

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Kebijakan dan Kebijakan Publik**

##### **2.1.1 Kebijakan**

Secara etimologis, kata kebijakan pemerintah berasal dari Bahasa Inggris yang terdiri dari dua kata yaitu: “*policy*” dan “*publik*”. Mengenai istilah *policy*, sampai saat ini belum ada kesepakatan dari para ahli, karena sebagian dari para ahli menterjemahkan *policy* sebagai kebijakan dan sebagian lagi sebagai kebijaksanaan.

Beberapa pengertian kebijaksanaan dan kebijakan dikemukakan oleh beberapa para ahli, antara lain:

Perbedaan kata kebijakan dan kebijaksanaan, yang di kutip dari islamy (1998:3), Sebagai berikut:

“Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh ladi sedangkan kebijaksanaan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya, lebih-lebih kita dapat memishkan kata *policy* itu dalam kontek politik, karena pada hakekatnya proses pembuatan kebijaksanaan itu adalah merupakan proses politik.”

Hoogerwerf (Ahli bahasa Tobing, 1983:7), mengartikan “kebijaksanaan adalah sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu”.

Kebijakan di dalam prakteknya sering disalah tafsirkan, dasarnya banyak yang menafsirkan kebijakan yang berarti penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan. Lebih jelas kebijakan peneliti kutip dari beberapa ahli, yaitu:

Menurut Friedrich yang dikutip oleh Suyatna dalam bukunya Kebijakan Publik (2009:03) yaitu sebagai berikut :

“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.”

Menurut James E. Anderson (dalam Islami,1997:17), mengemukakan pengertian kebijakan adalah:

*“A purposive course of followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of conceren (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dirasakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).”*

Menurut pernyataan Suyatna di dalam bukunya Kebijakan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:05) bahwa kebijakan adalah “suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.

Menurut Mac Rae dan Wilde yang di kutip oleh Suyatna dalam bukunya kebijakan Publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:3) menyatakan “Kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang di pilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.”

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

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Dari beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu rencana, sikap, perbuatan, himpunan keputusan dan tindakan serta pengawasan yang terorganisir untuk mencapai suatu tujuan tertentu atau lembaga yang merumuskan atau melaksanakan suatu kebijakan untuk memecahkan suatu masalah tertentu.

### **2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Kata kebijakan sering dikaitkan dengan kata pemerintah sehingga menimbulkan pengertian baru yaitu kebijakan pemerintah. Pengertian kebijakan pemerintah menurut Wahab (1997:13) mengemukakan bahwa: “Kebijaksanaan Pemerintah terdiri dari serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu Pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau dekrit-dekrit pemerintah”.

Pengertian Kebijakan Publik menurut WilliamDunn yang diterjemahkan oleh Wibawa dalam bukunya Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2003:109) mengemukakan “Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang

lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertundak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah”.

Menurut Mac dan Wilde yang di kutip oleh Suyatna dalam bukunya Kebijakan publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:8) Kebijakan publik adalah “serangkaian tindakan yang di pilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang”.

Menurut Thomas R Dye yang dikutip oleh Toha dalam bukunya Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (2003:62) mengemukakan “Kebijakan Publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan.”

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

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

Edward III dan Sharkansky memberikan pengertian kebijakan negara secara lebih fokus, sebagaimana yang dikutip oleh Islamy dalam bukunya Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara (2003:18) mengemukakan “Kebijakan Negara adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan pemerintah, kebijaksanaan itu berupa sasaran atau tujuan-tujuan program-program pemerintah.”

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

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

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

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

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

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

## **2.2 Implementasi Kebijakan Publik**

Menelaah suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Hal ini dinyatakan oleh Dunn dalam bukunya Pengantar Analisis Kebijakan Publik (2000:80) mengemukakan “Implementasi kebijakan, adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan.”

Menurut Jones yang di kutip oleh suyatna dalam bukunya kebijakan publik perumusan, implementasi dan evaluasi (2009:51) mengemukakan “Implentasi kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya (those activities directed towardd putting a program into effect)”

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

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

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

“Implementasi kebijakan adalah sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan”

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

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

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

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

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

- a. Tepat kebijakan
- b. Tepat pelaksanaannya
- c. Tepat target
- d. Tepat lingkungan
- e. Tepat Proses

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

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

b. Tepat Pelaksanaannya

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

c. Tepat Target

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

d. Tepat Lingkungan

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



mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan mengimplementasi kebijakan.

e. Tepat Proses

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

1. Policy acceptance. Disini publik memahami sebagai sebuah “aturan main” yang di perlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan
2. Policy adaption. Di sini publik menerima sebagai sebuah “aturan main” yang di perlukan untuk masa depan, disisi lain pemerintah menerima sebagai tugas yang harus dilaksanakan
3. Strategic rediness. Di sini publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat on the street (atau birokrat pelaksana) siap menjadi pelaksana kebijakan

Wahab (1997:64) memberikan kesimpulan tentang pelaksanaan kebijakan pemerintah sebagai berikut:

“Proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial...”

## **2.3 Model implementasi kebijakan publik**

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

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

Model implementasi kebijakan publik yang lain di tawarkan oleh mazmanian dan sabatier. Model implementasi yang di tawarkan mereka di sebut

dengan *A framework for policy implementation analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variable yang mempengaruhi tercapainnya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel yang di maksud dapat di klasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. mudah atau tidaknya masalah yang akan di garap meliputi :
  - a. kesukaran-kesukaran teknis  
tercapainya atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan di pengaruhi juga oleh tersedianya atau telah di kembangkannya teknik-teknik tertentu.
  - b. keberagaman perilaku yang di atur  
semakin beragam perilaku yang di atur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang di berikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus di kontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administratur atau birokrat) di lapangan.
  - c. persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran  
semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan di ubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan
  - d. tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang di kehendaki  
semakin besar jumlah perubahan perilaku yang di kehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup

perubahan yang di kehendaki tidaklah terlalu besar.

2. kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat. Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :
  - a. kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan di capai  
semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.
  - b. keterandalan teori kausalitas yang di perlukan  
memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira kira tujuan usaha pembaharuan yang akan di capai melalui implementasi kebijakan.
  - c. ketetapan alokasi sumber dana  
tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat di perlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal
  - d. keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana  
salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan dan lembaga alpa dilaksanakan, maka kordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakn justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah di tetapkan
  - e. aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana  
selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
  - f. kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang

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

- g. akses formal pihak-pihak luar  
faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang di tunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.
3. variable-variable di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
- a. kondisi sosial-ekonomi dan teknologi  
perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial,ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang di gariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu,eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk di perhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.
  - b. dukungan public  
hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaraan tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat di butuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.
  - c. sikap dan sumber-sumber yang di miliki kelompok masyarakat  
perubahan-perubahan yang hendak dicapai suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila ditingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakn yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam local genius (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warag yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakn publik. Dan hal tersebut sangat di pengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat
  - d. kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

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

### 2.3.2 Implementasi kebijakan publik model George c. Edward III

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif top down dikembangkan oleh Edwards III. Edwards III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct and indirect impact on implementation*. Dalam pendekatan yang diteorematkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan  
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan.
- b. Sumber daya

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

c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

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

d. Karakteristik agen pelaksana

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

e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

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

f. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :

- a. respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
- b. kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor

## 2.4 Syarat-Syarat Implementasi Kebijakan

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

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan .
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

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

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

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



yang mungkin dapat dilakukan administrator guna mengatasinya. Hubungan ini mungkin dapat dilakukan para administrator (dalam kapasitas sebagai penasihat) ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam ini perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

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

Syarat yang kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat yang pertama di atas, dalam pengertian kerap kali muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijaksanaan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan.

Alasan yang biasanya dikemukakan ialah, terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya ialah, bahwa politisi kadangkala hanya peduli dengan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai. Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengendalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada dalam posisi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi

hangus, tidak jarang pula terbeli atau dilakukan hal-hak yang sesungguhnya tidak perlu

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

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

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

Tanggung jawab untuk melaksanakan program atau proyek secara tepat sudah tentu para staf administrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah dibekali dengan sejumlah kemampuan teknik administrasi tertentu, misal *network planning and control*, *manpower forecasting dan inventory control*, sehingga dapat diharapkan bahwa

sejak dini setiap hambatan yang bakal terjadi dapat diantisipasi/diperkirakan sebelumnya dan tindakan-tindakan yang cepat dan tepat segera dilakukan.

#### 4. Kebijakan yang akan Diimplementasikan Didasari oleh Suatu Hubungan Kausalitas yang Andal

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

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

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

menjadi landasan kebijaksanaan tadi dan bukan karena implementasi yang keliru.

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

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

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

#### 6. Hubungan saling Ketergantungan Harus Kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan Pelaksana Tunggal (*single agency*), yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan

dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jaringan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

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

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

Kendati demikian, berbagai penelitian, telah mengungkapkan bahwa dalam kehidupan nyata tujuan yang akan dicapai organisasi atau suatu program tidak jarang sukar untuk diidentifikasi atau telah dirumuskan dalam istilah-istilah kabur. Bahkan untuk sementara tujuan-tujuan resmi, kemungkinan tidak saling melengkapi sehingga kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam, khususnya dalam hal

para ahli/kelompok profesional atau kelompok-kelompok yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan-tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah tidak terbuka. Bahkan seandainya tujuan-tujuan tersebut pada awal mulanya dipahami dan disepakati, tidak ada jaminan bahwa keadaan seperti ini akan terus terpelihara selama pelaksanaan program, mengingat bahwa kenyataan tujuan-tujuan itu cenderung mudah sekali berubah, dilipatgandakan, diperluas dan diganti/diselewengkan.

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

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

Beberapa teknologi administrasi, misal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi

masing-masing tugas dan urutan-urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, misal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tugas tersebut melenceng dari rencana.

#### 9. Komunikasi dan Koordinasi yang Sempurna

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

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Namun, komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang amat sulit diwujudkan. Walaupun sistem informasi manajemen mungkin dapat membantu dalam menjamin data, saran dan perintah-perintah yang dihasilkan benar-benar dimengerti sebagai apa yang dikehendaki oleh pihak pengirimnya. Koordinasi sudah barang tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi maupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok,

melainkan menyangkut persoalan yang paling mendasar, yakni pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini mengentarkan kita pada persyaratan yang terakhir mengenai implementasi yang sempurna yang akan dibicarakan di bawah ini.

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

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



## 2.5 Pelimpahan Wewenang Bupati Kepada Camat

Selanjutnya menurut Gibson, (2002:231) wewenang adalah kekuasaan resmi yang dimiliki seseorang karena kedudukannya dalam organisasi Sementara menurut Robbin (2006), wewenang mengacu ke hak-hak yang inheren dalam posisi manajerial untuk memberi perintah dan mengharapkan perintah itu dipatuhi. Untuk mempermudah koordinasi, posisi manajerial diberi tempat dalam rantai komando dan derajat wewenang agar mampu memenuhi tanggungjawabnya. Pandangan lainnya mengenai wewenang dikemukakan oleh Sutarto (1998), di mana ia mendefinisikan wewenang sebagai hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung-jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik. Ada dua alasan penting perlunya pendelegasian kewenangan, yaitu: (1) kemampuan seseorang menangani pekerjaan ada batasnya; dan (2) perlu adanya pembagian tugas dan kaderisasi kepemimpinan. (Terry, dalam Handoko, 2003:134).

Penjelasan lebih lanjut oleh Handoko (2003:224) bahwa ada beberapa alasan mengapa perlu dilakukan pendelegasian wewenang, yaitu :

1. Pendelegasian memungkinkan manajer dapat mencapai lebih dari bila mereka menangani setiap tugas sendiri
2. Pendelegasian wewenang dari atasan ke bawahan merupakan proses yang diperlukan agar organisasi dapat berfungsi lebih efisien.
3. Delegasi juga memungkinkan manajer memusatkan tenaganya pada tugas-tugas prioritas yang lebih penting.
4. Delegasi memungkinkan bawahan untuk tumbuh dan berkembang, bahkan dapat digunakan sebagai alat untuk belajar dari kesalahan.

Pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat ini sebenarnya merupakan upaya untuk optimalisasi peran dan fungsi kecamatan dalam rangka

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Hasil yang diharapkan adalah terealisasinya kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat yang mudah, murah, cepat dan berkualitas.

Lebih lanjut Koswara (2007:69) mengatakan, agar pelimpahan wewenang kepada camat dapat diimplementasikan dengan efektif, maka diperlukan sejumlah prasyarat, yaitu:

- a. Adanya keinginan politik dari bupati untuk melimpahkan wewenang ke Camat.
- b. Adanya kemauan politik dari pemerintah daerah (Bupati dan DPRD) untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat, terutama untuk pelayanan yang bersifat sederhana, seketika, mudah, dan murah serta berdaya lingkup setempat
- c. Adanya ketulusan hati dari dinas/lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh kecamatan.
- d. Adanya dukungan anggaran, infrastruktur dan personil untuk menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan

Menurut Handoko (2003:224) delegasi wewenang adalah proses di mana para manajer mengalokasikan wewenang kebawah kepada orang-orang yang melapor kepadanya. Lebih lanjut Handoko mengatakan, bahwa ada empat kegiatan terjadi ketika delegasi dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Pendelegasi menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan.
2. Pendelegasi melimpahkan wewenang yang diperlukan untuk mencapai tujuan atau tugas
3. Penerima delegasi, baik implicit maupun eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggungjawab.
4. Pendelegasi menerima pertanggungjawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai.

Pemerintah daerah kabupaten garut (bupati garut), telah mengeluarkan kebijakan berupa peraturan bupati Nomor 102 Tahun 2014 tentang pelimpahan

wewenang dari bupati kepada camat. Dalam peraturan bupati tersebut, terdapat beberapa bidang yang menjadi kewenangan bupati yang selanjutnya dilimpahkan kepada camat, antara lain yaitu aspek:

1. Perizinan
2. Koordinasi
3. Pembinaan
4. Pengawasan
5. Fasilitasi
6. Penetapan dan
7. penyelenggaraan

Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran

