**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Implementasi Kebijakan Pelayanan publik merupakan mekanisme proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, hal tersebut menunjukan adanya keterkaitan yang erat antara perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan walopun perumusannya dilakukan dengan sempurna tetapi apabila proses implementasi tidak bekerja sesuai persyaratan, maka kebijakan yang baik akan menjadi buruk begitu pula sebaliknya. Dalam kaitan ini dikemukakan oleh Wahab (1990:51) menyatakan bahwa:

“ pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, dimana pelayanan tersebut memiliki sasaran akhir yaitu keputusan bagi pihak yang dilayani, sehingga pada akhirnya keinginan, dan harapan masyarakat dapat terpenuhi”

Dalam memasuki era pengembangan pelayanan, penyedia jasa pelayanan publik *(public service provider*) terus mengupayakan perbaikan layanannya. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pihak yang berperan sebagai pihak penyedia jasa pelayanan publik adalah pemerintah. Pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, baik dalam bentuk pengaturan maupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat (Siagian, 2001). Dalam mengimplementasikan tujuan yang disepakati bersama perlu adanya suatu kebijakan yang mengatur layanan perizinan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu kepada masyarakat diantaranya pelayanan perizinan Bidang Kesehatan yang merupakan salah satu bagian layanan yang dilaksanakan di BPMPT Provinsi Jawa Barat, dari jumlah seluruhnya perijinan yang ditangani sebanyak 261 jenis yang teriri dari 148 jenis Izin dan 113 jenis Non Izin, sebagai wujud komitmen BPMPT Provinsi Jawa Barat, dalam reformasi birokrasi bidang perizinan yang merupakan wujud dari tuntutan, keluhan dan harapan dari masyarakat yang salah satunya peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, yang semestinya telah menganut pada pola pelayanan publik yang cepat, tepat, mudah,transparan, dan memiliki kepastian hukum serta mampu memenuhi meningkatkan kebutuhan hak-hak masyarakat dalam pelayanan publik.

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

Paradigma *good governance* dan penyelenggaraan otonomi Daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diperbaharui melalui UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ( Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244) dan Peraturan Persiden 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, serta dengan telah ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja, bahwa Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) berubah menjadi Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat.

Dengan hal tersebut Maka Daerah secara fundamental memiliki tujuan untuk lebih mendekatkan dan meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat lokal serta mengupayakan terciptanya pemerataan pembangunan. Pasalnya, *good governance* dan *desentralisasi* mengamanahkan penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun daerah, untuk menerapkan prinsip akuntabliti, transparansi, responsifitas, partisipasi (*participatory democracy*). Di samping itu, dengan desentralisasi maka penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat sesuai Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 dan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 92 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan Terpadu. Pelaksanaanya perizinan dilaksanakan oleh BPMPT salah satunya sektor Kesehatan, sejatinya bersendikan kepada kebutuhan masyarakat lokal.

Penilaian kinerja pelayanan publik berdasarkan perspektif pemberi layanan dewasa ini tidak lagi menjadi alat ukur yang dominan, tetapi seiring dengan tuntutan *good governance* dan demokrasi maka penggunaan perspektif pengguna layanan dalam menilai kinerja pelayanan publik sudah menjadi suatu keharusan sebagai tolak ukur menilai kinerja pemerintahan. Melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal dan Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Dalam kerangka otonomi Daerah dewasa ini yang terkait erat dengan prinsip-prinsip demokrasi sebagai landasannya maka pendekatan dari perspektif publik sebagai pengguna layanan dalam menilai kinerja pelayanan harus menjadi perhatian penting untuk mengetahui sejauh apa pelayanan yang disediakan telah memenuhi harapan, kepuasan maupun kebutuhan publik lokal lainnya sebagai konstituennya. Meskipun fungsi utama Pemerintah memberikan pelayanan publik namun dalam pelaksanaannya pelayanan publik yang diberikan mencitrakan kredibilitas yang buruk dimana pelayanan yang diberikan selalu identik dengan prosedur yang tidak jelas dan berbelit-belit, persyaratan yang rumit dan tidak masuk akal, biaya sangat erat kaitannya dengan karakteristik pelayanan publik itu sendiri, dimana Pelayanan publik cenderung bersifat monopoli dan bersifat mengatur sehingga sangat jauh dari mekanisme pasar dan persaingan.

Pelaksanaan yang terjadi dalam penyelenggaraan perizinan yang dilaksanakan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Jawa Barat belum mencapai target yang telah ditetapkann. Hal ini terlihat dari fenomena yang terjadi di atas, dimana masyarakat belum terpuaskan yang ditandai dengan banyaknya keluhan. 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, hal ini menimbulkan dampak buruk terhadap perkembangan kualitas pelayanan yakni sering terlantarnya upaya peningkatan kualitas pelayanan dan kurang berkembangnya inovasi dalam pelayanan serta kurang terpacunya pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas layanan. Keadaan ini didukung oleh barang yang memiliki karakteristik *public goods*, dimana barang yang disediakan pemerintah pada umumnya merupakan barang yang dikonsumsi masyarakat banyak dan tingkat keterhabisannya cenderung rendah (Hewlett dan Ramsesh, 1995:33), sehingga perlu pengaturan dalam pemenuhan kebutuhan barang dengan keberadaan pemerintah menjamin pemerataan pemenuhan kebutuhan *public goods* tersebut.

Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam rangka pelaksanaan sebagian tugas Gubernur di bidang penanaman modal dan pelayanan Perizinan. 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)”.

Implementasi kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan (problem) yang bersifat umum, karena implementasi 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”.

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.

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Fitzsimmons (1994:189) mengenai kualitas pelayanan yakni "*customer satisfactionwith service quality can be defined perceptions of received withexpectation of service desired"* yang dapat diartikan bahwa kepuasan pelanggan dalam hal kualitas pelayanan bisa dijelaskan/diukur dengan membandingkan persepsi pelayanan yang diterima dengan pelayanan yang diinginkan/diharapkan. Artinya, pengukuran kualitas dapat dilakukan dengan membandingkan antara pelayanan yang diterima oleh masyarakat dengan pelayanan yang diharapkan. Metode ini melakukan pengukuran kualitas pelayanan melalui melalui mekanisme suara kepuasan pelanggan *(customer voice),* Pelayanan oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masarakat hal ini ditandai dengan masih adanya keluhan masarakat yang disampaikan melalui media masa sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah (Osborn, David,dan Ted Gebler, 1992), dimana pelanggan menjadi titik penting dalam penilaian kinerja pemberian pelayanan publik.

Salah satu bentuk pelayanan publik adalah pelayanan perizinan. Sebagai wujud komitmen pemerintah terhadap perbaikan iklim usaha, telah diterbitkan permendagri nomor 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Landasan pemikiran Permendagri dimaksud adalah keinginan untuk menintegrasikan seluruh proses pelayanan publik, baik perizinan maupun non perizinan kedalam suatu sistem penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu dengan tujuan agar pelayanan menjadi sederhana, transparan, dan pasti tanpa kehilangan fungsi pengawasan yang melekat didalamnya.

Berkaitan dengan pelayanan perijinan yang diberikan kepada masyarakat, sebagai tolak ukur seberapa jauh kualitas pelayanan yang merupakan pendorong setiap penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya, mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sipat karakteristik yang bebeda atas pendapat masarakat yang memperoleh layanan dari aparatur penyelenggara layanan publik dengan membandingkan atara harapan dan kebutuhan.

Salah satu terobosan strategia Provinsi Jawa Barat adalah pembentukan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) untuk melayani perijinan, yang kini bernama Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat. Pelaksanaan pelayanan satu pintu kepada masyarakat dengan waktu tempuh perijinan, rata-rata 14 hari kerja. Langkah tersebut sungguh strategis, memenuhi tuntutan masayarakat karena akan membawa dampak pada percepatan pertumbuhan ekonomi regional dengan pelayanan perijinan yang tepat, mudah, murah dan memiliki kapastian hukum.

Penilaian atas pelayanan BPMPT diserahkan kepada pengguna layanan, dalam hal ini adalah masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan penelitian mengenai pelayanan bidang Kesehatan yang selama ini regulasi pelaksanaan perizinan di BPMPT, dengan tidak tercapainya durasi waktu yng telah ditetapkan, adanya komplen dan pengaduan masarakat pemohon izin baik secara langsung maupun lewat media masa hal ini ada kaitannya dengan kepuasan masyarakat pengguna izin, dengan hal tersebut pelayanan public harus berpedoman ke Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen PAN) nomor 63 tahun 2003, tentang pelayanan publik.

Berangkat dari latar belakang tersebut, peneliti tertarik melakukan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif yang akan peneliti lakukan dalam bentuk penelitian melalui penulisan tesis dengan merumuskan judul: “Implementasi Kebijakan Perizinan Bidang Kesehatan dalam Meningkakan pelaanan di BPMPT Provinsi Jawa Barat”.

* 1. **Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka fokus penelitian ini untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dan faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, maka dilakukannya penelitian ini, untuk mengungkap kenapa belum optimalnya pelaksanaan pelayanan perijinan bidang kesehatan di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja. Apa akibat yang ditimbulkan dari masalah tersebut, penelitian ini dilaksanakan di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat.

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka peneliti mengemukakan pernyataan masalah (*Problem Statement*) yaitu Implementasi Kebijakan Perijinan Bidang Kesehatan Terhadap Kualitas Pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya berdasarkan pernyataan masalah tersebut, peneliti merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Faktor apa yang yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan pelayanan Perizinan Bidang Kesehatan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat?
2. Strategi Penerapan Implementasi kebijakan dalam upaya peningkatan pelayanan Bidang Kesehatan di Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat?
   1. **Maksud dan Tujuan Penelitian**
      1. **Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan Faktor implementasi kebijakan dan strategi implementasi kebijakan Pelayanan Perizinan Bidang Kesehatan di BPMPT Provinsi Jawa Barat.

* + 1. **Tujuan Penelitian**

1. Untuk Menganalisis Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelayanan Perizinan Bidang Kesehatan di di Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat
2. Mengetahui Strategi apa yang bisa diterapkan dalam implementasi kebijakan untuk peningkatan kualitas pelayanan perizinan Bidang Kesehatan di Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat
   1. **Kegunaan penelitian**
3. Kegunaan teoritis,

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan khasanah keilmuan administrasi publik yang berkaitan dengann factor dan strategi implementasi kebijakan .

1. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat serta sebagai bahan masukan pada Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Provinsi Jawa Barat di dalam meningkatkan pelyanan

# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA

* 1. **Kajian Pustaka**

Bab ini akan menelaah literatur yang memiliki relevansi dengan topik penelitian, yaitu konsep kebijakan public, manajemen strategi, teori benchmarking, dan model implementasi kebijakan publik. Kajian pusataka ini bertujuan untuk menggali bagaimana konsep inti dari penelitian ini, yaitu strategi impelemntasi kebijakan perizinan terpadu di Provinsi Jawa Barat

Selain itu, kajian pustaka ini bertujuan untuk menggali konsep-konsep, teori, atau model yang dapat digunakan sebagai pendekatan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perijinan Bidang Kesehatan Terhadap Kualitas Pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Provinsi Jawa Barat serta dapat digunakan sebegai pendekatan dalam merumuskan pemecahan masalah dari sudut pandang teoritis**.**

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

Demokratisasi 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.

* + 1. **Penelitian Aminu, Tella, dan Mbaya (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 dapatdilakukan.
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 publik 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 karena sulit untuk memperbaiki kebijakan yang telah dijalankan.

* + 1. **Hasil Penelitian Budiyanto (2005)**

Hasil penelitian tentang : Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perizinan di Kota Pekalongan, 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 sistim 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.

## Penelitian Asri Dwi Asmarani (2010)

Penelitian ini berjudul Strategi Kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Klaten: Pendekatan Analisis SWOT dan AHP. Tujuan utama dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi faktor kekuatan dan faktor kelemahan utama, baik faktor internal maupun faktor eksternal yangberpengaruh 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.

## Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu

Untuk melihat relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan secara singkat dapat 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. | 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. |
| 2 | 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) | * *Bureaucrats in Public Policy Formulation and Implementation* dari Down (1967) * *Policy formulation and implementation* dari Dror (1973) | * Sama-sama membahas penyusunan strategi dan implementasi kebijakan publik. * 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 | 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) * Strategi Pembangunan dari Stiglitz (1998: 15). | * Sama-sama membahas strategi dalam pengemba-ngan pemerintahan * Teori yang digunakan berbeda. |

Sumber: Diolah Peneliti,2015

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 di bidang kesehatan pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Provinsi Jawa barat.

* + 1. **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 public.

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 *(public administration)* 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.

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.

Pengertian Administrasi Publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) mengatakan bahwa:

“Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditunjukan untuk mengatur (*Public Affairs*) dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

Jhon M.Pfifner dan Robert V. Presthus (1960:4) mendefinisikan administrasi publik adalah:

1. Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.
3. Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksut terhadap usaha sejumlah orang.

Sedangkan menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (1970:21) Administrasi publik adalah:

* 1. Kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
  2. Meliputi tiga cabang pemerintahan: legislative, eksekutif, dan hubungan diantara mereka.
  3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
  4. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan pada masyarakat.
  5. Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Menurut para ahli administrasi publik tidak hanya secara tradisional mengartikan “*publicadministration”*, 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

Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan dengan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Selanjutnya Putra (2001: 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 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”.

Jadi kesimpulan yang saya ambil dari beberapa pengertian di atas, bahwa Administrasi Publik adalah segala hal yang mengatur proses kenegaraan (Pemerintahan) yang bersifat non profit namum benefit yang ditujukan pada masyarakat dan sesuai dengan tujuan negara yang telah ditetapkan dalam undang-undang.Landasan administrasi publik. 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. di lihat dari beberapa aspek adalah sebagai berikut :

1. Landasan Ontologis

Ada obyek yang diamati, yang terpisah dari subyek yang diamati. Obyek yang diamati administrasi publik, kegiatan-kegiatan dan dinamika kerja sama untuk mencapai tujuan sebagai fenomena sosial.

1. Landasan Epistimologis

Ada metode pendekatan yang digunakan dalam mengamati obyek, dalam administrasi publik adalah:

1. Pendekatan Konstitusional.

Pendekatannya dilihat dari bagaimana pelaksanaan fungsi-fungsi administrasi publik dalam pelayanan kepada masyarakat, dikarenakan fungsi-fungsi administrasi sangat berperan dalam merealisasikan tujuan negara yaitu menjaga keamanan dari luar tata tertib dalam negara, mewujudkan keadilan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan melindungi kemerdekaan perseorangan. Sedangkan Konstitusi adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas pokok dari badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan tersebut dan menamakan undang-undang dasar sebagai riwayat hidup suatu hubungan kekuasaan

1. Pendekatan Struktural

Pendekatan struktural adalah suatu metode atau cara pencarian terhadap suatu fakta yang sasarannya tidak hanya ditujukan kepada salah satu unsur sebagai individu yang berdiri sendiri di luar kesatuannya, melainkan ditujukan pula kepada hubungan antar unsurnya. Struktural merupakan keseluruhan yang bulat, yaitu bagian-bagian yang membentuknya tidak dapat berdiri sendiri di luar struktural itu.

1. Pendekatan Perilaku

Dengan adanya interaksi atau hubungan antar individu, maka penelaahan terhadap perilaku haruslah dilakukan melalui pendekatan sumber daya manusia dimaksudkan untuk membantu pegawai agar bisa melayani publik berprestasi lebih baik, menjadi orang yang lebih bertanggung jawab, dan kemudian berusaha menciptakan suasana dimana mereka dapat menyumbang sampai pada batas kemampuan yang mereka miliki, sehingga mengarah kepada peningkatan keefektifan pelaksanaan tugas. Pendekatan ini berarti juga bahwa orang yang lebih baik akan mencapai hasil yang lebih baik pula, sehingga pendekatan ini disebut pula dengan pendekatan suportif. Untuk dapat mendorong karyawannya kearah tujuan yang diharapkan,

1. Landasan Aksiologi

Ada tujuan/sasaran, bagaimana mencapai tujuan administrasi publik yang juga menjadi tujuan pemerintahan atau masyarakat.

Administrasi Publik (*Public Administration*) adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal- hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Lokus administrasi publik, lokus adalah tempat yang menggambarkan di mana ilmu tersebut berada. Dalam hal ini lokus dari ilmu administrasi publik adalah: kepentingan publik (*Public Interest*) dan urusan publik (*Public Affair*). Sedangkan fokus administrasi publik, fokus adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam memepelajari ilmu administrasi publik. yang menjadi fokus dari ilmu administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Sifat-Sifat Administrasi Publik, adalah:

1. Pengendalian pada suatu proses kegiatan sehingga hasilnya lebih efektif.
2. Berlangsung menyatukan gerak langkah sejumlah manusia untuk mencapai tujuan tertentu.
3. Sebuah proses pengendalian yang sadar akan sebuah tujuan dan hasil yang berkualitas.

Edward Murray dalam Mangkunegara (2005:68-67) berpendapat bahwa karakteristik orang yang mempunyai motivasi berprestasi tinggi adalah sebagai berikut:

1. Melakukan sesuatu dengan sebaik-baiknya.
2. Melakukan sesuatu dengan mencapai kesuksesan.
3. Menyelesaikan tugas-tugas yang memerlukan usaha dan keterampilan.
4. Berkeinginan menjadi orang terkenal dan menguasai bidang tertentu.
5. Melakukan hal yang sukar dengan hasil yang memuaskan.
6. Mengerjakan sesuatu yang sangat berarti.
7. Melakukan sesuatu yang lebih baik dari orang lain
   * 1. **Konsep Implementasi Kebijakan**

Secara etimologis Kata implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu “*to Implemen”* dalam kamus besar *Webter, to implement* berarti “*to provide the meant for carryng out* (menyediakan sarana bagi pelaksana sesuatu) dan “to partical effect (untuk menimbulkan efek atau dampak) keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, baik terkait dengan implementor, sumberdaya, lingkungan, metoda, permasalahan dan tingkat kemajemukan yang dihadapi di masyarakat.  Sumberdaya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur,dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno,2002: 102).Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab , yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya
6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab,1997:71-78)

Penerapan kebijakan salah satu tahapan dalam merealisasikan kebijakan,dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu komunikasi. Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*) :

1. Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimlementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaanya telah dikeluarkan.
2. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.
3. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah -perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Menurut Nugroho (2004 : 164), implementasi merupakan upaya merealisasikan tujuan-tujuan program dan memiliki empat kegiatan dalam tahap implementasi kebijakan yaitu :

1. Membuat prosedur Implementasi: pada tahap ini dilakukan penyusunan prosedur, langkah-langkah dan peraturan untuk memudahkan pelaksanaan implementasi kebijakan. Selain itu dilakukan penyesuaian mengenai struktur organisasi dengan strategi atau kebijakan yang telah dirumuskan.
2. Alokasi Sumber Daya; pada tahap ini dilakukan pengorganisasian seluruh sumber yang ada dalam organisasi.Di antaranya adalah desain organisasi dan struktur organisasi, pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan, integritas dan koordinasi, perekrutan dan penempatan sumber daya manusia, penetapan anggaran, penetapan target waktu penyelesaian, penentuan hak, wewenang dan kewajiban, pendelegasian, pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia.
3. Penyesuaian Prosedur dengan Sumber Daya; hal penting yang harus dilakukan pada tahap ini adalah desain mengenai prosedur pelaksanaan kebijakan harus didasarkan pada kemampuan dan kelemahan sumber daya yang tersedia pada organisasi. Selain itu para manajer harus mampu mengalokasikan pembiayaan dan penempatan orang-orang didasarkan pada perhitungan dan ketentuan yang sudah baku.
4. Pengendalian Kegiatan; pada tahap ini dilakukan penentuan sejumlah instrumen dan desain pengendalian atau pengawasan terhadap seluruh program kegiatan yang dijalankan, penyusunan sistem informasi manajemen, pengendalian terhadap anggaran atau keuangan serta penyelenggaraan audit oleh konsultan yang berpengalaman.

Menurut Iskandar (2005:162) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik amat penting bagi administrasi negara, karena selain dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh, untuk mengatasi isu-isu masyarakat, kebijakan publik dapat pula digunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintah”.

Dalam penggunaan istilah, para ahli ada yang menggunakan kata “kebijakan” dan ada pula yang menggunakan istilah “kebijaksanaan”. Untuk lebih memahami kedua makna istilah itu Poerwodarminta (1995:138) memberikan pengertian sebagai berikut :

‘Kebijakan’ berasal dari kata bijak berarti pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya, petah lidah dan pandai bercakap-cakap. Dengan demikian secara harfiah, kebijakan berarti kepandaian atau kemahiran, sedangkan kata ‘kebijaksanaan’ berasal dari kata bijaksana yang berarti selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), tajam pikiran dan ingat-ingat, cara pimpinan dan bertindak, dan kecakapan bertindak bila menghadapi dari orang lain.

Menurut Iskandar (2005:167) mengemukakan bahwa “Kebijakan publik merupakan keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan *(set of choosing*) yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu”. Sedangkan menurut Thoha (1998:62) mengatakan bahwa

“*Public Policy* adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan”.

Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari *public policy* tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan itu mempunyai dampak yang cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis.Winarno (2002:102), memberikan batasan tentang implementasi kebijakan, yaitu :

“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”.

Winarno (2002:102), memberikan batasan mengenai implementasi kebijakan 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 pada pendapat-pendapat diatas bahwa, pelaksanaan kebijakan yang haruslah dilaksanakan dalam suatu usaha, tindakan aktifitas dengan menggunakan sarana-sarana yang telah dipilih menurut urutan waktu, implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan. Menurut Hoogerwerf (1990:47) merumuskan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

“Penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih”

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

(1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;

(2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;

(3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yangberwenang melalui prosedur yang ditetapkan;

(4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;

(5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono,1994 : 144).

Berdasarkan penjelasan diatas dapat terlihat bahwa syarat-syarat pelaksanaan kebijakan merupakan paktor penting untuk melaksanakan kebijakan dalam upaya untuk menghindari kegagalan-kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga implementasi kebijakan dalam pelaksanaan tugas dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan

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 stakeholder yang memiliki kepentingan terhadap produk kebijakan, dan faktor internal seperti masalah kelembagaan, sumber daya manusia, masalah ketersediaan waktu atau masalah sumber biaya/anggaran”.

* + 1. **Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

1. **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 menjawab 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”.*

Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu – individu diluar organisasi; Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat, dalam Implementasi kebijakan public dari faktor-faktor mendasar tersebut ditampilkan agar dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi diantaranya :

1. *communication*  
    Komunikasi merupakan penerapan Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan itu, Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. **informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda** pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat dan memahami maksud dan tujuan kebijakan. sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius untuk mempengaruhi implementasi kebijakan.
2. *resourches*  
    Sumberdaya merupakan Komponen yang meliputi para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait se jumlah staf, dari berbagai keahlian untuk pelaksanaan program, dan memiliki kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan dan diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan saranaprasarana, Sumberdaya manusia apabila tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik.

Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan tentu memerlukan Fasilitas untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

1. *dispositions or attitudes*

Disposisi atau sikap salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan untuk dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

1. *bureaucratic structure*

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu*:*

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses - proses dalam badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif;
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

Sumber : George III Edward :implemeting public policy, 1980

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 kebijakasanaan
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 depnedency 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. **Konsep Kualitas Layanan**

Kualitas pelayanan sangatlah sulit didefenisikan dengan tepat, akan tetapi umumnya kualitas dapat dirinci. Konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Nilai yang diberikan pelanggan, sangat kuat didasari oleh faktor kualitas jasa, salah sau tolak ukur penilaian kualias layanan adalah dengan mendengarkan atau mengumpulkan presepsi dari responden mengenai kualias layanan. Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima layanan (Sinambela, 2006:6).

Gasperz, Vincen, (1975:5) memberi pengertian kualitas pelayanan yaitu “Kualitas diartikan segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan dan uapaya perubahan kearah perbaikan terus menerus sehingga dikenal istilah Q=MATCH (*Quality= Meets Agreed and Changes*).” Menurut Arief (2007:118) mengatakan ada dua factor utama yang utama yang mempengaruhi kualitas jasa/pelayanan yaitu *expected service dan perceived service* apabila yang diterima sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas jasa dipresepsikan baik atau memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan maka kualitas dipresepsikan ideal.

Prinsip-prinsip pelayanan yang berkualitas menurut Batinggi (1999:2-15) adalah sebagai berikut :

1. Sebelum segala sesuatu dimulai, maka proses dan prosedur harus ditetapkan lebih awal.
2. Proses dan prosedur itu harus diketahui 0leh semua pihak yang terlibat proses dan prosedur tidak boleh membingungkan dan mengandung interprestasi ganda
3. Kualitas muncul dari orang-orang yang bekerja dengan system, suatu mata rantai yang akhirnya membuahkan hasil. Apabila system itu baik maka kecil kemungkinan kesalahan akan terjadi
4. Peninjauan kualitas oleh para exsekutif perlu dilakukan secara periodik dalam arti perlu diadakan penyempurnaan dari prosedur kerja jika dipandang perlu dengan memperhatikan selera pihak yang dilayani.
5. Kualitas pelayanan dapat dicapai hanya apabila para pemimpin organisasi menciptakan iklim budaya organisasi yang memusatkan perhatian secara konsisten pada peningkatan kualitas dan kemudian menyempurnakan secaara berkala
6. Kualitas berarti memenuhi kebutuhan, keinginan selera konsemen/pelanggan.
7. Kualitas menuntut kerjasama yang erat setiap orang dalam organisasi hendaknya memandang orang lain sebagai partnernya yang dapat dilihat dan dihargai sebagai bagian dari penentu berhasilanya melaksanakan kewajiban.

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bawa kualitas pelayanan yang baik dapat ditentukan oleh pelanggan jasa sesuai tidaknya dengan yang diharapkan, jika telah sesuai maka kulitas layanan dikatakan baik, begitupula sebaliknya maka kualitas layanan dinyatakan kurang baik/ belum memuaskan. Sebagai tingkat kesenjangan antara harapan-harapan atau keinginan-keinginan konsumen dengan kenyataan yang mereka alami Zeithaml, et.al (1990:19). Disebutkan selanjutnya bahwa harapan konsumen terhadap kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh informasi yang diperolehnya dari mulut ke mulut, kebutuhan-kebutuhan konsumen itu sendiri, pengalaman masa lalu dalam mengkonsumsisuatu produk, dan komunikasi eksternal melalui media. Menurut Zeithaml-Parasuraman-Berry (1990:19).

“ untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada 5 dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen”.

Kelima dimensi servqual itu mencakup beberapa sub dimensi sebagai berikut :

1. *Tangibles* (kualitas pelayanan yang berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu dan tempat informasi). Dimensi ini berkaitan dengan kemodernan peralatan yang digunakan, daya tarik fasilitas yang digunakan, kerapihan petugas serta kelengkapan peralatan penunjang *pamlet atau flow chart*.
2. *Reliability* (kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya). Dimensi berkaitan dengan janji menyelesaikan sesuatu seperti diinginkan, penanganan keluhan konsumen, kinerja pelayanan yang tepat, menyediakan pelayanan sesuai waktu yang dijanjikan serta tuntutan pada kesalahan pencatatan.
3. *Responsiveness* (kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen). Dimensi responsiveness mencakup antara lain : pemberitahuan petugas kepada konsumen tentang pelayanan yang diberikan, pemberian pelayanan dengan cepat, kesediaan petugas memberi bantuan kepada konsumen serta petugas tidak pernah merasa sibuk untuk melayani permintaan konsumen.
4. *Assurance* (kemampuan dan keramahan serta sopan sanun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen). Dimensi assurance berkaitan dengan perilaku petugas yang tetap percaya diri pada konsumen, perasaan aman konsumen dan kemampuan (ilmu pengetahuan) petugas untuk menjawab pertanyaan konsumen.
5. *Emphaty* (sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen). Dimensi emphaty memuat antara lain : pemberian perhatian individual kepada konsumen, ketepatan waktu pelayanan bagi semua konsumen, peusahaan memiliki petugas yang memberikan perhatian khusus pada konsumen, pelayanan yang melekat di hati konsumen dan petugas yang memahami kebutuhan spesifik dari pelanggannya.

Dari kelima indikator dan definisi- definisi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah kesanggupan utuk melayani dengan baik yang dirasakan telah sesuai dengan keinginan konsumen/pelanggan, sehingga apa yang diberikan oleh satu organisasi pelayanan telah memenuhi apa yang diharapkannya masarakat sebagai pengguna pelayanan.

* 1. **Kerangka Berpikir**

Kebijakan publik merupakan kegiatan yang ditetapkan untuk mengatasi persoalan *(Problem)* yang bersipat umum karena kebijakan berkaitan dengan kepentingan umum maka kebijakan harus memiliki kekuatan yang bersipat memaksa agar tujuan dari kebijakan tersebut tercapai. Hal ini penting untuk dianalisis guna mengetahui prakondisi-prakondisi yang diperlukan sehingga implementasi berhasil, serta untuk mengetahui hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan kebijakan publik gagal. Salah satu produk peraturan pemerintah terbaru tettang pelayanan publik,

Pelaksanaan kebijakan tentu didukung pemahaman yang baik terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan Nugroho (2003:158) mengatakan

“ implementasi kebijakan yaitu “implementasi kebijakan pada perinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan”.

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995) adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;

2. Kecocokan untuk pemakaian;

3. Perbaikan berkelanjutan;

4. Bebas dari kerusakan/cacat;

5. Pemenuhan kebutuhan pelangggan sejak awal dan setiap saat;

6. Melakukan segala sesuatu secara benar;

7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

menurut Carlson dan Schwartz (dalam denhardt, 2003 : 61) menyatakan :

”bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Convenience* (kemudahan) yaitu ukuran dimana pelayanan pemerintahadalah mudah diperoleh dan dilaksanakan masyarakat. Sementara itu salahsatu unsur pokok dalam menilai kualitas jasa yang dikembangkan Tjiptono(2002 : 14) antara lain (1) *Accessibility and Flexibilit*y dalam arti sistem operasional atau prosedur pelayanan mudah diakses dan dirancang fleksibelmenyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.sendi-sendi pelayanan prima sepertiyang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria sebagai berikut antara lain :

1. Adanya kejelasan persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi,

2. Keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan,

3. Efisiensi persyaratan dalam arti bahwa dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan serta dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.

Faktor-faktor keberhasilan di dalam implementasi kebijakan seperti di jelaskan di atas bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dan mencakup banyak interaksi dari berbagai variabel.Selanjutnya Tachjan (2008:39) mengemukakan pendapatnya bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut, yaitu :

Berdasarkan uraian diatas maka penulis mengajukan kerangka berpikir sebagai berikut

Tabel 2.2

Kerangka berpikir

Visi dan Misi

Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan

Provisi Jawa Barat

Program dan Kegiatan

Faktor Implementasi Kebijakan

(Tachjan (2008:39)

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposis atau sikap aparat
4. Struktur Birokrasi

Kualitas Pelayanan Publik

1. Tangibles
2. Reliability
3. Responsiveness
4. Asurance
5. Empaty

* 1. **Proposisi**

Berdasarkan paradigma berfikir di atas peneliti mengajukan proposisi sebagai berikut :

1. Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Perizinan Bidang Kesehatan di BPMPT Prov. Jawa Barat akan menentukan kualitas pelayanan publik.
2. Starategi yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam pelayanan perijinan di tetntukan oleh srategi perbaikan : Komunikasi, sumber daya, Disposisi atau sikap aparat dan Struktur Birokrasi.