antaranya adalah mundurnya beberapa investor di Kabupaten Sumedang, karena terkendala dalam bidang perizinan. Jika hal ini tidak segera diperbaiki, maka dapat menyebabkan pertumbuhan ekonomi tidak mengalami pertumbuhan yang cukup baik, meningkatnya pengangguran di Kabupaten Sumedang serta turunnya PAD.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan suatu strategi dan implementasi kebijakan untuk meningkatkan perzininan sehingga mampu mencapai target yang telah ditetapkan serta meningkatnya kualitas pelayanan perizinan yang dilakukan Badan Penanaman Modal dan PerizinanTerpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang.

Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam rangka pelaksanaan sebagian tugas Bupati di bidang penanaman modal dan perizinan terpadu. Hal ini sesuai dengan pendapat Wahab (2008:41) bahwa “pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah (*public bureaucrat*) yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan umum (*public good*)”.

Kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan (*problem*) yang bersifat umum. Karena kebijakan berkaitan dengan kepentingan umum, maka kebijakan bersifat memaksa agar tujuan dari kebijakan tersebut tercapai. Menurut Islamy (2002:17) “kebijakan publik adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan”.

Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) adalah menangani 49 bidang perizinan sebagaimana pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Sumedang melalui Peraturan Bupati Sumedang Nomor 35 Tahun 2009 yang telah direvisi dengan Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2015 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Penandatanganan Perizinan dari Bupati kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang. Lebih jauh Winarno (2002:102), mengatakan bahwa “implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai alat administrasi yang merangkaikan keterkaitan antara aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak dan atau mencapai tujuan yang diinginkan”.

Batasan-batasan tersebut memberikan dasar pemahaman bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dan mencakup banyak interaksi dari berbagai variabel. Hal ini penting untuk dianalisis guna mengetahui prakondisi-prakondisi yang diperlukan sehingga implementasi berhasil, serta untuk mengetahui hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan implementasi gagal.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai strategi dan implementasi kebijakan perizinan di Kabupaten Sumedang dengan mengambil judul : **“Strategi Implementasi Kebijakan Perizinan Pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang” ( Studi Tentang Perizinan Bidang IPPT, IMB, Hotel, Hiburan dan Rekreasi).**

* 1. **Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini diarahkan dalam upaya untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang yang menangani sebanyak 49 perizinan tetapi belum berjalan efektif sebagaimana diharapkan atas adanya sebuah pelayanan perizinan terpadu.

Oleh karena itu, sub fokus berikutnya adalah strategi implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang agar memberikan pelayanan perizinan yang efektif. Fokus objek penelitian ini dibatasi pada bidang Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Usaha Hotel, dan Izin Usaha Hiburan dan Rekreasi di Kabupaten Sumedang.

Ketidakefektifan strategi implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang itu, peneliti akan melakukan penelitian berdasarkan model implementasi kebijakan dari Grindle (1980) yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation*, sehingga diharapkan akan diketahui masalah ketidakefektifan implementasi kebijakan dimaksud.

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, pernyataan masalah (*problem statement*) dalam penelitian ini, yaitu Strategi Implementasi Kebijakan Perizinan pada BPMPT Kabupaten Sumedang belum berjalan secara efektif.

Atas pernyataan masalah tersebut, dapat dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian (*research questions*) yang teridentifikasikan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang belum berjalan efektif ?
2. Bagaimana strategi implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang agar berjalan efektif ?
   1. **Maksud dan Tujuan Penelitian**
      1. **Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan strategi implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang.

* + 1. **Tujuan Penelitian**

1. Mengkaji dan menganalisis faktor-faktor apa yang menyebabkan implementasi kebijakan perizinan belum berjalan efektif pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang.
2. Mengkaji dan menganalisis strategi apa yang efektif untuk mengimplementasikan kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang.
   * 1. **Kegunaan Penelitian**
3. Kegunaan Teoritis.

Hasil penelitian ini mengembangkan khasanah Ilmu Administrasi Publik, khususnya Ilmu Kebijakan Publik yang berkaitan dengan strategi implementasi kebijakan.

1. Kegunaan Praktis.

Hasil penelitian ini memberikan manfaat bagi Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang yang mempunyai kewenangan dalam pelayanan perizinan dan dapat memecahkan masalah yang berkaitan dengan strategi implementasi kebijakan perizinan.

# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS

## Kajian Pustaka

Bab ini akan menelaah literatur yang memiliki relevansi dengan topik penelitian, yaitu konsep kebijakan publik, manajemen strategi, teori *benchmarking*, dan model implementasi kebijakan publik. Kajian pusataka ini bertujuan untuk menggali bagaimana konsep inti dari penelitian ini, yaitu strategi impelementasi kebijakan perizinan pada BPMPT di Kabupaten Sumedang.

Selain itu, tinjauan pustaka ini bertujuan untuk menggali konsep-konsep, teori, atau model yang dapat digunakan sebagai pendekatan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas implementasi strategi yang dapat digunakan sebagai pendekatan dalam merumuskan pemecahan masalah dari sudut pandang teoritis.

## Penelitian Asri Dwi Asmarani (2010)

Penelitian terdahulu berkaitan dengan strategi kebijakan diantaranya yaitu Asri Dwi Asmarani (2010), dengan disertasi yang berjudul “Strategi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Klaten”. Tujuan utama dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi faktor kekuatan dan faktor kelemahan utama, baik faktor internal maupun faktor eksternal yang berpengaruh terhadap pembangunan daerah Kabupaten Klaten dan menyusun prioritas kebijakan apa yang secara tepat harus diambil oleh pemerintah daerah Kabupaten Klaten untuk melaksanakan pembangunan daerah.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode campuran yang terdiri atas analisis SWOT, *Analytic Hierarchy Process* (AHP), dan metode *Location Quotient* (LQ). Analisis SWOT mengungkapkan faktor internal dan faktor eksternal yang dianggap penting dalam mencapai tujuan, yaitu dengan mengidentifikasikan kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), kesempatan (*opportunity*), dan ancaman (*threat*). Analisis ini didasarkan pada logika berpikir bahwa dalam menentukan strategi kebijakan yang akan diimplementasikan, sebuah organisasi harus memaksimalkan kekuatan dan peluang, dan sekaligus dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman yang ada, sehingga dapat dicapai keseimbangan antara kondisi internal dengan kondisi eksternal. *Analytical Hierarchy Process* memberikan kemungkinan bagi para pembuat keputusan untuk merepresentasikan interaksi faktor-faktor yang berkesinambungan di dalam situasi yang kompleks dan tidak terstruktur. Alat analisis ini membantu para pembuat keputusan untuk mengidentifikasikan dan sekaligus membuat prioritas berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, pengetahuan yang dimiliki, dan pengalaman yang mereka miliki untuk masing-masing masalah yang dihadapi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa interaksi IFAS – EFAS yang menghasilkan alternatif strategi yang mendapat bobot paling tinggi adalah *Strength – Opportunity (SO),* yang dapat diterjemahkan sebagai strategi menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang/ kesempatan yang ada. Kondisi ini menguntungkan bagi pemerintah daerah Kabupaten Klaten, karena dari sisi faktor internal, kabupaten memiliki kekuatan yang lebih besar daripada kelemahannya, sedangkan dari sisi faktor eksternal, peluang yang ada jauh lebih besar daripada ancaman dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah. Perumusan strategi diperoleh melalui kombinasi faktor elemen S, W, O, dan T. Strategi SO ini terdiri dari :

1. Dengan adanya dukungan dana dari pemerintah pusat dalam bentuk transfer, pemerintah daerah dapat memanfaatkan modal dasar yang telah dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Klaten, seperti kondisi geografis yang menguntungkan, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang mencukupi, potensi sumber daya alam, serta sarana dan prasarana dasar yang telah tersedia, untuk memaksimalkan pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah dan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, serta Undang-undang Pajak dan Retribusi Daerah, dalam rangka meningkatkan PAD dan pembangunan daerah Kabupaten Klaten;
2. Dengan tersedianya sarana dan prasarana perekonomian yang dimiliki Kabupaten Klaten, pemerintah dapat memanfaatkan etos kerja, keuletan, dan jiwa kewirausahaan masyarakat di sektor perekonomian mikro untuk semakin memperkuat perekonomian melalui industri kecil, UMKM, dan koperasi rangka mempersiapkan diri menghadapi persaingan bebas;
3. Mengembangkan potensi wisata yang dimiliki pemerintah daerah Kabupaten Klaten, dan menjadikan Kabupaten Klaten daerah wisata, karena selain memiliki potensi wisata yang cukup baik, kondisi social dan politik di Kabupaten Klaten juga cukup kondusif untuk menjadikan Kabupaten Klaten sebagai daerah tujuan wisata, sehingga mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
4. Mempertahankan Kabupaten Klaten sebagai daerah pertanian/lumbung padi bagi Provinsi Jawa Tengah, dengan memaksimalkan tehnologi yang semakin berkembang sehingga mampu menghasilkan produk-produk pertanian yang berkualitas unggul, serta memanfaatkan kerja sama dengan daerah-daerah lain di sekitar Kabupaten Klaten.

Meskipun strategi SO merupakan alternatif strategi terbaik yang memiliki nilai pembobotan yang paling tinggi, namun untuk belum tentu semua strategi-strategi tersebut dapat dilaksanakan secara simultan, sehingga perlu dilakukan prioritas apabila dalam pelaksanaannya secara bersama-sama menemui kendala sumber daya (*resources constraints*). Penentuan prioritas kebijakan dari beberapa strategi kebijakan *Strength – Opportunity* *(SO)* yang dihasilkan melalui analisa SWOT pada penelitian ini dilakukan dengan *The Analytical Hierarchy Process* *(AHP)*. Dari metode AHP, urutan prioritas strategi kebijakan dengan skenario optimis adalah memperkuat ekonomi mikro, mengoptimalkan sumber daya, meningkatkan kinerja lembaga, mengolah potensi wisata, dan mempertahankan Klaten sebagai lumbung pangan.

Prioritas kebijakan ini sangat mungkin berubah, terutama apabila terjadi hal-hal yang diluar rencana. Apabila skenario yang paling realistis adalah skenario status quo, maka sasaran yang harus dicapai adalah mengurangi kemiskinan, dengan prioritas kebijakan yang harus diambil adalah mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki. Sedangkan apabila skenario yang dianggap paling realistis adalah scenario pesimis, maka sasaran yang harus dicapai adalah meningkatkan partispasi masyarakat melalui kebijakan mengoptimalkan sumber daya.

* + 1. **Penelitian Kuncoro (2006)**

Penelitian ini dengan judul disertasi “Studi Evaluasi Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan di Rumah Sakit Dr. Oetomo, Surabaya”. Disertasi ini menyoroti permasalahan demokratisasi pelayanan publik. Demokrasi pelayanan publik merupakan wujud nyata penyelenggaraan *good governance* dalam masyarakat. Karakteristik *good governance* mencitrakan pelaksanaan pelayanan publik yang ideal dengan dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yakni, transparansi, partisipasi, akuntabilitas, reponsif, demokratis, efektif efisien dan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia.

Propinsi Jawa Timur ditunjuk menjadi *pilot project* pelayanan publik di Indonesia. Hal ini karena prestasi pelayanan publik di Jawa Timur dinilai bagus, meski belum memuaskan. Pelayanan publik merupakan masalah serius terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan akuntabilitas birokrasi dalam menjalankan kinerja dan fungsi-fungsi administrasi yang diartikan sebagai penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik yang pada hakekatnya menjadi tanggungjawab pemerintah.

Penelitian ini memfokuskan pada aspek evaluasi kebijakan pelayanan kesehatan di lingkungan RSU Dr. Soetomo Surabaya dan sinkronisasi Perda Pelayanan Publik dalam kebijakan internal rumah sakit. Sebagai sub sistem politik di lingkungan pemerintah Propinsi Jawa Timur RSU Dr. Soetomo mengemban fungsi sebagai penyelenggaran pelayanan publik bidang kesehatan. Oleh karena itu, implementasi Perda Pelayanan Publik mempengaruhi kualitas pelayanan kesehatan di RSU Dr. Soetomo. Melalui proses sinkronisasi kebijakan di lingkungan RSU Dr. Soetomo kebijakan pelayanan kesehatan diselenggarakan dengan mengedepankan pelayanan prima yang pada intinya memposisikan pasien atau pelanggan rumah sakit sebagai tujuan utama dalam memperoleh pelayanan.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan penjelasan kualitatif. Kemudian agar penelitian ini mempunyai bobot yang lebih tinggi maka penggarapannya juga menggunakan data kuantitatif yang saling melengkapi dan menunjang. Hasil penelitian mengungkapkan Perda Pelayanan Publik diterjemahkan melalui Program Pelayanan Prima sebagai bentuk pelayanan kepada pelanggan melebihi daripada yang mereka harapkan, pada saat mereka membutuhkan dengan cara yang mereka inginkan. Namun demikian tindak lanjut sinkronisasi di lapangan menemui masalah dalam hal pendanaan, keterbatasan SDM dan kesejahteraan pegawai.

Implementasi Perda Pelayanan Publik sangat mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Paradigma baru pelayanan prima memposisikan pelanggan / pasien sebagai keutamaan dalam memperoleh pelayanan dapat dirasakan dampaknya di kalangan pelanggan.

## Penelitian Budiyanto (2005)

Penelitian ini dengan judul disertasi “Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perizinan Di Kota Pekalongan”. Hasil penelitian tersebut, ditemukan bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang di sempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka kabupaten/ kota menjalankan sistem pemerintahan dengan otonomi daerah yang salah satu tugas utamanya adalah menjalankan fungsi pelayanan umum (*publik service*) yang merupakan tolok ukur keberhasilan pemerintahan. Kota Pekalongan merupakan daerah otonomi, dengan pelaksanaan pelayanan bidang perizinan, ditinjau dari aspek keadilan, aspek kepastian hukum dan aspek kemanfaatan serta tehnis pelayanan belum mencerminkan yang diharapkan oleh masyarakat, untuk mengangkat permasalahan tersebut, penulis melaksanakan penelitian dengan metode pendekatan sosio-legal dan metoda analisa kualitatif. Untuk lebih memberdayakan wajib pajak/retribusi terkait dengan pelayanan perizinan, maka perlu adanya sikap/tindakan dari pemerintah melalui pejabat, petugas perizinan agar lebih ditingkatkan kinerjanya dan tidak menyalahgunaan kewenangan.

* + - 1. Berdasarkan hasil penelitian, ternyata penyimpangan-penyimpangan dari pelayanan perizinan bukan semata-mata dari wajib pajak/retribusi tetapi kesalahan dari komponen yang terkait, yaitu belum dipatuhinya ketentuan-ketentuan yang berlaku pada Peraturan Daerah Tentang Perizinan.
      2. Untuk dapat mengantisipasi hal tersebut perlu mencerminkan asas keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan ditempuh langkah dengan cara pelayanan perizinan yang baik, dengan menetapkan model perizinan satu atap agar dapat terpuaskan wajib pajak/retribusi serta kemudahan-kemudahan yang diperoleh antara lain kepastian membayar dan tanggal waktu yang ditentukan.
    1. **Penelitian Aminu, Tella, dan Mbaya (2012)**

Penelitian ini berjudul “*Public Policy Formulation and Implementation in Nigeria”*. Penelitian ini diterbitkan di jurnal internasional Public Policy and Administration Research Vol.2, No.5, 2012. Kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk mengatasi masalah publik dengan membentuk undang-undang, peraturan, keputusan, atau tindakan berkaitan dengan masalah yang dihadapi. Banyak masalah dapat diatasi dengan kebijakan publik termasuk masalah sosial seperti pendidikan, masalah ekonomi seperti industri, masalah budaya seperti seni.

Penelitian ini menganalisa pentingnya masalah dan faktor-faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Reformasi kebijakan dan penentu isu kebijakan sebagai panduan yang dalam efektif merumuskan kebijakan publik dan implementasi. Penelitian ini mengungkapkan berbagai faktor dalam pengelolaan urusan pemerintahan di Nigeria, tidak ada format standar atau pedoman mengenai kebijakan tersebut. Dari latar belakang tersebut dapat dikertahui pemerintah memiliki hambatan dalam merumuskan kebijakan, khususnya kebijakan yang memberikan manfaat langsung kepada masyarakat.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan bagian integral dari perumusan kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan proses. Egonmwan (1991) dalam Aminu, et al (2012:59) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan adalah pola sekuensial yang melibatkan sejumlah kategori fungsional kegiatan sebagai berikut:

1. *Policy formulation*, ini dilakukan setelah pemerintah mengakui atau mengidentifikasi keberadaan masalah dan kebutuhan masyarakat. Pembuat kebijakan perlu mengambil atau memutuskan apa saja tindakan yang harus dilakukan serta bagaimana tindakan tersebut dapat dilakukan.
2. *Implementation* - adalah tahap kedua, setelah masalah umum telah diidentifikasi dan membuat jalan ke agenda kebijakan, serta berbagai pilihan yang tersedia.
3. *Feedback and evaluation* - langkah berikutnya adalah untuk menilai hasil keputusan. Hasilnya datang dalam dua bentuk, negatif dan positif. Negatif datang dalam bentuk kekerasan, demonstrasi, dan aksi massa. Misalnya keputusan pemerintah federal untuk menarik minyak subsidi atau hasil dari April 2011 pemilihan umum presiden. Sementara positif datang dalam bentuk solidaritas, jubilations, dan pujian. Misalnya kenaikan umum gaji PNS dan upah minimum.

Kesimpulannya dari penelitian ini adalah tidak ada standar, format atau solusi universal untuk perumusan kebijakan pemerintah dan pelaksanaannya karena setiap kebijakan publik yang diadopsi atau diterapkan tergantung pada dampak dari penataan kelembagaan dari pemerintah dan penerimaan publik. Hal ini penting untuk mengetahui kondisi membuat kebijakan public layak dan bagaimana perubahan kebijakan ini akan mempengaruhi kehidupan masyarakat dan lingkungannya. Untuk tujuan ini, masalah perumusan kebijakan publik di antara tugas yang paling sulit bahwa individu, organisasi bisnis, pemerintah, dan negara menentukan kebijakan yang terbaik, pelaksanaan dan kesulitan memutuskan masalah mana yang harus diatasi. Oleh karena itu pemerintah harus menangani masalah perumusan kebijakan dan pelaksanaan dengan hati-hati agar tidak membuat kesalahan yang sulit untuk memperbaiki kebijakan yang telah dijalankan.

## Penelitian Messah dan Mucai (2012)

Penelitian ini berjudul “*Factors Affecting the Implementation of Strategic Plans in Government Tertiary Institutions: A Survey of Selected Technical Training Institutes”*. Penelitian Mesah dan Mucai ini diterbitkan dalam jurnal European Journal of Business and Management Vol 3, No.3 pada tahun 2012.

Lembaga pendidikan tinggi memiliki banyak pemangku kepentingan yang harus dilibatkan dalam pengelolaan proses strategi. Selain administrator, dosen, staf, dan mahasiswa, lembaga juga perlu memperhitungkan kepentingan orang tua siswa, instansi pemerintah, dermawan, alumni, masyarakat, dan lembaga akreditasi. Masing-masing pemangku kepentingan tersebut memiliki tuntutan pada institusi dan manajemen strategi harus membawa para pemangku kepentingan dalam proses manajemen strategi untuk memaksimalkan "kepuasan klien"

Pemilihan metode untuk implementasi manajemen strategis akan tergantung pada faktor-faktor situasional seperti ukuran lembaga, kompleksitas program, budaya institusi, dan gaya manajemen. Mengingat karakteristik kompleks lembaga pendidikan tinggi, pelaksanaan pendekatan harus didasarkan pada partisipasi yang tinggi. Pendekatan kultural seperti yang dijelaskan oleh Brodwin dan Bourgeois (1984) memenuhi persyaratan ini. Dalam pendekatan budaya, pemimpin mengasumsikan peran pelatih dan berfokus pada mendefinisikan dan mengembangkan budaya baru di organisasi. Dalam Pendekatan Crescive, peran pemimpin diubah dengan sebuah setter premis yang memiliki pengaruh pada pencapaian sasaran organisasi.

Penelitian ini dilakukan melalui analisis faktor yang mempengaruhi pelaksanaan manajemen strategis rencana yang dipilih perguruan tinggi di pusat Distrik Meru. Penelitian ini memiliki empat tujuan dan data dikumpulkan untuk menjawab empat tujuan berikut: bagaimana perilaku manajerial, kelembagaan kebijakan, alokasi sumber daya, serta Rewards dan Insentif mempengaruhi pelaksanaan strategi rencana pengelolaan. Empat hipotesis nol diuji untuk menginformasikan pada proses keputusan menerima atau menolak pengaruh masing-masing empat variabel independen terhadap variabel dependen.

Desain penelitian survei deskriptif yang dilakukan di pusat Distrik Meru dan yang dipilih perguruan tinggi negeri yaitu Nkabune dan Lembaga Pelatihan Teknis Kiirua. Populasi untuk penelitian ini terdiri dari 136 dosen, 30 kepala departemen dan 12 manajer puncak dengan total sampel sebanyak 178 responden.

Menggunakan desain stratified random sampling, kuota 33% untuk masing-masing strata di setiap lembaga yang terdiri dari manajemen puncak, kepala departemen dan kuliah. Sebuah tabel nomor random yang digunakan untuk memilih sampel dari 60 responden individu untuk penelitian. Penelitian ini menggunakan kuesioner terstruktur sebagai instrumen pengumpulan data deskriptif dan statistik inferensial untuk menguji empat hipotesis penelitian. Studi ini menyimpulkan bahwa pengaruh yang lemah perilaku manajerial adalah sebagai akibat dari pemikiran strategis manajemen dan pengaruh penghargaan dan insentif yang ditemukan menjadi lemah karena itu motivasi intrinsik etika profesi guru daripada motivasi ekstrinsik oleh manajemen melalui tangible reward oleh manajemen yang membuat dosen bekerja sama dalam pelaksanaan strategi rencana. Kebijakan kelembagaan yang diturunkan menjadi lemah dalam mempengaruhi implementasi strategi.

Penelitian ini merekomendasikan bahwa lembaga pendidikan meningkatkan keterlibatan anggota fakultas dalam pengembangan strategi lebih lanjut dan mengevaluasinya untuk menghindari kesalahan implementasi. Studi lebih lanjut dianjurkan pada efektivitas rencana manajemen strategis yang dilaksanakan di perguruan tinggi dan lembaga khusus seperti Lembaga Pelatihan Pemerintah.

## Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu

Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian yang telah dilakukan peneliti, secara singkat disajikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.1.

Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Disertasi Peneliti

| **No.** | **Nama** | **Judul Penelitian** | **Teori Penelitian Terdahulu** | **Teori yang digunakan Peneliti** | **Persamaan/**  **Perbedaan** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Asri Dwi Asmarani (2010) | Strategi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Klaten:  Pendekatan Analisis SWOT dan AHP | * Perencanaan pembangunan dari Asrori (1986) * Penyusunan strategi Melalui Analisis SWOT dari Winarto (2005) * Analsis SWOT dan AHP dari Mee Kam Ng (2005) | * Pembangunan daerah dari Sadono Sukirno (1976:25) (1980:33)   dilanjutkan...   * Strategi Pembangunan dari Stiglitz (1998: 15). | * Sama-sama membahas strategi dalam pengemba-ngan   lanjutan ,  pemerintahan   * Teori yang digunakan berbeda. |
| 2. | Kuncoro (2006) | Studi evaluasi Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan di Rumah Sakit Dr. Oetomo | * Evaluasi Pelayaan Publik Grindle (1980:33) * Kualitas Pelayanan Wasistiono (2002: 49). | * Implementasi Kebijakan Grindle (1980:33) * Perilaku Birokrasi dari Thoha (2005: 47). * Kualitas Pelayanan Wasistiono (2002: 49) | * Sama-sama membahas Implementasi kebijakan dan kualitas pelayanan * Teori yang digunakan berbeda. |
| 3. | Budiyanto (2005) | Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perizinan Di Kota Pekalongan | * Implementasi Kebijakan Publik dari Van Meter dan Van Horn dalam Syafri dan Setyoko (2008: 26-27). * Pelayanan (2009: 117). | * Implementasi Kebijakan Grindle (1980:33) * Perilaku Birokrasi dari Thoha (2005: 47). * Kualitas Pelayanan Wasistiono (2002: 49) | * Sama-sama membahas Implementasi Kebijakan dan pelayanan Organisasi. * Teori yang digunakan berbeda. |
| 4. | Aminu, Tella, dan Mbaya (2012) | *Public Policy Formulation and Implementation in Nigeria* | * *Bureaucrats in Public Policy Formulation and Implementation* dari Down (1967), Okotoni (2001) * *Policy formulation and implementation* dari Dror (1973), Dye (1976), dan Dike (1987)   lanjutan, | * *Bureaucrats in Public Policy Formulation and Implementation* dari Down (1967) * *Policy formulation and implementation* dari Dror (1973)   dilanjutkan ... | * Sama-sama membahas penyusunan strategi dan implementasi kebijakan publik. * Teori yang digunakan berbeda. |
| 5. | Messah dan Mucai (2012) | *Factors Affecting the Implementation of Strategic Plans in Government Tertiary Institutions:*  *A Survey of Selected Technical Training Institutes* | * Strategic Behaviour dari Carlton and Perloff (1994) dan Martin (1993) * Institutional policies dari (MOEST, 2005) * Reward management dari (Golembiewski, 2000), (Lawler, 2001), dan Maehr and Braskamp (1986) | * Strategic Behaviour dari Martin (1993) * Institutional policies dari (MOEST, 2005) * Reward management dari Maehr and Braskamp (1986) | * Sama-sama membahas Implementasi Kebijakan. * Teori yang digunakan berbeda. |

Sumber: Diolah Peneliti, 2014.

Tabel di atas, menjelaskan tentang hasil penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti untuk mendapat inspirasi dan melihat perbedaan antara teori yang digunakan, dengan tujuan menjaga tingkat originalitas penelitian yang dilakukan peneliti.

Adapun posisi penelitian yang peneliti teliti dibandingkan dengan penelitian yang lainnya adalah ingin mengkaji dan menganalisis lebih mendalam mengenai strategi implementasi kebijakan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Sumedang.

## Konsep Administrasi Publik

Sebelum menguraikan teori-teori yang berkaitan dengan implementasi kebijakan, perilaku birokrasi dan kualitas pelayanan terlebih dahulu dikemukakan lingkup administrasi publik sebagai konsep yang mengemukakan pendapat para ahli. Di samping itu untuk memperkuat kajian teoritik yang berkaitan dengan pemahaman administrasi publik dan implementasi kebijakan publik sebagai ciri bahwa tulisan ini membahas tentang kajian adminstrasi publik. Bahasan berikut secara detail diuraikan dalam paragraf-paragraf di bawah ini.

Perkembangan administrasi publik mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kehidupan dan perkembangan kemajuan masyarakat yang dibarengi dengan perubahan paradigma berpikir. Kasim (2001:8) menyatakan bahwa: “Perkembangan administrasi publik di suatu negara banyak dipengaruhi oleh dinamika masyarakatnya, di mana keinginan masyarakat tersalur melalui sistem politik, sehingga administrasi publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang selalu berubah”.

Administrasi publik *(publicadministration)* yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut administrasi publik, merupakan salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan proses politik, terutama kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara, sehingga administrasi publik itu sudah dikenal sesuai dengan keberadaan sistem politik di suatu negara. Oleh karena itu Kasim (2001:32) menyatakan: “Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik”.

Pemahaman di atas, memperlihatkan bahwa administrasi publik berdampak pada tingkat perumusan kebijakan, juga pada implementasi kebijakan karena administrasi publik memiliki tujuan program yang ditentukan oleh para perumus kebijakan negara. Menurut Dimock (1997 : 33) bahwa: “*The administration process is an integral part of political process of the nation*”*.* Dengan demikian proses administrasi sebagai proses politik merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa*.* Hal ini bisa dipahami, karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi pada dasarnya administrasi publik itu berasal dari ilmu politik yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Kontek politik, administrasi publik sangat berperan dalam perumusan kebijakan negara. Hal ini dikemukakan oleh Henry (2004 : 21) yang menyebutkan bahwa: “*For the later of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this county is going”.* Pendapat tersebut menyatakan bahwa pada abad ke-20, birokrasi publik telah menjadi bagian dari kebijakan publik dan faktor penentu bagi proses peradaban yang sedang maju.

Administrasi publik telah dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara *(public policyimplementation).* Birokrasi pemerintah telah menjadi wadah perumusan kebijakan negara dan penentu utama kemana negara itu akan dituju. Pendapat tersebut di dukung Lontoh (2004:21-22) yang menyatakan bahwa :

Birokrasi pemerintah semakin dituntut untuk menerapkan unsur-unsur efisiensi agar penggunaan sumber daya berlangsung secara optimal di sektor publik. Selain itu, dituntut adanya keahlian administratif sehingga dapat diwujudkan pemerintahan yang efisien atau dengan perkataan lain, pejabat dalam administrasi pemerintah dapat ditingkatkan menjadi lebih profesional.

Berdasarkan pendapat di atas, sebaiknya birokrasi pemerintah melakukan tindakan efisien dalam penggunaan perangkat lunak maupun perangkat keras dan juga menempatkan orang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Lontoh (2004:6) menyatakan bahwa ciri dari: “Administrasi publik tercermin dari definisi dan individu yang bertindak sesuai dengan peranan dan jabatan sehubungan dengan pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan”.

Pendapat tersebut secara implisit menganggap bahwa administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik. Terminologi tentang kebijakan publik *(public policy)* itu sendiri menurut Wahab (2008:2), bahwa “kebijakan publik menggunakan istilah yang berbeda-beda, karena memang ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan ada pula yang menggunakan istilah kebijaksanaan publik”. Tetapi tampaknya para ahli lebih banyak yang menggunakan istilah kebijakan publik. Istilah kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada fleksibilitas sesuatu kebijakan. Adanya perbedaan pengertian tersebut sebenarnya karena munculnya dua konteks istilah yang berbeda, baik dalam konteks Indonesia maupun dalam konteks Inggris, sehingga mengembangkan pengertian dan makna yang berbeda dipahaminya.

Walaupun mengandung makna yang berbeda antara istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik, tetapi hakekat kedua istilah tersebut terkait dengan hasil rumusan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kenegaraan sebagai hasil rumusan dari berbagai aspirasi yang diambil dari berbagai kelompok kepentingan di dalam masyarakat. Selanjutnya produk keputusan dimaksud dijadikan sebagai produk administrasi publik yang harus dijalankan oleh lembaga-lembaga negara sebagai kebijakan negara yang harus diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh.

Kasim (2001 : 12) menyatakan pemahaman mengenai peran administrasi publik sebagai berikut :

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut telah mempengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation),* pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation)* serta Pengawasan Melekat dan penilaian hasil kebijakan tersebut (*policy evaluation).*

Administrasi publik pada dasarnya tercermin dari tindakan individu sesuai dengan peranan dan jabatan yang diimplementasikan melalui peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga negara baik legislatif, eksekutif dan peradilan negara yang berlaku pada suatu negara yang mengeluarkan peraturan dan perundangan tersebut. Hal ini sesuai dengan pendapat Pfiffner (1975 : 6) yang menyatakan bahwa : “*public adminisration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people*”. Pendapat tersebut secara global bahwa administrasi publik adalah suatu proses bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Sebelum diuraikan tentang teori yang berkaitan dengan Implementasi kebijakan dan Perilaku Birokrasi serta Kualitas Pelayanan, secara runut dikemukakan konteks berpikir teori bahwa ketiga variabel di atas, merupakan konteks teori dari kajian ilmu administrasi publik yang dikelompokkan ke dalam *new public management*. Hal ini sejalan dengan pendapat Pfiffner (1975 : 4) bahwa : “*Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies*”. Pendapat tersebut mengandung makna bahwa administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Perkembangan lebih lanjut administrasi publik berkaitan erat dengan struktur birokrasi pemerintah. Menurut Suradinata (2002 : 34) disebut sebagai : “*The Goverenment’s bureaucracy structure*, yaitu sebagai pengaturan organisasi dan konsep-konsep dalam ilmu politik”. Dengan demikian tampak bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, karenanya administrasi publik tidak bisa lepas dari proses politik. Bahkan saat ini telah muncul fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru yang memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak hanya melakukan pemenuhan kebutuhan publik, tetapi melakukan dorongan bagi pertumbuhan masyarakat.

Hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan memberikan pelayanan pada masyarakat sebagai implementasi kebijakan publik. White (1995 : 2) menyatakan bahwa :*“Public administration consists of all those operations having for their purpose the fullfilment and enforcement of public policy”.* Pendapattersebut menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara.

Pemahaman di atas, tampak bahwa administrasi publik mencakup kegiatan negara untuk mencapai kebijakan negara secara keseluruhan. Menurut Atmosudirdjo (1998 : 9) memberikan definisi administrasi publik sebagai “Organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan”. Pendapat tersebut menyatakan bahwa organisasi dan administrasi dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam pencapaian tujuan. Sedangkan Kristiadi (1994 : 3) menyebutkan : “Tujuan kenegaraan sebagaimana dimaksud adalah upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan berbagai barang-barang publik *(public goods)* dan memberikan pelayanan publik *(public service)”.*

Pendapat di atas, tampak bahwa tujuan negara diarahkan pada kesejahteraan rakyat dengan menyediakan fasilitas dan pelayanan yang prima pada masyarakat. Siagian (2005 : 5) memberikan pengertian administrasi sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”. Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa pendekatan administrasi publik Indonesia berhubungan dengan peranan birokrasi pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengaruh perilaku aparatur dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya organisasi birokrasi yang pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat kinerja birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

Pendekatan administrasi publik sebagaimana diuraikan di atas, sangat berhubungan dengan aparatur pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik. Hal ini dinyatakan oleh Wahab (2008 : 41) yang menyebutkan bahwa : “Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah (*public bureaucrats*) yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan umum(*public good*)*”.*

Pemahaman di atas, tampak bahwa pembuat kebijakan publik itu terdiri dari para pejabat publik yang bertugas menjadi pemikir guna memberikan pelayanan umum. Selanjutnya Wahab (2008 : 48) membagi kebijakan publik ke dalam lima unsur sebagai berikut :

* 1. Keamanan *(security).*
  2. Hukum dan ketertiban umum *(law and order).*
  3. Keadilan *(justice).*
  4. Kebebasan *(liberty).*
  5. Kesejahteraan *(welfare).*

Penyelenggaraan berbagai kegiatan di atas, pada dasarnya merupakan kegiatan administrasi publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Adanya kesejajaran fungsi antara politik dan administrasi dalam praktek kenegaraan, menjadikan politik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan administrasi telah membantah pendapat yang mendikotomikan antara politik dan administrasi sebagaimana dinyatakan Islamy (2000 : 21) bahwa :

Pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda *(two distinct functions of government),* yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara *(has to do with policies or expressions of the state will),* sedangkan fungsi administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut *(has to do with the execution of the policies).*

Pendapat yang lain tidak sedikit yang menyatakan bahwa pada kenyataannya pakar administrasi menyetujui adanya dikotomi antara politik dan administrasi. Karena pada dasarnya peranan birokrasi pemerintahan bukan saja melaksanakan kebijakan negara. tetapi juga berperan pula dalam merumuskan kebijakan. Peranan kembar yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah tersebut, memberikan gambaran tentang pentingnya administrasi publik dalam proses politik.

Konteks di atas, secara praktis menyatakan bahwa tugas birokrasi pemerintah Indonesia merupakan sebagian saja dari fungsi administrasi publik, karena lebih banyak sebagai pelaksana (*the execution or implementation*) atas kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik melalui mekanisme dan proses politik dalam sistem Demokrasi Pancasila yang telah dianut selama kurun waktu setengah abad. Dalam konteks perumusan kebijakan, maka peran administrasi publik sebagaimana dikemukakan Pfiffner dan Presthus (1975 : 20) bahwa : *“Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies”.* Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik menyangkut implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Pernyataan di atas mengindikasikan bahwa administrasi bukan sekedar melaksanakan kebijakan negara (*public policy*) melainkan juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara dan penentuan tujuan serta cara-cara pencapaian tujuan negara tersebut. Dalam konteks ini, maka administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan badan-badan eksekutif melainkan pula seluruh lembaga-lembaga negara dan gabungan antar lembaga tersebut satu sama lainnya. Dengan demikian, perumusan kebijakan negara (*public policy*) yang semula merupakan fungsi politik telah menjadi fungsi administrasi publik. Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa administrasi publik yang dalam tingkat operasional dilakukan oleh birokrasi pemerintah memiliki peranan yang lebih besar karena banyak terlibat tidak hanya dalam tingkat implementasi kebijakan *(policy implementation),* tetapi terlibat pula dalam tingkat perumusan kebijakan *(policyformulation)* dan evaluasi kebijakan *(public policy evaluation).*

Peranan administrasi publik dalam proses politik, menurut Islamy (2000 : 9) “telah semakin dominan, yaitu terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan negara”. Dengan kata lain, administrasi publik tidak hanya memainkan peranan instrumental (*instrumental role*) saja melainkan juga aktif dalam peranan politik. Dengan demikian, perumusan kebijakan negara merupakan hal yang sangat penting dalam administrasi publik. Menurut White (1995 : 17) menyebutkan bahwa :*“Public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfil or enforcement of public policy”*. Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan kebijakan.

Administrasi publik mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, diantaranya melaksanakan kebijakan publik dengan penuh kesungguhan. Pandangan yang sama dikemukakan oleh Piffner dan Presthus (1975 : 18) yang menyebutkan bahwa :*“Public administration may be defined as the coordination of individuals and group efforts to carry out public policy”.* Pendapat tersebut menyatakan bahwa administrasi publik kiranya dapat dirumuskan sebagai sarana koordinasi dari individu-individu dan kelompok dalam melaksanakan kebijakan negara. Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa tampak hubungan antara kebijakan administrasi publik dan kebijakan negara yang pada unsurnya dapat dilihat dari fungsinya. Menurut Silalahi (1997 : 21) tingkat perumusan haluan negara meliputi :

1. Tingkat kelembagaannya, sedangkan perumusan adalah mencanangkan dan menetapkan lembaga yang berperan sebagai perumusan kebijakan yang meliputi hal-hal sebagai berikut:
   1. Mempunyai wewenang untuk menetapkan atau menentukan kebijakan yang harus diikuti oleh pemerintah.
   2. Mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak publik dalam bentuk hukum.
   3. Secarapenuh memegang *political authority.*
2. Tingkat pelaksanaan haluan negara dalam pengertian administrasi negara mencakup tingkat pelaksanaan haluan negara dan sering disebut sebagai tingkat administrasi.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas sangatlah jelas bahwa terdapat hubungan antara kebijakan negara dengan administrasi publik dan keduanya berkaitan dengan politik, karena memang setiap kehendak politik masuk dalam kebijakan negara yang digariskan. Sedangkan di lain pihak, tingkat pelaksanaan kebijakan yaitu birokrasi sebagai bagian dari administrasi publik juga aspirasinya masuk ke dalam penyusunan kebijakan negara.

* + 1. **Konsep Kebijakan Publik**

Saat ini, para ahli administrasi publik tidak hanya secara tradisional mengartikan “*public administration”,* semata-mata hanya bersifat kelembagaan seperti halnya negara. Tetapi telah meluas dalam kriteria hubungan antara lembaga dalam arti negara dengan kepentingan publik (*public interest*)*.* Dengan demikian dalam konsep demokrasi modern, menurut pemahaman Islamy (2000 : 10) dikatakan sebagai berikut :

Kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik *(public opinion)* juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara. Oleh karena itulah, maka kebijakan negara harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, tampak bahwa politik administrasi publik dan perumusan kebijakan negara masing-masing memiliki peran sendiri, tetapi satu sama lain sangat erat berkaitan dengan masalah-masalah kenegaraan. Selanjutnya Putra (2008 : 81) merumuskan implementasi kebijakan sebagai berikut : “Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden)“.

Implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan melaksanakan keputusan negara, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan, keputusan pengadilan, perintah presiden maupun dekrit presiden. Pemahaman lebih lanjut tentang pelaksanaan kebijakan dirumuskan oleh Udoji (2001 : 79) menyatakan bahwa : *“The execution of policies is important if not more important than policy-making. Policy will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”.* Pendapat tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan dengan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Selanjutnya Putra (2008 : 165) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan kegiatan pengoprasian program yang mempunyai tiga pilar kegiatan, antara lain:

1. Organisasi, yaitu penataan sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program tersebut dapat berjalan.
2. Interpretasi, yakni penafsiran program agar menjadi rencana yang tepat sehingga dapat diterima dan dilaksanakan.
3. Penerapan, yaitu pelayanan sesuai dengan tujuan.

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya melibatkan berbagai pihak meskipun dengan persepsi dan kepentingan yang berbeda, bahkan sering terjadi pertentangan kepentingan antar lembaga atau pihak yang terlibat. Winarno (2002 : 102) membatasi implementasi kebijakan yaitu:

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. Tindakan-tindakan ini mencangkup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Perlu ditekankan di sini bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Secara harfiah ilmu kebijakan menurut Jones (1996 : 50) “adalah terjemahan langsung dari kata *policy science*”*.* Penulis besar ilmu ini seperti Dunn et. al (1999:56) “menggunakan istilah *public policy* atau *public policy analysis* dalam definisi yang tidak jauh berbeda”. Istilah kebijakan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari *policy*, kemudian biasa disebut keputusan pemerintah. Jones (1996 : 7) menyebutkan *"a course of action intended to accomplish some end”*. Menurut pendapat peneliti bahwa suatu tindakan yang diperuntukkan beberapa penyelesaian”. Dye (2002 : 11) menyebutkan : *"whatever government choose to do or not to do*". Menurut pendapat peneliti artinya apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Jones cenderung memilih definisi yang diajukan Danim (2001 : 47), mengemukakan bahwa : “Kebijakan adalah keputusan tetap yang didirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dan mereka yang mematuhi keputusan tersebut”.

Thoha (1998 : 54) sebagai orang pertama yang menggambarkan “ide *public policy*, memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan (*policy*), yang menggambarkan pula bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba suatu keputusan yang tepat”. Thoha (1998 : 52) menyatakan bahwa :

Banyak orang memberikan penafsiran bahwa *public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan, sedangkan administrasi publik adalah sarana mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut, sehingga *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibandingkan dari pada bagaimana proses hasil-hasil itu dibuat.

Pendapat di atas dapat dijelaskan bahwa kebijakan adalah sebuah usaha atau keputusan yang tetap yang meliputi tingkah laku atau tindakan. maka Islamy (2000 : 18) mengemukakan bahwa : “Kebijakan tidak hanya meliputi tindakan pemerintah tetapi juga hal-hal yang tidak dilakukan”. Lebih lanjut Islamy (2000 : 18) mengemukakan sebagai berikut :

Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang dilaksanakan pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan suatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan dalam arti luas, tidak hanya meliputi keinginan nyata tetapi juga tidak nyata. Walaupun Dye mengemukakan bahwa sesuatu tidak dilakukan oleh pemerintah, namun kenyataannya sangat sulit untuk menentukan kebijakan pemerintah yang nyata dan tidak nyata. Penggunaan istilah antara kebijakan dengan keputusan pemerintah, telah mendapatkan penerimaan dari banyak guru besar tata negara, karena keputusan atau kebijakan pemerintah memiliki kesamaan yaitu mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, serta bertanggung jawab melayani kepentingan umum.Para ahli masih berbeda pendapat mengenai perbedaan kebijakan (*policy*) dengan keputusan *(decision),* diantaranya oleh Islamy (2000:24) bahwa :

Pembentukan kebijakan atau *policy formulation* sering pula disebut sebagai *policy making* dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan *(decision making)* lebih lanjut dikatakan bahwa pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan suatu alternatif dari berbagai alternatif. Sedangkan pembuatan kebijakan meliputi banyak pengambilan keputusan.

Perbedaan tersebut memberikan pemaknaan yang spesifik antara pembentukan kebijakan dengan pengambilan keputusan. Pendapat lain yang tidak membedakan antara kebijakan dan keputusan dikemukakan oleh Nigro dan Nigro(1983:95) bahwa :

*No absolute distinction can be made, because every policy, determination is a decision politics, however establish courses* of *action that guide the numerous decision made in implementing the objective chosen.*

Pendapat tersebut di atas menurut peneliti bahwa tidak ada perbedaan mutlak yang dapat dibuat antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, karena arah penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan. Pendapat di atas berbeda dengan pendapat sebelumnya, dalam hal ini nampak bahwa pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan itu sama. Wahab (2008 : 18) menyatakan bahwa “pengambilan keputusan adalah merupakan pemilihan alternatif terbaik dari sejumlah alternatif yang tersedia, sedangkan pembuatan kebijakan merupakan tindakan yang berpola, dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan, antara lain keputusan rutin, ada pula yang tidak rutin”.

Kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan (*problem*) yang bersifat umum, karena kebijakan berkaitan dengan kepentingan umum, maka kebijakan bersifat memaksa agar tujuan dari kebijakan tersebut tercapai. Menurut Islamy (2002 : 17) “kebijakan publik adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan”. Serta lebih lanjut dijelaskan bahwa suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

Pendapat di atas memberikan gambaran bahwa kebijakan itu perlu memperhatikan tujuan dari berbagai strategi dan taktik agar dapat terlaksana dengan optimal. Siagian (2005 : 15) mengemukakan bahwa “strategi adalah suatu istilah yang semula bersumber dari kalangan militer yang memiliki arti kiat yang digunakan untuk memenangkan peperangan”. Sebuah kemenangan adalah tujuan yang ingin dicapai dalam suatu peperangan, maka dapat diartikan bahwa strategi pada hakekatnya adalah suatu cara, kiat, atau siasat untuk mencapai tujuan. Dari pendapat ahli di atas dapat dibuat sebuah definisi bahwa yang dimaksud dengan strategi kebijakan adalah suatu proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara atau alternatif terbaik dalam mencapai tujuan tersebut yang didasarkan pada siasat/ kiat atau strategi tertentu.

Strategi kebijakan perlu dijalankan mengingat banyak faktor yang harus diperhatikan dan berpengaruh terhadap produk akhir sebuah kebijakan. Menurut Siagian (2005 : 16) bahwa “terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi dalam penyusunan strategi kebijakan tersebut adalah faktor eksternal berupa pengaruh lingkungan, sosial-politik serta para *stake holder* yang memiliki kepentingan terhadap produk kebijakan, dan faktor internal seperti masalah kelembagaan, sumber daya manusia, masalah ketersediaan waktu atau masalah sumber biaya/ anggaran”.

## Teori dan Konsep Strategi

Strategi berasal dari Yunani, yaitu stratogos yang berarti jenderal. Strategi berarti seni para jenderal. Maka strategi kalau diartikan dari sudut militer adalah cara menempatkan pasukan atau menyusun kekuatan tentara di medan perang agar musuh dapat dikalahkan. Menurut Glueck dan Jauch (1989 : 5) strategi merupakan sebuah rencana yang disatukan, luas dan terintegrasi, yang menghubungkan keunggulan strategi perusahaan dengan tantangan lingkungan dan yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama perusahaan itu dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi.

Menurut Porter strategi adalah suatu alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing (Rangkuti, 2004 : 4). Senada dengan itu, Hamel dan Pharalad juga mengatakan strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus menerus, dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh pelanggan di masa depan (Rangkuti, 2004 : 4). Menurut J L Thompson (1995) yang dikutip dari Oliver (2007 : 2) mendefinisikan strategi sebagai cara untuk mencapai sebuah hasil akhir, hasil akhir menyangkut tujuan dan sasaran organisasi dan strategi kompetitif untuk masing-masing aktivitas. Wheelen dan Hunger (2003 : 20) menambahkan *A strategy of a corporation forms a comprehensive mater plan stating how the corporation will achieve its mission and objectives*.

Berdasarkan beberapa pengertian atau definisi strategi di atas, dapat disimpulkan bahwa strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan perusahaan dengan memperhatikan faktor-faktor perubahan lingkungan baik eksternal maupun internal karena sangat menentukan kekuatan dan kelemahan perusahaan, sehingga dapat disusun strategi untuk mencapai keunggulan kompetitif perusahaan.

Menurut pendapat Rangkuti (2004 : 6), strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 (tiga) tipe strategi, yaitu :

1). Strategi Manajemen

Strategi manajemen meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makromisalnya, strategi pengembangan produk, strategi penerapan harga,strategi akuisi, strategi pengembangan pasar, strategi mengenai keuangan dan sebagainya.

2). Strategi Investasi

Strategi investasi merupakan kegiatan yang berorientasi pada investasi,misalnya, apakah perusahaan ini melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi diiventasi,dan sebagainya.

3). Strategi Bisnis

Strategi bisnis ini juga disebut strategi bisnis secara fungsional karena bisnis ini berorientasi kepada fungsi-fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi produksi atau operasional, strategi distribusi, strategi organisasi, dan strategi-strategi yang berhubungan dengan keuangan.

Wheelen dan Hunger (2003 : 35) menggunakan konsep dari General Electric. General Electric menyatakan bahwa pada prinsipnya strategi generik dibagi atas tiga macam, yaitu :

a. Strategi Stabillitas (*stability*).

Pada prinsipnya strategi ini menekankan pada tidak bertambahnya produk, pasar, dan fungsi-fungsi perusahaan lain karena perusahaan berusaha untuk meningkatkan efisiensi di segala bidang dalam rangka meningkatkan kinerja dan keuntungan. Strategi ini resikonya relatif rendah dan biasanya dilakukan untuk produk yang tengah berada pada posisi kedewasaan (*mature*).

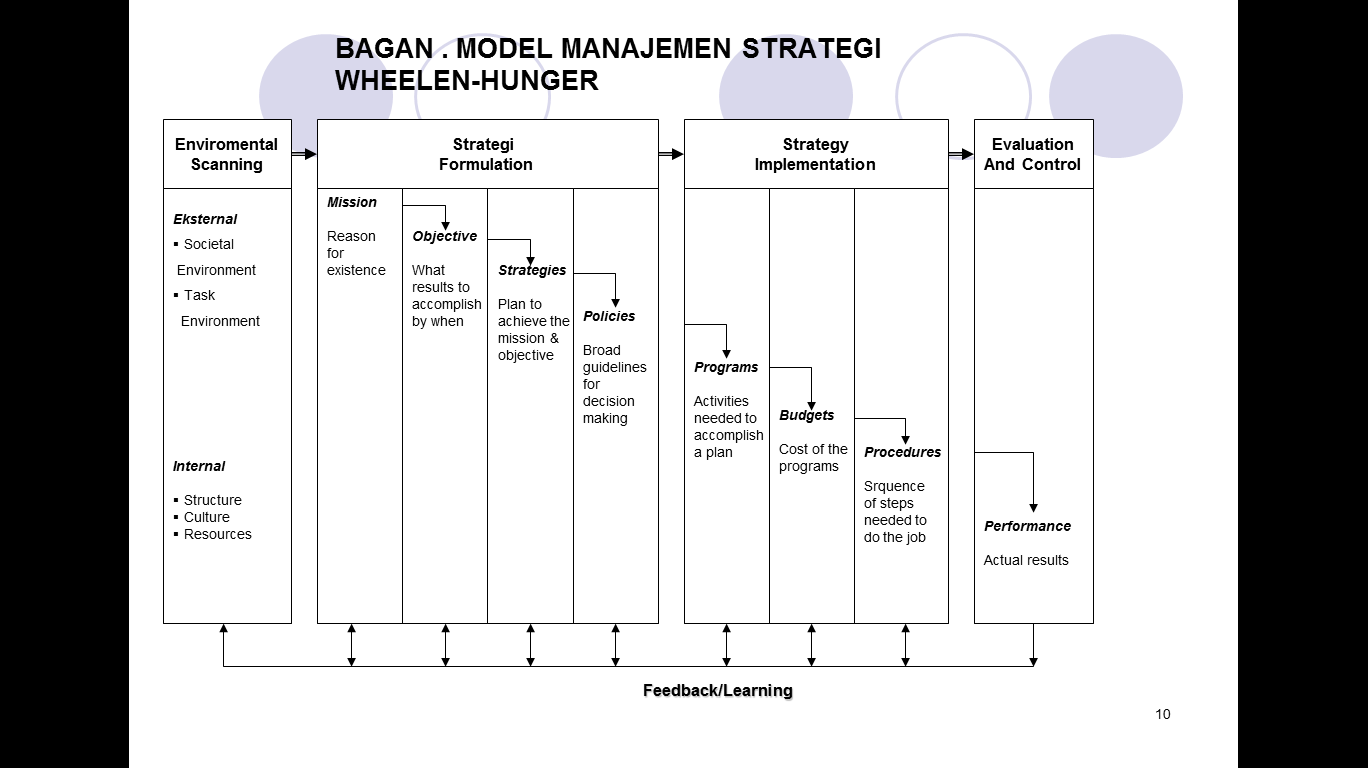
b. Strategi Ekspansi (*expansion*).

Strategi ini menekankan pada penambahan atau perluasan produk, pasar dan fungsi-fungsi perusahaan lainnya, sehingga aktivitas perusahaan meningkat. Tetapi strategi ini juga mengandung resiko kegagalan yang tidak kecil.

c. Strategi Penciutan (*retrenchment*).

Pada prinsipnya strategi ini dimaksudkan untuk melakukan pengurangan atas produk yang dihasilkan atau pengurangan atas pasar maupun fungsi-fungsi dalam perusahaan, khususnya yang mempunyai *cash flow negative*. Strategi ini biasanya diterapkan pada bisnis yang berada pada tahap menurun (decline).

Manajemen strategi disederhanakan berdasarkan gambar berikut:



Gambar 2.1

Proses Manajemen Strategi

Sumber : Wheelen dan Hunger (2009 : 21)

a. Analisis Lingkungan

Analisis lingkungan adalah proses dalam manajemen strategi yang bertujuan untuk memantau lingkungan perusahaan. Lingkungan perusahaan disini mencakup semua faktor baik yang berada di dalam maupun di luar perusahaan yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan yang diinginkan. Secara garis besar analisis lingkungan disini akan mencakup analisis mengenai lingkungan eksternal dan lingkungan internal. Lingkungan eksternal akan mencakup lingkungan umum dan lingkungan industri, sedangkan analisis internal akan mencakup analisis mengenai aktivitas perusahaan atau bisa juga analisis mengenai sumber daya, kapabilitas serta kompetensi inti yang dimiliki. Hasil dari analisis lingkungan ini setidaknya akan memberikan gambaran tentang keadaan perusahaan yang biasanya disederhanakan dengan metode SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) yang dimilikinya. Analisis eksternal akan memberikan gambaran tentang peluang dan ancaman (OT) sedangkan analisis lingkungan internal akan memberikan tentang keunggulan dan kelemahan (SW) dari perusahaan.

Formulasi strategi adalah menentukan aktivitas-aktivitas yang berhubungan dengan pencapaian tujuan. aktivitas tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 kelompok, yaitu : analisis strategi, perencanaan strategi, pemilihan strategi. Untuk dapat melakukan formulasi strategi dengan baik, maka ada ketergantungan yang erat dengan analisis lingkungan dimana formulasi strategi membutuhkan data dan informasi dari analisis lingkungan (Dirgantoro: 2001 ; 82).

Setelah melakukan analisis lingkungan dan menentukan ke mana organisasi akan diarahkan berdasarkan *strategic architecture*, misi dan tujuan yang telah ditetapkan, langkah selanjutnya adalah memastikan bahwa organisasi akan mencapai misi dan tujuan yang telah ditetapkan tadi. Untuk itulah maka perlu diformulasikan berbagai strategi atau cara untuk mencapai arah yang diinginkan tersebut. Formulasi strategi dalam hal ini adalah proses merancang dan menyeleksi berbagai strategi yang pada akhirnya menuntun pada pencapaian misi dan tujuan organisasi. Fokus utama dari strategi organisasi adalah bagaimana menyesuaikan diri agar dapat lebih baik dan cepat bereaksi dibanding pesaing dalam persaingan yang ada.

c. Implementasi Strategi

Setelah sebuah strategi diformulasikan, strategi tersebut harus dikembangkan secara logis dalam bentuk tindakan. Tahap inilah yang disebut dengan implementasi strategi. Masalah implementasi ini cukup rumit, karena itu agar penerapan strategi organisasi dapat berhasil dengan baik, manajer harus memiliki gagasan yang jelas tentang isu-isu yang berbeda dan bagaimana cara mengatasinya. Dalam tahap ini masalah struktur organisasi, budaya perusahaan dan pola kepemimpinan akan dibahas secara lebih mendalam (Wheelen dan Hunger : 2003 ; 17).

Implementasi strategi adalah proses dimana manajemen mewujudkan strategi dan kebijakannya dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran dan prosedur. Tindakan pengelolaan bermacam-macam sumber daya organisasi dan manajemen yang mengarahkan dan mengendalikan pemanfaatan sumber-sumber daya perusahaan (keuangan, manusia, peralatan dan lain-lain) melalui strategi yang dipilih. Implementasi strategi diperlukan untuk memperinci secara lebih jelas dan tepat bagaimana sesungguhnya pilihan strategi yang telah diambil direalisasikan.

d. Evaluasi dan Pengendalian Strategi

Evaluasi dan pengendalian adalah proses yang melaluinya aktifitas aktifitas perusahaan dan hasil kinerja dimonitor dan kinerja sesungguhnya dibandingkan dengan kinerja yang diinginkan. Para manajer di semua level menggunakan informasi hasil kinerja untuk melakukan tindakan perbaikandan memecahkan masalah. Walaupun evaluasi dan pengendalian merupakan elemen akhir yang utama dari manajemen strategis, elemen itujuga dapat menunjukkan secara tepat kelemahan-kelemahan dalam implementasi strategi sebelumnya dan mendorong proses keseluruhan untuk dimulai kembali.

Pengendalian strategik merupakan pengendalian yang mengikuti strategi yang sedang diimplementasikan, mendeteksi masalah atau perubahan yang terjadi pada landasan pemikirannya, dan melakukan penyesuaian yang diperlukan. Tahap pengendalian strategi ini merupakan suatu jenis khusus dari pengendalian organisasi yang berfokus pada pemantauan dan pengevaluasian proses manajemen strategi, dengan maksud untuk memperbaiki dan memastikan bahwa sistem tersebut berfungsi sebagaimana mestinya. Dalam tahap ini akan coba dievaluasi apakah implementasi strategi benar-benar sesuai dengan formulasi strategi atau tidak atau apakah asumsi-asumsi yang kita gunakan dalam analisis lingkungan masih valid atau tidak dan sebaliknya. Hasil dari tahap pengendalian strategi ini akan sangat bermanfaat dan akan menjadi input untuk proses manajemen strategi perusahaan selanjutnya. Dengan demikian perusahaan diharapkan akan tetap memiliki daya saing yang berkelanjutan dalam persaingan. Karena strategi diimplementasikan dalam suatu lingkungan yang terus berubah, implementasi yang sukses menuntut pengendalian dan evaluasi pelaksanaan. Sehingga jika diperlukan dapat dilakukan tindakan-tindakan perbaikan yang tepat.

## Analisis Lingkungan

Tahap awal proses formulasi strategi menurut David (2009) dan Kluyver & Pearce (2006) adalah melakukan evaluasi kondisi organisasi saat ini dengan memperhatikan faktor internal dan eksternal organisasi. Tahapan selanjutnya adalah merumuskan dan melakukan eksplorasi seluruh strategi alternatif yang dapat menjadi solusi dari permasalahan di tahap awal. Tahapan akhirnya adalah melakukan identifikasi gap antara kemampuan perusahaan saat ini dan kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi terpilih, serta memberikan solusi untuk menghilangkan atau mengurangi gap tersebut.

1. Analisis Eksternal

Tujuan dari analisis eksternal adalah untuk menemukan mengembangkan sebuah daftar terbatas dari peluang-peluang yang dapat menguntungkan perusahaan dan ancaman-ancaman yang harus dihindari. Perusahaan harus mampu merespon secara efensif maupun defensif terhadap berbagai faktor tersebut dengan merumuskan strategi yang bisa mengambil keuntungan dari peluang eksternal atau yang meminimalkan dampak dari ancaman potensial (David, 2001). Peluang akan muncul ketika perusahaan dapat memanfaatkan kondisi lingkungan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan strategi, sementara ancaman akan muncul ketika kondisi lingkungan eksternal membahayakan integritas dan profit perusahaan (Hill & Jones, 2007).

Menurut Aaker (2001), selain identifikasi dan pemahaman terhadap peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi, output lainnya dari analisis eksternal adalah identifikasi ketidakpastian strategi dari sisi bisnis dan lingkungan yang memiliki potensi dalam mempengaruhi strategi. Komponen dari analisis eksternal adalah analisis *customer*, analisis kompetitor, analisis pasar, dan analisis lingkungan (Aaker, 2001).

Kekuatan eksternal dapat dibagi dalam lima kategori besar yaitu (1) ekonomi; (2) sosial, budaya, demografi, dan lingkungan; (3) politik, pemerintah, dan hukum; (4) teknologi; (5) kekuatan bersaing. Perubahan pada kekuatan eksternal akan berpengaruh kepada perubahan demand konsumen. Kekuatan eksternal akan berpengaruh pada tipe produk yang dikembangkan, strategi *positioning* dan *segmentation*, tipe pelayanan yang ditawarkan, dan pilihan bisnis yang akan diakui sisi atau dijual.

1. Analisis Internal

Menurut Kluyver & Pearce (2006), analisis eksternal sangat bermanfaat dalam menentukan strategi apa yang harus dipertimbangkan perusahaan, sementara analisis internal perusahaan (sumber daya strategis organisasi) sangat bermanfaat dalam menentukan strategi apa yang dapat perusahaan kejar dengan sukses. Sementara menurut Campbell, Stonehouse, & Houston (2002), analisis internal menyediakan pemahaman akan potensi keunggulan daya saing yang ada dan area mana yang harus diprioritaskan untuk memastikan keberlangsungan bisnis.

Pearce & Robinson (2003) menyatakan adanya perspektif baru dalam memahami kesuksesan perusahaan yang banyak diadopsi manager dan penulis, yaitu seberapa baik perusahaan memanfaatkan sumber daya internalnya-resource-based view (RBV). Kluyver & Pearce (2006) juga berpendapat bahwa dalam melakukan analisis internal perusahaan, ada 2 prinsip utama yaitu :

1. Mendaftar dan melakukan penilaian atas sumber daya perusahaan saat ini dan kompetensi inti yang dapat digunakan untuk menciptakan keunggulan daya saing.
2. Mengidentifikasi tekanan internal untuk perubahan dan kekuatan perlawanan.

Sumber daya strategis perusahaan terdiri dari aset fisik, financial, sumber daya manusia, dan aset organisasi. Aset fisik perusahaan, seperti kantor cabang yang dekat dengan lokasi pelanggan yang penting dapat mempengaruhi daya saing perusahaan. Aset fisik tidak harus dimiliki perusahaan, aset dari outsourcing, leasing, franchising, dan partnering juga termasuk dalam sumber daya yang dapat dimanfaatkan. Kekuatan finansial adalah pengukuran terhadap posisi saing perusahaan, kesuksesan pasar, dan kemampuan untuk berinvestasi dimasa yang akan datang. Kualitas sumber daya manusia (kepemimpinan yang kuat, manajer berpengalaman dan terlatih, pekerja yang memiliki motivasi) dapat menjadi sumber daya strategis yang penting. Terakhir, sumber daya strategis organisasi adalah kompetensi, proses, keahlian, dan pengetahuan tertentu dibawah kontrol organisasi.

## Formulasi Strategi

Formulasi strategi merupakan pengembangan perencanaan jangka panjang untuk manajemen yang efektif melalui analisis lingkungan. Termasuk juga didalamnya terdapat misi, visi, dan tujuan dari perusahaan, mengembangkan strategi, dan pengarahan kebijakan (Wheelen and Hunger, 2012:65).

1. **Misi**

Misi dapat didefinisikan sebagai alasan atau tujuan suatu organisasi berdiri. Misi merupakan langkah awal dari proses pengembangan strategi perusahaan. Oleh karena itu, sebuah misi yang efektif akan sangat membantu perusahaan dalam memformulasikan strateginya (Luis et al,2011 : 41). Pengertian lain dari misi yaitu maksud unik yang membedakan suatu perusahaan dengan perusahaan lain yang sejenis dan mengidentifikasikan lingkup operasinya dalam hal produk, pasar, sertateknologi (Pearce & Robinson, 2008 : 31).

Misi merupakan langkah awal dari proses pengembangan strategi perusahaan. Oleh karena itu, sebuah misi yang efektif akan sangat membantu perusahaan dalam memformulasikan strateginya. Adapun enam kriteria sebuah misi yang efektif adalah (Luis et al, 2011 : 41) :

* 1. Jelas dan singkat. Sebuah misi harus jelas dan dimengerti oleh semua karyawan, mudah diingat, dan secara jelas menggambarkan bisnis apa yang dijalankan oleh perusahaan. Dengan membaca sebuah misi yang baik, orang dapat secara langsung mengetahui produk atau jasa yang diberikan oleh perusahaan tersebut.
  2. Unik. Misi harus menggambarkan keunikan dari sebuah perusahaan. Keunikan tersebut dapat berupa suatu kompetensi dari perusahaan yang berbeda atau menonjol dibandingkan dengan kompetitor.
  3. Fleksibel. Sebuah misi yang baik akan memberikan fleksibilitas kepada perusahaan dalam berbisnis, namun tidak terlalu fleksibel sehingga kehilangan fokus.
  4. Pengambilan keputusan. Misi harus membantu manajemen dalam proses pengambilan keputusan.
  5. Budaya organisasi. Secara implisit, misi dapat menggambarkan budaya dari perusahaan atau organisasi.
  6. Memberikan inspirasi. Misi harus menginspirasi seluruh bagian dari organisasi.

1. **Visi**

Visi menggambarkan aspirasi dasar atau mimpi dari sebuah organisasi, yang biasanya merupakan inisiatif pendiri atau pemimpin organisasi dengan dukungan dari semua karyawan. Visi menggambarkan keberhasilan masa depan yang ingin dicapai, berjangka waktu 10-20 tahun, bahkan 50 tahun kedepan (Luis et al, 2011 : 43). Pernyataan visi menyajikan maksud strategis perusahaan yang memfokuskan energi dan sumber daya perusahaan pada pencapaian masa depan yang diinginkan (Pearce & Robinson, 2008 : 44). Adapun enam kriteria dari sebuah visi yang efektif adalah sebagai berikut (Luis et al, 2011 : 43) :

* 1. Dapat dibayangkan. Visi harus dapat memberikan gambaran masa depan yang akan dicapai oleh perusahaan.
  2. Diinginkan. Sebuah visi harus menjadi keinginan atau mengadopsi kepentingan jangka panjang dari karyawan, pelanggan, pemegang saham, dan pihak-pihak lainnya yang memiliki keterkaitan dengan perusahaan.
  3. Dapat dicapai. Visi mengandung sasaran-sasaran jangka panjang yang realistis dan dapat tercapai.
  4. Fokus. Visi harus jelas dalam memberikan panduan dalam proses pengambilan keputusan.
  5. Fleksibel. Visi memberikan keleluasaan bagi perusahaan dalam menetapkan inisiatif atau tanggapan terhadap perubahan lingkungan bisnis.
  6. Dapat dikomunikasikan. Sebuah visi harus mudah untuk dikomunikasikan dan dapat dengan mudah dijelaskan dalam waktu kurang dari lima menit.

Dalam pembentukan visi dan misi perusahaan, nilai budaya merupakan sesuatu pernyataan yang tidak terpisahkan. Nilai budaya perusahaan merupakan keyakinan atau kepercayaan mendasar dari apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dalam mengeksekusi strategi dan merealisasikan misi dan visi perusahaan (Luis et al, 2011 : 44).

1. **Tujuan**

Pernyataan tujuan merupakan uraian dari visi yang menjadi sasaran jangka menengah yang konkret dan terukur. Pernyataan tujuan adalah sebuah “foto” dari apa yang diharapkan dalam visi dan misi untuk jangka waktu 3-5 tahun ke depan dan merupakan perjalanan untuk mencapai visi. Karena pernyataan tujuan adalah gambaran jangka menengah dari perjalanan mencapai visi, target yang dibuat, pernyataan tujuan perlu mencerminkan keadaan masa depan yang ingin dicapai perusahaan secara konkret dan terukur. Dengan melihat tingkat pencapaian dari pernyataan tujuan, manajemen bisa menilai seberapa baik organisasi tersebut telah mengarah pada visi yang ingin dicapai (Luis et al, 2011 : 45).

1. **Strategi**

Strategi adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan secara berbeda atau lebih baik dari kompetitor (atau masa lalu) untuk memberi nilai tambah kepada pelanggan sehingga mampu mencapai sasaran jangka menengah atau jangka panjang perusahaan (Luis et al, 2011 : 61). Menurut Chandler (1962) yang dikutip dalam Kuncoro (2006:1), strategi adalah penentuan tujuan dan sasaran jangka panjang perusahaan, diterapkannya aksi dan alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian lain dari strategi adalah rencana berskala besar, dengan orientasi masa depan, guna berinteraksi dengan kondisi persaingan untuk mencapai tujuan perusahaan (Pearce & Robinson, 2008:6). Jadi, berdasarkan pengertian-pengertian mengenai strategi yang telah dijabarkan, strategi merupakan rencana atau penentuan tujuan yang dilakukan perusahaan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Menurut tipikal bisnis perusahaan biasanya mempertimbangkan tiga tipe strategi: strategi korporat, strategi bisnis, dan strategi fungsional (Wheelen and Hunger, 2012:67).

* 1. Strategi korporat. Menyatakan bahwa secara keseluruhan direksi perusahaan memiliki sikap secara umum terhadap pertumbuhan bisnis dan manajemen bisnis yang berbeda-beda dan memiliki beberapa lini produk. Tipikal strategi korporat dikatakan sehat dengan tiga kategori yaitu stabilitas, pertumbuhan, dan penghematan.
  2. Strategi bisnis. Biasanya strategi bisnis terjadi pada unit bisnis atau level produk, dan menekankan peningkatan posisi yang kompetitif dari produk atau jasa perusahaan di industri yang spesifik atau segmen pasar yang telah dilakukan unit bisnis. Strategi bisnis dikatakan sehat dengan dua kategori yaitu strategi yang kompetitif dan kooperatif.
  3. Strategi fungsional. Strategi ini menggunakan pendekatan yang melalui area fungsional untuk mencapai tujuan perusahaan dan unit bisnis dan strategi untuk memaksimalkan produktifitas sumber daya.

1. **Kebijakan**

Kebijakan merupakan suatu pengarahan untuk melakukan pengambilan keputusan dalam tahap formulasi strategi dengan implementasinya. Perusahaan menggunakan kebijakan untuk membuat karyawan dan seluruh pihak perusahaan membuat keputusan danmelakukan aksi yang mendukung misi, tujuan, dan strategi perusahaan (Wheelen and Hunger, 2012:69).

## Implementasi Strategi

Implementasi strategi adalah sebuah proses yang mana strategi dan kebijakan diarahkan kedalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran, dan prosedur. Proses ini memerlukan perubahan dalam budaya, struktur, dan sistem manajemen pada seluruh organisasi atau perusahaan (Wheelen and Hunger, 2012:69).

* 1. Program. Program merupakan pernyataan aktivitas atau langkah yang dibutuhkan untuk menyelesaikan sebuah perencanaan. Program dibuat sebagai tindakan orientasi strategi.
  2. Anggaran. Anggaran adalah pernyataan dari program perusahaan dalam kondisi keuangan. Dalam anggaran digunakan perencanaan dan kontrol anggaran, supaya anggaran dapat diketahui secara detail berapa besarnya biaya yang dibutuhkan dari suatu program
  3. Prosedur. Prosedur, terkadang dikatakan Standard Operating Procedures (SOP), adalah sebuah sistem yang berisi langkah atau teknik yang mendeskripsikan secara detail bagaimana tugas khusus atau pekerjaan dilakukan secara benar

Dalam merumuskan suatu strategi, formulasi strategi merupakan awal keberhasilan implementasi strategi. Selanjutnya, strategi yang telah diformulasikan perlu dipetakan dalam peta strategi untuk mempermudah komunikasi dan internalisasi. Pemetaan strategi (strategy mapping) berbasis Balanced Scorecard merupakan cara yang efektif untuk menggambarkan hubungan logis sebab-akibat dari strategi yang telah ditentukan. Visualisasi strategi dalam bentuk peta strategi akan memastikan fokus dan keterpaduandari berbagai aktivitas strategis yang telah ditentukan. Juga, peta strategi akan mempermudah komunikasi dan pemahaman strategi sehingga meningkatkan tingkat keberhasilan implementasi strategi tersebut (Luis et al, 2011:139).

Berfungsi sebagai alat untuk membantu mengimplementasikan strategi,pemetaan strategi berbasis Balanced Scorecard memiliki sejumlah komponensebagai berikut (Luis et al, 2011:91):

* 1. Implementasi strategi ditujukan untuk mendongkrak kinerja organisasi. Jadi, kita perlu menetapkan area kinerja yang memberikan gambaran yang utuh tentang keadaan strategi. Dalam kerangka kerja Balanced Scorecard, area kinerja dikenal dengan istilah perspektif. Secara garis besar, perspektif dipilah menjadi dua kelompok: hasil (result) dan pendorong hasil (driver). Perspektif result, yaitu finansial atau keuangan dan pelanggan, mencerminkan hasil yang diperoleh oleh suatu perusahaan atas sukses mereka menjalankan strategi. Perspektif driver, yaitu proses bisnis internal dan pembelajaran-pertumbuhan berisikan segala sesuatu yang dihipotesakan menjadi pendorong munculnya result.
  2. Di dalam setiap perspektif, strategi dijabarkan lebih lanjut ke dalam sejumlah sasaran strategis. Sasaran strategis menjabarkan apa yang perlu dicapai untuk memastikan strategi berjalan sesuai dengan arah yang diinginkan. Rangkaian sasaran strategis dalam keempat perspektif dalam bentuk hubungan sebab-akibat disebut peta strategi.
  3. Pencapaian sasaran strategis ekuivalen dengan peningkatan kinerja strategis organisasi. Untuk mengetahui apakah suatu organisasi telah mencapai sasaran strategis yang telah ditetapkan maka diperlukan sejumlah indikator kinerja utama untuk mengukur pencapaian masing-masing sasaran strategis. Setiap indikator kinerja utama perlu memiliki target.
  4. Untuk memastikan target yang ditetapkan untuk suatu indikator kinerja utama dapat dicapai, suatu organisasi perlu mengevaluasi kondisinya saat ini. Jika target tersebut memiliki gap yang relatif jauh dengan kondisi saat ini, maka organisasi perlu menetapkan sejumlah inisiatif strategis untuk memastikan pencapaian target dalam kurun waktu tertentu. Inisiatif strategis pada hakikatnya merupakan suatu proyek, sehingga memiliki durasi pelaksanaan yang tertentu.

## Teori *Benchmarking*

## Pengertian *Benchmarking*

G. Watson (1996) Mengutip dari perkuliah *WestinghouseProductivity & quality center* yang mendefinisikan *benchmarking*  sebagai pencarian dan aplikasi praktek-praktek yang benar-benar lebih baik secara terus-menerus, yang mengarah kepada kinerja kompetitif yang superior.

Sedangkan menurut Bandell, Bouter, dan Kelly (1995) *Benchmarking* adalah alat pengumpulan dan perbandingan dari pengukuran global, terutama tentang keuangan dan kinerja perusahaan . *Design Steering Committee dari International Benchmarking Clearinghoise*  yang menghimpun konsensus dari 100 perusahaan (dalam Watson 1996) *Benchmarking* merupakan proses pengukuran secara sistematis dan berkesinambungan, proses mengukur dan membandingkan secara sinambung atas proses-proses bisnis suatu organisasi dengan tokoh-tokoh proses bisnis manapun diseluruh dunia, untuk mendapatkan informasi yang akan membantu upaya organisasi-organisasi tersebut memperbaiki kinerja.

Karlof dan Ostblom : (1997) *Benchmarking* suatu proses terus menerus yang sistematis untuk membandingkan efesiensi perusahaan dala ukuran produktifitas, kualitas, dan praktek-praktek dengan perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi lain yang telah menunjukan keunggulan.

Winardi (1999) dalam makalahnya pada seminar international di PT. Telkom mengemukakan : *Benchmarking* merupakan sebuah alat baru guna memperbaiki performa organisasi melalui pemahaman lebih baik tentang performa dalam proses-proses serta produk-produk perusahaan terbaik untuk kemudian ditiru dilingkungan perusahaan sendiri dengan modifikasi sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku, dengan tujuan untuk memperbaikan dan penyempurnaan, Lebih tegas dikatakan Winardi : *Benchmarking* adalah kegiatan imitasi dengan modifikasi.

## Proses *Benchmarking*

Memperhatikan proses *benchmarking* yang dikembangkan oleh Watson, tampak jelas mengadopsi empat langkah dari siklus Deming. Siklus manajemen proses itu adalah penyusunan rencana, menjalankan rencana, memeriksa temuan dan beraksi.

Dalam proses *benchmarking*  sebagai berikut :

1. Merencanakan proyek *benchmarking*
2. Mengumpulkan data yang diperlukan;
3. Menganalisis data tentang kesenjangan kinerja serta faktor-faktor penentu;
4. Mengembangkan dan mengadaftasikan faktor-faktor penentu proses ;



**Gambar 2.2** : Model proses Benchmarking (Watson; 1996)

**Langkah 1 :** perencanaan strategik dalam merencanakan studi harus dapat menjawab pertanyaan mendasar sebagai berikut :

1. Apa yang harus dibandingkan
2. Perusahaan mana yang harus dijadikan tolak ukur perbandingan

**Langkah 2** : melakukan riset primier dan sekunder, ini meliputi penelitian pendahuluan tentang rahasia dan proses tertentu didalam perusahaan yang menjadi sasaran. Pahami tentang kekuatan dan kelemahan yang terdapat dalam internal perusahaan sebelum melakukan kontak langsung dengan perusahaan yang akan di benchmark. Komunikasi dengan perusahaan yang akan di benchmark dapat dilakukan dengan mengunakan survey lewat telepon, emeil, kuisioner tertulis atau kunjungan lukasi guna membuat observasi yang mendalam.

**Langkah 3** : Setelah melakukan riset primer dan sekunder, kegiatan selanjutnya adalah melakukan analisis data guna menyusun temuan studi dan rekomendasi. Dalam analisis ini menurut Watson (1996) meliputi dua aspek yaitu : penentuan besaran kesenjangan kinerja antar perusahaan , dengan mengunakan metrik-metrik *benchmarking* yang diindetifikasi dalam tahap perencanaan; dan pengidentifikasian faktor penentu proses yang menunjang peningkatan kinerja di perusahaan-perusahaan terkemuka.

**Langkah 4** ; kegiatan terakhir adalah mengadaftasikan , mengembangkan den mengimplementasikan temuan. Tujuan *benchmarking* adalah mengubah suatu organisasi sedemikian rupa sehingga meningkatkan kinerja.

Memperhatikan model pendekatan sistem diatas, maka diketahui bahwa kegiatan *benchmarking* melalui tahapan-tahapan aktivitas perencanaan, aktivitas pengumpulan data, analissi data untuk menetukan kesenjangan dan faktor penentu kinerja,pengembangan dan adaptasi faktor penentu kinerja, dan diakahiri dan sasaran keluaran.

Tahapan 1: Aktivitas Perencanaan melalui ;

1. Memilih proses untuk benchmarking.
2. Memperoleh partisipasi dari pemilik proses.
3. Memilih tim untuk proses studi.
4. Menyeleksi faktor-faktor kesuksesan.
5. Memetakan proses dan mengukuran kinerja saat ini.
6. Menetapkan dan memonitor rencana tindakan.
7. Menyusun kuesioner awal.

Tahapan 2 : Aktivitas pengumpulan data

1. Mengidefikasi organisasi yang memiliki proses yang analog.
2. Melakukan riset sekunder.
3. Meninjau dan membandingkan dengan data internal.
4. Menghubungi perusahaan-perusahaan sasaran.
5. Menyusun kuesioner pengumpulan data.
6. Menyusun pedoman wawancara akhir.
7. Identifikasi kesenjanga-kesenjangan kinerja.
8. Melakukan kunjungan lokasi.

Tahapan 3 : Analisis data untuk menentukan kesenjangan-kesenjangan dengan faktor penentu kinerja.

1. Membandingkan data untuk menetukan kinerja dan kesenjangan-kesenjangannya.
2. Memproyeksikan kinerja perusahaan mitra pada kerangka perencanaan perusahaan sendiri.
3. Mempersiapkan studi kasus tentang praktek-praktek yang baik.
4. Memisahkan faktor-faktor penentu proses dan menetukan kontribusi pada pengembangan.
5. Identifikasi pada kesenjangan kinerja.

Tahapan 4 : Pengembangan dan adaptasi faktor penentu proses.

1. Taksiran tingkatan kinerja.
2. Menetapkan tujuan pengembangan proses.
3. Mengadaptasi faktor-faktor penentu kedalam lingkungan lokal.
4. Menyusun rencana aksi.
5. Menerapkan dan memantau rencana aksi.
6. Meninjau secara berkala tolak ukur dan mengadaftasikan hasil studi untuk mengetahui faktor-faktor penentu dalam aplikasi lain.

Setelah melakukan kegiatan-kegiatan diatas, maka tugas akhir dari perencanaan strategik atau tim *benchmarking* adalah menentukan sasaran studi *benchmarking* yang meliputi: proses-proses administrasi, proses-proses manajemen karyawan, proses-proses perorganisasian, proses-proses produksi, proses-proses pemasaran dan penjualan. Dengan sasaran keluaran berupa proses-proses manajemen itu, diharapkan perusahaan dapat melakukan perbaikan organisasi, perencanaan sumberdaya, dan rekayasa budaya perusahaan.

## Pedoman Pelaksanaan *Benchmarking*

Efesiensi dan efektiftas *benchmarking* dapat tercapai apabila perencanaan strategik memperhatikan Pedoman Pelaksanaan *benchmarking* dengan seksama. Pedoman yang dimaksud ialah *benchmarking* dari *International Benchmarking clearing House.* Pedoman Pelaksanaannya sebagai berikut ;

1. **Prinsip legalitas**
2. Jika ada keraguan dalam bentuk apa pun mengenai aspek legal sebuah aktivitas, jangan lakukan aktivitas itu.
3. Hindari pembicaraan atau tindakan yang menjurus ke atau mengadaikan adanya, niat melakukan pembatasan perdagangan, rencana licik untuk mengalokasikan pasar dan/atau konsumen, pematokan harga, kongkalikong dalam tawar menawar, penentuan biaya yang menguntungkan diri sendiri, atau penyuapan. Jangan membahas soal biaya dengan pesaing apabila biaya merupakan satu unsur penetap harga.
4. Tahanlah diri anda untuk tidak memperoleh rahasia perdaganagan dengan cara apapun yang dianggap tidak pantas, termasuk pelanggaran atau dorongan untuk melanggar kewajiban menjaga kerahasiaan, jangan mengungkapkan atau mengunakan rahasia perdagangan apa pun yang mungkin diperoleh dengan cara tidak pantas, yang mungkin diungkapkan orang lain dengan melanggar kewajiban untuk menjaga kerahasiaannya atau keterbatasan penggunaannya.
5. Sebagai konsultan atau klien, jangan menyebarkan temuan-temuan studi *benchmarking* yang dihasilkan sebuah perusahaan ke perusahaan lainnya tanpa terlebih dahulu mendapat izin dari pihak-pihak yang pertama kali melakukan studi *benchmarking* itu.
6. **Prinsip Pertukaran**
7. Secara rela berikanlah kepada mitra *benchmarking* anda informasi dari jenis tingkatan yang sama seperti yang juga anda minta dari mitra *benchmarking* anda.
8. Lakukan komunikasi secara penuh dan seawal mungkin dalam kemitraan, sehingga masing-masing pihak dapat dengan jelas saling mengetahui harapan-harapan, kesalahpahaman terhindarkan, dan minat yang saling menguntungkan dalam pertukaran *benchmarking* tersebut
9. Bersikap jujur dan tidak setengah-setengah.
10. **Kerahasiaan**
11. Perlakukan arus pertukaran *benchmarking* sebagai rahasia yang berlaku hanya terbatas pada individu dan perusahaan yang terlibat dalam pertukaran itu. Segala informasi tidak boleh dibicarakan diluar lingkup kemitraan organisasi-organisasi bersangkutan tanpa persetujuan penuh dari mitra *benchmarking* yang ikut memiliki informasi itu.
12. Partisipasi sebuah perusahaan dalam suatu studi bersifat rahasia dan seharusnya tidak dibicarakan diluar lingkup itu tanpa terlebih dahulu mendapatkan izin dari perusahaan bersangkutan.
13. **Prinsip penggunaan**
14. Gunakan informasi yang diperoleh melalui *benchmarking* hanya demi kepentingan merumuskan perbaikan operasi atau proses dalam perusahaan yang berpartisipasi dalam studi *benchmarking*.
15. Pengunaan atau pembicaraan tentang sebuah kemitraan beserta data yang diperoleh atau praktek-praktek yang diobservasi perlu mendapat izin terlebih dahulu dari mitra bersangkutan.
16. Jangan gunakan *benchmarking* sebagai alat untuk memasarkan atau menjual.
17. **Prinsip Kontak pihak-pertama**
18. Sedapat mungkin lakukan kontak-kontak benchmarking melalui kontak *benchmarking* yang telah ditetapkan oleh perusahaan mitra.
19. Hormatilah budaya yang berlaku dalam perusahaan mitra dan bekerja sesuai dengan prosedur-prosedur yang telah disetujui bersama dan saling menguntungkan.
20. Capailah kesepakatan yang sama-sama menguntungkan melalui relasi *benchmarking* yang telah ditunjuk mengenai penyampaian komunikasi atau tanggung jawab kepada pihak-pihak lain.
21. **Prinsip Kontak Pihak Ketiga**
22. Mintalah izin terlebih dahulu kepada seseorang yang namanya akan anda gunakan dalam memberi jawaban atas suatu pemintaan.
23. Hiindari penyebut nama seorang penghubung dalam suatu forum terbuka tanpa izin pihak yang bersangkutan.
24. **Prinsip Persiapan**
25. Tunjukan komitment terhadp efesiensi dan efektivitas *benchmarking* dengan cara terlebih dahulu menyelesaikan tugas persiapan sebelum melakukan kontak penting dalam *benchmarking* dan melanjutkan proses *benchmarking*.
26. Manfaatkan sebaik mungkin waktu mitra *benchmarking* anda, dengan cara mempersiapkan diri sebaik mungkin untuk menghadapi pertukaran.
27. Bantulah mitra *benchmarking*, dalam melakukan persiapan, dengan cara memberikan pedoman wawancara serta agenda sebelum ia melakukan kunjungan dalam rangka *benchmarking*.
28. **Prinsip Penyelesaian**
29. Laksanakan setiap komitmen yang telah dibuat untuk mitra *benchmarking* anda tepat pada waktunya
30. Selesaikan setiap studi *benchmarking* hingga memuaskan semua mitra benchmarking seperti yang telah disetujui bersama
31. **Prinsip Pemahaman Dan Tindakan**
32. Pahamilah bagaimana mitra *benchmarking* anda ingin diperlukan
33. Perlakukan mitra benchmarking anda dengan perlakuan yang diinginkan oleh setiap mitra *benchmarking*
34. Pahamilah penanganan dan penggunaan yang diinginkan oleh masingmasing mitra *benchmarking* atas informasi yang mereka berikan dan bagaimana mereka ingin menangani serta mengunakan informasi yang sama.

## Pendekatan *Benchmarking*

*Benchmarking* adalah proses membandingkan kinerja proses bisnis dan metrik termasuk biaya, siklus waktu, produktivitas, atau kualitas yang lain secara luas dianggap sebagai tolok ukur standar industri atau praktik terbaik (Goetcsh dan Davis, 1997). Menurut Gregory H. Watson (1996), *benchmarking* sebagai pencarian secara berkesinambungan dan penerapan secara nyata praktik-praktik yang lebih baik yang mengarah pada kinerja kompetitif unggul. *Benchmarking* adalah pendekatan yang secara terus menerus mengukur dan membandingkan produk barang dan jasa, dan proses-proses dan praktik-praktiknya terhadap standar ketat yang ditetapkan oleh para pesaing atau mereka yang dianggap unggul dalam bidang tersebut. Dengan melakukan atau melalui benchmarking, suatu organisasi dapat mengetahui telah seberapa jauh mereka dibandingkan dengan yang terbaiknya (Goetcsh dan Davis, 1997).

Menurut Watson (1996), konsep *benchmarking* sebenarnya telah mengalami setidaknya lima generasi, yaitu:

* 1. *Reverse Engineering.* Dalam tahap ini dilakukan perbandingan karakteistik produk, fungsi produk dan kinerja terhadap produk sejenis dari pesaing.
  2. *Competitive Benchmarking.* Selain melakukan *benchmarking* terhadap karakteristik produk, juga melakukan *benchmarking* terhadap proses yang memungkinkan produk yang dihasilkan adalah produk unggul.
  3. *Process Benchmarking.* Memiliki lingkup yang lebih luas dengan anggapan dasar bahwa beberap proses bisnis perusahaan terkemuka yang sukses memiliki kemiripan dengan perusahaan yang akan melakukan *benchmarking*.
  4. *Strategic Benchmarking.* Merupakan suatu proses yang sistematis untuk mengevaluasi alternatif, implementasi strategi bisnis dan memperbaiki kinerja dengan memahami dan mengadaptasi strategi yang telah berhasil dilakukan oleh mitra eksternal yang telah berpartisipasi dalam aliansi bisnis. Membahas tentang hal-hal yang berkitan dengan arah strategis jangka panjang.
  5. *Global Benchmarking.* Mencakup semua generasi yang sebelumnya dengan tambahan bahwa cakupan geografisnya sudah mengglobal dengan membandingkan terhadap mitra global maupun pesaing global.

Menurut Ross (1994, pp. 239-240), secara umum manfaat yang diperoleh dari *benchmarking* dapat dikelompokkan menjadi:

* 1. Perubahan Budaya. Memungkinkan perusahaan untuk menetapkan target kinerja baru yang realisitis berperan meyakinkan setiap orang dalam organisasi akan kredibilitas target.
  2. Perbaikan Kinerja. Membantu perusahan mengetahui adanya gap-gap tertentu dalam kinerja dan untuk memilih proses yang akan diperbaiki.
  3. Peningkatan Kemampuan Sumber Daya Manusia. Memberikan dasar bagi pelatihan. Karyawan menyadari adanya gap antara yang mereka kerjakan dengan apa yang dikerjakan karyawan lain diperusahaan lain. Keterlibatan karyawan dalam memecahkan permasalahan sehingga karyawan mengalami peningkatan kemampuan dan keterampilan.

Menurut Hiam dan Schewe (1992), dikenal empat jenis dasar dari *benchmarking*, yaitu:

1. *Benchmarking* Internal. Pendekatan dilakukan dengan membandingkan operasi suatu bagian dengan bagian internal lainnya dalam suatu organisasi, misal dibandingkan kinerja tiap divisi di perusahaan, dilakukan antara departemen/divisi/cabang dalam satu perusahaan atau antar perusahaan dalam satu group perusahaan.
2. *Benchmarking* Kompetitif. Pendekatan dilakukan dengan mengadakan perbandingan dengan berbagai pesaing, misalnya membandingkan karakteristik produk dari produk yang sama yang diliasilkan pesaing dalam pasar yang sama.
3. *Benchmarking* Fungsional. Pendekatan dengan diadakan perbandingan fungsi atau proses dari perusahaan lain yang berada di berbagai industry, atau dengan kata lain dilakukan perbandingan dengan perusahaan/industri yang lebih luas/pemimpin industri untuk fungsi-fungsi yang sama.
4. *Benchmarking* Generik. Pendekatan dengan diadakan perbandingan pada proses bisnis fundamental yang cenderung sama di setiap industry, atau dengan kata lain perbandingan fungsi-fungsi usaha atau proses yang sama dengan mengabaikan jenis industri.

Menurut Karlof dan Ostblom (1993), proses *benchmarking* terdiri lima tahap meliputi:

1. Keputusan mengenai apa yang akan di benchmarking.
2. Identifikasi mitra benchmarking.
3. Pengumpulan informasi.
4. Analisis.
5. Implementasi.

Kelima tahap diatas diperinci oleh Goetsch dan Davis (1994) menjadi 14 langkah berikut:

1. Komitmen manajemen. Mandat dan komitmen dari pihak manajemen puncak sangat penting, karena benchmarking akan melakukan perbaikan atau perubahan yang tidak mudah serta membutuhkan dana dan waktu yang cukup besar.
2. Basis pada proses perusahaan itu sendiri. Sebelum perbaikan dilakukan, proses dan aspek-aspek yang telah ada harus dipahami karena inilah yang akan dibandingkan.
3. Identifikasi dan dokumentasi setiap kekuatan dan kelemahan proses perusahaan. Dalam *benchmarking* setiap pihak membutuhkan informasi tentang proses untuk diperbandingkan.
4. Pemilihan proses yang akan di-*benchmarking*. Yang dapat dijadikan obyek *benchmarking* adalah setiap perilaku dan kinerja perusahaan (antara lain: barang, jasa, proses, operasi, staf, biaya, modal atau sistem pendukung, dsb) yang dipilih yang benar-benar menjadi kelemahan atau diinginkan diubah, selainnya dimasukan sebagai program perbaikan berkesinambungan.
5. Pembentukan tim *benchmarking*. Sebaiknya tim terdiri dari unsur pihak yang memahami perbedaan proses yang dimiliki perusahaan dengan mitra *benchmarking*, pihak manajemen, dan pihak yang mampu melaksanakan penelitian.
6. Penelitian terhadap obyek yang terbaik di kelasnya. Mitra *benchmarking* tidak hanya berasal dalam satu industri, tetapi bias berasal dari industri yang berlainan, yang terbaik di kelasnya dan bersedia menjadi mitra *benchmarking*.
7. Pemilihan calon mitra benchmarking yang terbaik dikelasnya. Tim *benchmarking* harus menentukan mitra yang paling tepat untuk dipilih dengan mempertimbangkan faktor lokasi calon mitra dan merupakan pesaing atau bukan.
8. Mencapai kesepakatan dengan mitra *benchmarking*. Jika mitra sudah ditentukan, perusahaan akan menghubungi untuk mencari kesepakatan mengenai aktivitas benchmarking.
9. Pengumpulan data. Setelah ada kesepakatan kedua belah pihak, tim melakukan pengamatan, pengumpulan data, dan dokumentasi yang berkaitan dengan proses (kunci sukses) mitra *benchmarking*, antara lain melalui wawancara langsung, survei telpon atau surat, dsb.
10. Analisis data dan penentuan gap. Tim melakukan analisis dan perbandingan data, dengan demikian akan bias diidentifikasi gap atau kesenjangan yang ada.
11. Perencanaan tindakan untuk mengurangi kesenjangan yang ada atau bahkan mengunggulinya. Untuk mengimplementasikan proses baru diperlukan perencanaan, pelatihan, dan memperhatikan bahwa tujuan benchmarking bukan sekedar meniru melainkan mengunguli kinerja proses *benchmarking* tersebut.
12. Implementasi perubahan. Dengan diterapkan prosedur baru, pada awal perubahan belum sesuai dengan benchmarking, untuk itu perlu waktu untuk bisa menjadi kebiasaan.
13. Pemantauan. Kinerja perusahaan akan meningkat dengan perbaikan yang berkesinambungan serta dilakukan kegiatan pemantauan.
14. Memperbaharui *benchmarking*. Mitra *benchmarking* yang menjadi terbaik di kelasnya akan selalu mengembangkan diri dan memperbaiki prosesnya, oleh karena itu perusahaan harus pula memperbaharui *benchmarking* secara berkesinambungan.
    * 1. **Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**
15. **Model Edwards III**

Edwards III (1980:9) mengemukakan *“in our approach to the study of public policy implementation, we begin in the abstract and ask; what are the preconditions for successful policy implementation?”*. Untuk menjawa pertanyaan penting tersebut maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik yakni : *“Four critical factors or variables implementing public policy communication, resourches, dispositions or attitudes and bureaucratic structure”*.

Studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan serta konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

1. **Model Van Meter dan Van Horn**

Model proses implementasi kebijakan ini dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn yang disebut *A Model of the Policy Implementation Process* yang beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakasanaan yang akan dilaksanakan, selanjutnya ditawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut : “a) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan b) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi”. Jalan yang mempertalikan antara kebijakan dan prestasi kerja tersebut adalah sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel itu menurut Wahab (2008:79) tersebut adalah :

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan
2. Sumber-sumber kebijaksanaan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana.
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana.
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Variabel-variabel kebijakan bersangkut pula dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar organisasi beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran.

1. **Model Hogwood dan Gunn**

Model ini disebut *“The top down approach”*. Menurut Hogwood dan Gunn (1984:199-206), untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*) diperlukan beberapa syarat-syarat yaitu :

1. *The circumtances external to the implementing agencydo not impose cripling constrains;*
2. *That adequate time and sufficient resources rare made available to the programme;*
3. *That the requires combination of resources is actually available;*
4. *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect;*
5. *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening link;*
6. *That dependency relationship are minimal;*
7. *That there is understanding of, and aggreement on objectives;*
8. *That tasks are fully specified in correct sequence;*
9. *That there is perfect communication and cordination;*
10. *That those in authority can demand and obtain perfect compliance.*

Hogwood dan Gunn menekankan bahwa kesempurnaan atau penyempurnaan dalam konteks ini hanya merupakan suatu konsep analitis/ ide dalam pengertian yang ideal yang akan dicapai.

1. **Model Grindle**

Dalam memahami bagaimana implementasi kebijakan bekerja dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan, akan dibahas model implementasi kebijakan dari Grindle (1980:53) bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh implementasinya yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation. Content of policy* mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan. Sedangkan *context of implementation* adalah kondisi-kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan.

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah :
2. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi). Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan.
3. *Type of Benefits* (tipe manfaat). *Content of Policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang dilaksanakan.
4. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai). Setiap kebijakan mempunyai derajat perubahan yang hendak dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah apa saja perubahan yang ingin dicapai dari pelaksanaan *Sunset Policy.*
5. *Site of Decision Making* (letak pengambil keputusan). Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan. *Site of Decision Making* menunjukkan dimana letak pengambil keputusan dari suatu kebijakan yang diimplementasikan.
6. *ImplementerProgram* (pelaksana program). Dalam menjalankan suatu kebijakan perlu didukung adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dari kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus sudah terdata atau terdapat dengan baik pada bagian ini.
7. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan). Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.
8. *Context of Implementation* menurut Grindle adalah :
9. *Power, Interest and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat). Dalam suatu kebijakan, perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
10. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa). Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya. Karakteristik suatu lembaga akan turut mempengaruhi keberhasilan kebijakan.
11. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana). Kepatuhan dan adanya respon dari para pelaksana kebijakan merupakan hal penting yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan.

*Goal achieved?*

***Policy Goals***

***Actions programs and individual projects designed and funded***

***Program delivered as designed?***

*Outcomes :*

1. *Impact on society, individuals and groups*
2. *Change and its acceptance*

*Implementing activities influenced by :*

1. *Content of Policy*
2. *Interest Affected*
3. *Type of Benefits*
4. *Extent of Change Envision*
5. *Site of Decision Making*
6. *Program Implementer*
7. *Resources Committed*
8. *Context of Implementation*
9. *Power, Interest and Strategy of Actor Involved Extent of Change Envision*
10. *Institution and Regime Characteristic Program*
11. *Compliance and Responsiveness*

***Measuring Success***

Sumber: Grindle,1980.

Gambar 2.3

Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi

Implementasi kebijakan akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu, suatu model akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai suatu obyek, situasi, atau proses tersebut, serta bagaimana korelasi antara komponen-komponen tersebut.

Berdasarkan kajian pustaka yang disusun peneliti tersebut di atas, maka dapat dibuat gambar alur berpikir kajian pustaka sebagai berikut :

ADMINISTRASI PUBLIK

Kasim (2001)

Suradinata (2002)

Wahab (2008)

***Grand Theory***

***Middle Range***

***Theory***

MANAJEMEN STRATEGI

Wheelen dan Hunger (2012)

Rangkuti (2004)

KEBIJAKAN PUBLIK

Thoha (1998)

Wahab (2008)

Islamy (2000)

Winarno (2002)

***Applied Theory***

IMPLEMENTASI STRATEGI

Wheelen dan Hunger (2012)

Luis et al (2011)

BENCHMARKING STRATEGY

Watson (1996)

Bambang (2010)

Karlof dan Ostblom (1997)

Implementasi Kebijakan Publik

Grindle (1980)

Hogwood dan Gunn (1984)

## Gambar 2.4.

Alur Berpikir Kajian Pustaka

Alur berpikir kajian pustaka di atas dapat penulis jelaskan bahwa yang menjadi *grand theory* dalam penelitian ini adalah administrasi publik (*public administration*), *middle range theory* adalah kebijakan publik dan manajemen strategi sedangkan yang menjadi *applied theory* adalah implementasi strategi, implementasi kebijakan public, dan *benchmarking strategy*. Perlu peneliti jelaskan bahwa administrasi publik sebagai *grand theory,*karena administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, karenanya administrasi publik tidak bisa lepas dari proses politik. Bahkan saat ini telah muncul fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru yang memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak hanya melakukan pemenuhan kebutuhan publik, tetapi melakukan dorongan bagi pertumbuhan masyarakat. Teori kebijakan publik yang digunakan dalam penelitian ini untuk menentukan model implementasi kebijakan publik mana yang akan diterapkan pada BPMPT Kabupaten Sumedang. Dari hasil kajian pustaka dia atas, model kebijakan publik yang digunakan adalah Model Grindle (1980). Hal ini disebabkan implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh muata yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan dan kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan publik. Teori manajemen strategi digunakan untuk menentukan strategi yang akan digunakan BPMPT Kabupaten Sumedang dalam tercapainya strategi implementasi kebijakan pelayanan perizinan yang efektif. Menurut Wheelen dan Hunger (2012) proses manajemen strategi terdiri dari empat tahapan yaitu analisis lingkungan, formulasi strategi, implementasi strategi, serta evaluasi dan kontrol. Untuk meningkatkan efektifitas strategi ini diperlukan strategi *benchmarking* melalui observasi pada BPMPT yang memiliki standar penerapan strategi di bidang perizinan terbaik di Indonesia. Menurut Gregory H. Watson (1996), *benchmarking* sebagai pencarian secara berkesinambungan dan penerapan secara nyata praktik-praktik yang lebih baik yang mengarah pada kinerja kompetitif unggul.

## Kerangka Berpikir Penelitian

Implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dan mencakup banyak interaksi dari berbagai variabel. Hal ini penting untuk dianalisis guna mengetahui prakondisi-prakondisi yang diperlukan sehingga implementasi suatu kebijakan dapat berhasil, serta untuk mengetahui hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan implementasi suatu kebijakan tidak berhasil atau gagal. Implementasi kebijakan akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu, suatu model akan memberikan gambaran secara lengkap mengenai suatu obyek, situasi, atau proses tersebut, serta bagaimana korelasi antara komponen-komponen tersebut.

Dalam memahami bagaimana implementasi kebijakan bekerja dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan, menurut Grindle (1980:53) ditentukan oleh implementasinya yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation. Content of policy* mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan. Sedangkan *context of implementation* adalah kondisi-kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan.

Menurut Wheelen dan Hunger (2012:21), tahapan manajemen strategi terdiri dari empat tahap yaitu analisis lingkungan, formulasi strategi, implementasi strategi, serta evaluasi dan konrol. Analisis lingkungan adalah proses dalam manajemen strategi yang bertujuan untuk memantau lingkungan perusahaan. Lingkungan organisasi disini mencakup semua faktor baik yang berada di dalam maupun di luar organisasi yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan yang diinginkan. Secara garis besar analisis lingkungan disini akan mencakup analisis mengenai lingkungan eksternal dan lingkungan internal. Lingkungan eksternal akan mencakup lingkungan umum, sedangkan analisis internal akan mencakup analisis mengenai aktivitas organisasi atau bisa juga analisis mengenai sumber daya, kapabilitas serta kompetensi inti yang dimiliki. Hasil dari analisis lingkungan ini setidaknya akan memberikan gambaran tentang keadaan organisasi yang biasanya disederhanakan dengan metode SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) yang dimilikinya. Analisis eksternal akan memberikan gambaran tentang peluang dan ancaman (OT) sedangkan analisis lingkungan internal akan memberikan tentang keunggulan dan kelemahan (SW) dari organisasi.

Formulasi strategi adalah menentukan aktivitas-aktivitas yang berhubungan dengan pencapaian tujuan. aktivitas tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 kelompok, yaitu: Analisis strategi, perencanaan strategi, pemilihan strategi. Untuk dapat melakukan formulasi strategi dengan baik, maka ada ketergantungan yang erat dengan analisis lingkungan dimana formulasi strategi membutuhkan data dan informasi dari analisis lingkungan (Dirgantoro,Crown : 2001;82).

Setelah melakukan analisis lingkungan dan menentukan ke mana organisasi akan diarahkan berdasarkan *strategic architecture*, misi dan tujuan yang telah ditetapkan, langkah selanjutnya adalah memastikan bahwa organisasi akan mencapai misi dan tujuan yang telah ditetapkan tadi. Untuk itulah maka perlu diformulasikan berbagai strategi atau cara untuk mencapai arah yang diinginkan tersebut. Formulasi strategi dalam hal ini adalah proses merancang dan menyeleksi berbagai strategi yang pada akhirnya menuntun pada pencapaian misi dan tujuan organisasi. Fokus utama dari strategi organisasi adalah bagaimana menyesuaikan diri agar dapat lebih baik dan cepat bereaksi dibanding pesaing dalam persaingan yang ada.

Selanjutnya setelah sebuah strategi diformulasikan, strategi tersebut harus dikembangkan secara logis dalam bentuk tindakan. Tahap inilah yang disebut dengan implementasi strategi. Masalah implementasi ini cukup rumit, karenanya agar penerapan strategi organisasi dapat berhasil dengan baik, manajer harus memiliki gagasan yang jelas tentang isu-isu yang berbeda serta cara mengatasinya. Dalam tahap ini masalah struktur organisasi, budaya perusahaan dan pola kepemimpinan akan dibahas secara lebih mendalam (Wheelen dan Hunger : 2003;17).

Implementasi strategi adalah proses dimana manajemen mewujudkan strategi dan kebijakannya dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran dan prosedur. Tindakan pengelolaan bermacam-macam sumber daya organisasi dan manajemen yang mengarahkan dan mengendalikan pemanfaatan sumber-sumber daya organisasi melalui strategi yang dipilih. Implementasi strategi diperlukan untuk memperinci secara lebih jelas dan tepat bagaimana sesungguhnya pilihan strategi yang telah diambil direalisasikan.

Evaluasi dan pengendalian adalah proses yang melaluinya aktifitas-aktifitas organisasi dan hasil kinerja dimonitor dan kinerja sesungguhnya dibandingkan dengan kinerja yang diinginkan. Para manajer di semua level menggunakan informasi hasil kinerja untuk melakukan tindakan perbaikan dan memecahkan masalah. Walaupun evaluasi dan pengendalian merupakan elemen akhir yang utama dari manajemen strategis, elemen itu juga dapat menunjukkan secara tepat kelemahan-kelemahan dalam implementasi strategi sebelumnya dan mendorong proses keseluruhan untuk dimulai kembali.

Pengendalian strategik merupakan pengendalian yang mengikuti strategi yang sedang diimplementasikan, mendeteksi masalah atau perubahan yang terjadi pada landasan pemikirannya, dan melakukan penyesuaian yang diperlukan. Tahap pengendalian strategi ini merupakan suatu jenis khusus dari pengendalian organisasi yang berfokus pada pemantauan dan pengevaluasian proses manajemen strategi, dengan maksud untuk memperbaiki dan memastikan bahwa sistem tersebut berfungsi sebagaimana mestinya. Dalam tahap ini akan coba dievaluasi apakah implementasi strategi benar-benar sesuai dengan formulasi strategi atau tidak. Atau apakah asumsi-asumsi yang akan digunakan dalam analisis lingkungan masih valid atau tidak dan sebaliknya. Hasil dari tahap pengendalian strategi ini akan sangat bermanfaat dan akan menjadi input untuk proses manajemen strategi organisasi selanjutnya. Dengan demikian organisasi diharapkan akan tetap memiliki daya saing yang berkelanjutan dalam persaingan. Karena strategi diimplementasikan dalam suatu lingkungan yang terus berubah, implementasi yang sukses menuntut pengendalian dan evaluasi pelaksanaan. Sehingga jika diperlukan dapat dilakukan tindakan-tindakan perbaikan yang tepat.

Tahapan manajemen strategi yang digunakan dalam menentukan strategi yang digunakan oleh BPMPT Kabupaten Sumedang adalah analisis lingkungan eksternal dan analisis lingkungan internal. Analisis ini dilakukan dengan pemangatan langsung di lapangan dan wawancara dengan pihak terkait dalam permasalahan perijinan. Hasil analisis ini dapat diperoleh data berupa kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam pelaksanaan perijinan BPMPT Kabupaten Sumedang. Selanjutnya dilakukan formulasi strategi dengan menggabungkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam matriks SWOT. Implementasi kebijakan perijinan dilakukan dengan menggunakan Teori Grindle (1980) yang melihat faktor *Content of Policy* (mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan) dan *Context of Implementation* (mengacu pada kondisi-kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan). Selain itu juga dilakukan *benchmarking* pada BPMPT yang memiliki kinerja terbaik di Indonesia agar dapat diterapkan pada BPMPT Kabupaten Sumedang.

Salah satu cara untuk meningkatkan performa pelayanan adalah melalui *Benchmarking*. *Benchmarking* dapat digunakan untuk memperbaiki performa organisasi melalui pemahaman lebih baik tentang performa dalam proses-proses organisasi terbaik untuk kemudian ditiru di lingkungan organisasi sendiri dengan modifikasi sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku. Dalam kaitan ini, kehadiran badan pelayanan terpadu seperti BPMPT Kabupaten Sumedang dimaksudkan untuk memberikan pelayan prima dalam bidang perizinan yang dibutuhkan masyarakat. Namun dalam prakteknya, harapan itu sering berbeda dengan kenyataan, seperti yang dihadapi BPMPT Kabupaten Sumedang yang masih mengalami berbagai hambatan dan kendala dalam pelayanan perizianan sehingga kualitas pelayanannya belum berjalan efektif. Oleh karena itu, diperlukan suatu strategi, sebagaimana disarankan oleh Wheelen dan Hunger (2012) agar impelemntasi kebijakan di bidang pelayanan perizinan ini berjalan efektif.

*Benchmarking* yang dilakukan pada BPMPT yang memiliki kualitas pelayanan terbaik di Indonesia yaitu Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM) Kabupaten Sragen. Berkaitan dengan itu, kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Belum Efektifnya Kebijakan dan program BPMPT Kabupaten Sumedang

Proses Manajemen Strategi

1. *Environmental scanning*
2. *Strategi formulation*
3. *Strategy implementation*
4. *Evaluation and control*

Teori *Implementasi Kebijakan*

*Grindle (1980)*

1. *Content of Policy*
2. *Context of Implementation*

Strategi, kebijakan dan program BPMPT Kabupaten Sumedang

Benchmarking pada BPMPT terbaik di Indonesia

Tercapainya Strategi Implementasi Kebijakan Pelayanan Perizinan yang efektif di BPMPT Kabupaten Sumedang

Gambar 2.5.

Diagram Alur Kerangka Berpikir Penelitian

## Proposisi

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka berpikir di atas, penulis mengajukan proposisi sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang yang efektif dapat dicapai, antara lain dengan mempertimbangkan *Content of Policy dan Context of Implementation.*
2. Strategi implementasi kebijakan perizinan efektif pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) di Kabupaten Sumedang dapat dicapai antara lain dengan menyusun strategi berdasarkan manajemen strategi dan *benchmarking*.

Efektifitasnya Implementasi Kebijkan BPMPT Kabupaten Sumedang

mempertimbangkan content of policy dan context of implementation

Manajemen strategi dan banchmarking

Tercapainya Strategi Implementasi kebijkana perizinan yang efektif pada BPMPT Sumedang