

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan suatu proses penelaahan atau pengkajian terhadap berbagai literatur atau sumber kepustakaan yang diarahkan untuk menemukan pegangan atau landasan teoritik yang kuat serta memiliki kebenaran yang tinggi. Kajian Pustaka juga menelaah relevansi antara literatur yang dikaji dengan masalah atau fokus penelitian yang akan diteliti. Maka, dalam melakukan kajian pustaka perlu juga diperhatikan tingkat *validitas* dan *realibitas* literatur tersebut, sehingga diharapkan dapat menemukan literatur yang benar-benar berkualitas sesuai fokus penelitian.

2.1.1. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anggara Putra Suherman (2017) dalam skripsinya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terminal Tipe C Di Tagog Padalarang”.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan dalam pengelolaan Terminal Tipe C di Tagog Padalarang Kabupaten Bandung Barat.

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis keberhasilan pengelolaan Terminal Tipe C di Tagog Padalarang dengan berbasis implementasi kebijakan publik. Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah penelitian deskriptif analitik dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan strategi studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang terdiri dari observasi dan wawancara. Adapun informan dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi pengelolaan Terminal. Dalam penentu keberhasilan dari implementasi kebijakan, terdapat beberapa dimensi menurut George C. Edward III yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur birokrasi. Hasil analisis peneliti menggambarkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan Terminal Tipe C di Tagog Padalarang dengan studi Penerapan New Public Service oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bandung Barat belum cukup baik khususnya dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan dalam mengelola terminal ini harus adanya komunikasi yang rutin, yang terjalin satu sama lain antar lini atau bidang-bidang yang ada di Terminal ini, juga dengan adanya sumber daya penunjang seperti staff yang harus mempunyai keahlian masing-masing dalam menjalankan tugasnya, agar informasi yang didapat dapat dicapai dan pemberian wewenang atau tanggung jawab yang diberikan berupa tugas dan kegiatan akan dikerjakan dengan baik dan yang terakhir yang paling penting dalam penunjang kebijakan pengelolaan terminal ini

adalah infrastruktur berupa fisik baik itu sarana maupun prasarana pengelolaan Terminal Tipe C di Tagog Padalarang Kabupaten Bandung Barat. Sehingga masyarakat sebagai penerima pelayanan akan merasa puas dalam melihat kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten Bandung Barat salah satunya adalah kebijakan dalam mengelola Terminal Tipe C di Tagog Padalarang.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan

2. Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Maria Marcelina Kambuna Kalalo (2018) dalam jurnalnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pembangunan Terminal Tatelu Di Kecamatan Dimembe Kabupaten Minahasa Utara”.

Salah satu terminal angkutan umum di Desa Tatelu yang terabaikan dengan akses jalan rusak, terminal tersebut sudah selesai dibangun tetapi tidak ada aktivitas angkutan orang maupun barang, hal ini menjadi suatu pembangunan yang sia-sia. Masalah yang tidak strategis, sehingga diperlukan kebijakan dari dinas terkait agar terminal sebagai pelayanan publik dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi pembangunan terminal Tatelu, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif diharapkan dapat lebih menjawab permasalahan penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap para pelaksana dalam program ini mempunyai keinginan untuk melaksanakan program. Meskipun belum mendapat dukungan secara khusus dari Pemerintah Daerah, yang mengakibatkan proses

pembangunan tidak dapat dilakukan. Hal ini menandakan jika adanya dukungan yang kuat dari semua pihak dan keinginan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai apa yang menjadi keputusan awal, pasti pelaksanaan kebijakan bisa dijalankan. Struktur birokrasi yang menggambarkan posisi dan pembagian tugas sudah tersusun dengan baik. Di dalam pelaksanaan sudah mengacu pada SOP yang ada. Struktur birokrasi yang baik akan memberikan dorongan kepada keberhasilan pelaksanaan pembangunan, walaupun dalam pelaksanaan pembangunan terminal ini mengalami adanya kendala. Tugas pokok dan fungsi tidak akan pernah lepas dari sebuah birokrasi terlebih aparaturnya di Dinas Perhubungan Minahasa Utara harus sesuai Struktur Organisasi dan kewenangannya dalam mengajarkan suatu pekerjaan guna tercapainya pelayanan yang efektif dan efisien.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan, Pembangunan, Terminal.

3. Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Adhityas dalam jurnalnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penertiban Terminal Bayangan Sebagai Upaya Optimalisasi Pelayanan Angkutan Umum (Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Malang)”.

Penelitian ini dilakukan karena fenomena terminal bayangan sudah marak di Kota Malang dan membawa berbagai dampak, di satu sisi memudahkan masyarakat dalam mengakses angkutan umum, di sisi lain terminal resmi yang dibangun pemerintah menjadi tidak maksimal karena tertutup akses

terminal bayangan sehingga mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penertiban terminal bayangan yang dilaksanakan Dinas Perhubungan Kota Malang belum maksimal walaupun sudah bekerjasama dengan aktor-aktor pendukung lainnya dan dalam implementasi kebijakan penertiban terminal bayangan yang dilaksanakan Dinas Perhubungan Kota Malang ini juga terdapat faktor kendala yang terjadi dalam pelaksanaan penertiban ini.

Kata kunci : Kebijakan, Pelayanan, Transportasi, Terminal Bayangan.

4. Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Prayogi Aprilianto (2017) dalam jurnalnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Perpindahan Terminal Gadang Ke Terminal Hamid Rusdi Di Kota Malang”.

Meningkatnya kemacetan di Kota Malang mendorong dilakukannya penetapan Rencana Sistem Jaringan Jalan untuk mengatasi masalah ini. Dalam hal ini, yaitu wilayah sekitar Jalan Kolonel Sugiono, dimana kondisi wilayah sekitar Jalan Kolonel Sugiono diperparah dengan adanya Terminal Gadang yang berdekatan dengan Pasar Induk Gadang. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan menjelaskan implementasi kebijakan perpindahan Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusdi di Kota Malang. Jenis penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Implementasi kebijakan perpindahan Terminal Gadang ke Terminal

Hamid Rusdi dalam penelitian ini difokuskan pada pengaruh kinerja kebijakan yang meliputi: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya dalam implementasi kebijakan, karakteristik agen pelaksana kebijakan, sikap/kecenderungan para pelaksana kebijakan, komunikasi antarorganisasi dan aktifitas pelaksana kebijakan, lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perpindahan Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusid memiliki kendala dalam sumber daya khususnya sumber daya alat dan manusia yaitu infrastruktur pendukung kelancaran operasi terminal, seperti jalan raya dan koordinasi antar aktor, sehingga solusi dalam masalah implementasi kebijakan ini, yaitu percepatan pembangunan infrastruktur jalan di lingkaran timur Kota Malang.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Kemacetan, Terminal Gadang, Terminal Hamid Rusdi

5. Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Arbi Winarko (2013) dalam jurnalnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Ketertiban Terminal Penumpang”.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan ketertiban terminal penumpang di Kota Dumai. Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode ini menjadi pilihan peneliti karena diharapkan akan mampu mengungkap realitas yang terjadi di lapangan dan lebih *sensitive* dan *adaptif* terhadap peran berbagai faktor dalam penelitian serta lebih peka terhadap informasi-informasi yang

bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan objek diteliti. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan ketertiban terminal penumpang telah sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan. Namun langkah penertiban terhadap kendaraan angkutan penumpang yang dilakukan menemukan kendala dimana struktur UPT. Terminal Penumpang yang ada saat ini tidak sesuai dengan jumlah volume kerja yang cukup besar.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan, ketertiban, dan terminal penumpang.

2.1.2. Pengertian Administrasi

Menurut Prajudi Atmosudirjo (1980) administrasi dalam arti sempit didefinisikan kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tatasaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi keterangan bagi pimpinan

Menurut Sondang P Siagian (1980) administrasi secara luas didefinisikan administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan hal di atas, disimpulkan bahwa sesungguhnya administrasi berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Sudah menjadi kodrati bagi kehidupan manusia untuk saling membutuhkan antara satu dengan yang lainnya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, baik yang bersifat materiil (kebutuhan fisiologis) maupun non materiil (kebutuhan biologis dan psikologis).

2.1.3 Pengertian Administrasi Negara

Menurut John M. Pfiffer dan Robert V, Administrasi negara adalah Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah pengarahannya kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Prof Dr. Prajudi Atmosudirjo, Administrasi negara adalah bantuan penyelenggaraan dari pemerintah artinya pemerintah (pejabat) tidak dapat menunaikan tugas-tugas kewajibannya tanpa administrasi Negara.

2.1.4. Pengertian Implementasi

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, implementasi adalah

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan

tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi”.

2.1.5. Pengertian Kebijakan

Menurut Edi Suharto (2005) kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya.

2.1.6. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Charles O Jones, 1991, implementasi kebijakan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Jadi dalam kaitannya dengan suatu kebijakan publik, di sini adanya upaya membentuk *linkage* (kaitan) antara tindakan program dengan tujuan / sasaran program yang hendak dicapai.

2.1.7. Model Implementasi Kebijakan Menurut Para Ahli

Seperti telah diungkap pada bagian sebelumnya, perkembangan studi implementasi kebijakan telah memasuki generasi ketiga, di mana generasi pertama memperkenalkan pendekatan top-down. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa implementasi kebijakan dimulai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah sehingga pelaksanaannya pun bersifat tersentralisasi. Pendekatan top-down bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh actor pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh aparatur, administrator, atau birokrat di semua tingkatan terutama pada tingkat bawah. Fokus analisis implementasi kebijakan pada pendekatan top-down berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan.

Generasi kedua perkembangan teori implementasi kebijakan memperkenalkan pendekatan bottom-up atau dalam istilah Lester & Stewart Jr. (2000; 108) dinamakan *the market approach* (pendekatan pasar) sebagai respon atas pendekatan top-down. Para pengagas pendekatan ini menolak gagasan bahwa kebijakan ditentukan di pusat dan pelaksana harus tetap berpegang pada tujuan ini seketat mungkin. Mereka berpendapat bahwa untuk menyelesaikan masalah public sebaiknya dimulai dari 'bawah' yang mengenal dan memahami konteks masalah yang dirasakan oleh mereka.

Generasi ketiga, memperkenalkan pendekatan hybrid atau pendekatan campuran (antara pendekatan *top-down* dengan pendekatan *bottom-up*). Pendekatan ini awalnya dikembangkan oleh Richard Elmore (dalam Pulz & Treib

2007) seorang simpatisan pendekatan *top-down* yang merasa gundah dengan kelemahan dua pendekatan yang ada. Oleh sebab itu, ia menggabungkan *forward-mapping* dengan *backward-mapping* yang intinya adalah para pembuat kebijakan harus mulai mempertimbangkan instrument kebijakan dan sumber daya yang tersedia untuk perubahan kebijakan (*forward-mapping*) dan juga harus mengetahui struktur insentif pelaksana dan kelompok sasaran (*backward-mapping*).

Setelah membahas mengenai tiga generasi pendekatan dalam implementasi kebijakan public, maka pada bagian selanjutnya diuraikan model-model implementasi kebijakan public yang diperkenalkan oleh : Donald van Metter & Carl van Horn (1975). George C. Edward III (1980), Merilee S. Grindle (1980), Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983)⁰, Thomas R. Dye (1992) dan Charles Jones (1996).

Model-model implementasi kebijakan publik, seperti:

1. Model Donald van Metter & Carl van Horn

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan public yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan public.

Ada enam variabel, menurut van Metter & van Horn yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
 2. Sumber daya
 3. Karakteristik Agen Pelaksana
 4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana
 5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik
2. George C. Edward III

Model implementasi kebijakan ketiga yang berprespektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteorematkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi
 2. Sumber Daya
 3. Disposisi
 4. Struktur Birokrasi.
3. Merilee S. Grindle

Pendekatannya dikenal dengan nama *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian

outcomes (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan public menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat *implementability* yang terdiri dari:

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

4. Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier

Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan public adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap
2. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki
3. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat
4. Variabel-variabel di Luar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi.

5. Thomas R. Dye

Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program

dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi program atau kebijakan public akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Input sumber daya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambilan kebijakan, pelaksanaan kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

6. Charles O. Jones

Menurut Jones (1996:296) buku Agustino (2017:154) dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara saksama, yakni:

1. Organisasi : pembentukan atau penataan ulang sumber daya, unit dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak.
2. Interpretasi : menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. Penerapan : ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

2.1.8 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Kebijakan dapat bersifat membujuk orang supaya bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang diharapkan oleh kebijakan tersebut; termasuk apakah kebijakan tersebut berkenaan dengan penghargaan terhadap hak paten, perizinan untuk membuka lahan guna pembangunan perumahan, peningkatan tariff harga Bahan Bakar Minyak (BBM), pemberian sanksi pada para pencuri, peningkatan produksi pertanian, atau penerimaan anggaran negara.

Implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh maksud kebijakan, jika subjek kebijakan tidak memakai cara yang ditentukan oleh kebijakan, ataupun jika subjek kebijakan berhenti mengerjakan apa yang ditentukan. Pertanyaannya kita sekarang, mengapa hal tersebut bisa terjadi (implementasi kebijakan tidak efektif?) ada beberapa hal yang mengakibatkan satu implementasi kebijakam dikatakan efektif atau tidak.

1. Respek Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah

Kodrat manusia, bilamerujuk pada filsafat politik John Locke, dikatakan memiliki *state of nature* yang positif. Ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar-individu. Ketika relasi ini berjalan dengan baik, maka logikanya seluruh warga akan saling hormat-menghormati, memberikan respek pada (otoritas) orangtua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, mematuhi aturan hukum,

mempercayai pejabat-pejabat pemerintah dan sebagainya. Manusia (secara kodrati) secara moral menyadari bahwa perundang dan hukum harus mereka patuhi sebagai suatu hal yang benar dan baik.

2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Masyarakat yang digerakkan oleh logika *rational choices* (pilihan-pilihan rasional), banyak dijumpai individu atau kelompok warga yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional serta memang dirasa perlu. Namun di sisi lain, terdapat individu atau kelompok yang juga tidak ada suka membayar pajak, apalagi dalam kondisi perekonomian yang tengah melemah; tetapi jika individu atau kelompok tersebut percaya bahwa dengan membayar pajak dapat memberikan kontribusi atas perbaikan perekonomian bangsa, maka individu atau kelompok tadi akan secara sadar untuk membayar pajak.

3. Ada atau tidaknya Sanksi Hukum

Orang akan melaksanakan dan menjalankan suatu kebijakan (kendati dengan perasaan terpaksa) karena mereka takut terkena dampak sanksi hukum yang dijabarkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh pembuat kebijakan agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya. Selain itu, subjek kebijakan seringkali mematuhi dan melaksanakan suatu aturan perundangan karena ia tidak suka dikatakan

sebagai orang yang melanggar aturan hukum sehingga dengan terpaksa mereka melakukan apa yang diarahkan oleh kebijakan tersebut.

4. Kepentingan Pribadi atau Kelompok

Subjek kebijakan (individu maupun kelompok) sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu pelaksanaan kebijakan. Maka tidak heran apabila efektifitas suatu implementasi kebijakan ikut dipengaruhi oleh penerimaan dan dukungan subjek kebijakan atas pelaksanaan suatu kebijakan.

5. Bertentangan Dengan Sistem Nilai Yang Ada

Implementasi kebijakan pun dapat berjalan tidak efektif apabila bertentangan dengan sistem nilai yang ada di suatu daerah. Satu contoh, pada awal tahun 2000-an pemerintah berencana mengimplementasikan kembali kebijakan pengumpulan dana pengelolaan olahraga yang dilakukan melalui usaha perjudian (dulu bernama Subsidi Dana Sosial Berhadiah (SDSB)). Usaha ini mengalami kegagalan karena mengalami resistensi yang sangat besar dari warga masyarakat dan apabila tetap dilaksanakan, kemungkinan pemerintah akan banyak mengalami kendala selama kebijakam tersebut tidak dicabut.

6. Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi

Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau kelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidak bergabungnya subjek kebijakan dalam suatu organisasi tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan

bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijakan, maka secara sadar ia akan mengikuti arah kebijakan organisasi.

7. Wujudnya Kepatuhan Selektif

Wujud kepatuhan ini tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini karena ada sebagian besar masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan lain. Misalnya, seseorang pedagang kaki lima akan sangat patuh pada aturan lalu lintas jalan raya (ketika ia mengendarai motor); tetapi di sisilain, ia justru tidak patuh pada kebijakan larangan untuk berdagang di kawasan-kawasan bebas PKL. Aturan pertama dipatuhi atas alasan keselamatan dirinya sedangkan aturan kedua dilanggarnya atas alasan pemenuhan kebutuhan keluarga. Kepatuhan dan ketidakpatuhan inilah yang dimaksud dengan kepatuhan selektif; dan ini kondisi juga yang sangat menentukan efektif atau tidak efektifnya implementasi suatu kebijakan.

8. Waktu

Efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi juga oleh faktor waktu. Sebagai contoh, jika suatu masyarakat memandang suatu kebijakan bertolak belakang dengan kepentingan mereka, maka warga akan berkecenderungan untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi dengan berjalannya waktu, suatu kebijakan yang awalnya ditolak dan (mungkin) dianggap kontroversial bisa berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima oleh masyarakat. Contoh konkretnya adalah kebijakan

pencabutan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang dilakukan oleh pemerintah, pada awal kebijakan tersebut diperkenalkan banyak orang yang menentang mulai dari mahasiswa, ibu rumahtangga, supir angkutan dan lainnya. Namun dengan berjalannya waktu, kebijakan yang tidak populer tersebut dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

9. Sosialisasi

Sosialisasi merupakan salah satu cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasikan. Tanpa sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa jadi tidak tercapai. Hal ini misalnya bisa dinilai dari rendahnya partisipasi politik masyarakat dalam Pilkada Serentak yang pertama (9 Desember 2015). *Koran tempo* (11 Desember 2015: 9) memberitakan bahwa partisipasi masyarakat pada Pilkada Serentak di beberapa daerah sangatlah rendah, seperti di Kabupaten Malang yang hanya mencapai 40%, di Samarinda hanya 43%, di Karawang, Indragiri Hulu dan Kutai Kertanegara hanya 50%, di Surabaya hanya 51,2%. Lemahnya sosialisasi dianggap sebagai biang keladi anjloknya partisipasi pemilih pada Pilkada Serentak 2015.

10. Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi

Implementasi kebijakan tidak jarang melibatkan banyak pemangku kebijakan dan *stakeholder*. Oleh karena itu, koordinasi merupakan mantra penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam segi konten tapi lemah

dalam segi pelaksanaan. Realita ini sangat mungkin terjadi karena koordinasi antarlembaga atau antarorganisasi yang seharusnya menjalankan dan atau mengawasi justru tidak melaksanakan koordinasi tersebut. Padahal apabila koordinasi itu dilakukan bukan tidak mungkin suatu masalah publik dapat diselesaikan dengan segera.

2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan kerangka untuk mengalirkan jalan pikiran yang logis (*logical construct*). Dengan perkataan lain, menyusun kerangka pemikiran sesungguhnya diarahkan untuk menjawab secara rasional atas masalah yang telah dirumuskan.

George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi, menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu,

kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (atau penranmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdisorasi di tengah jalan.
- b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.
- c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsistensi (untuk diterapkan dan dijalankan).

Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya merupakan hal yang penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :
 - a) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya.
 - b) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka di beri perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
 - c) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan

para implementor di mata public tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan

d) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan public. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut **Edward III**, adalah :

a) Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.

b) Melakukan Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini **Edward III** mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi

yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.

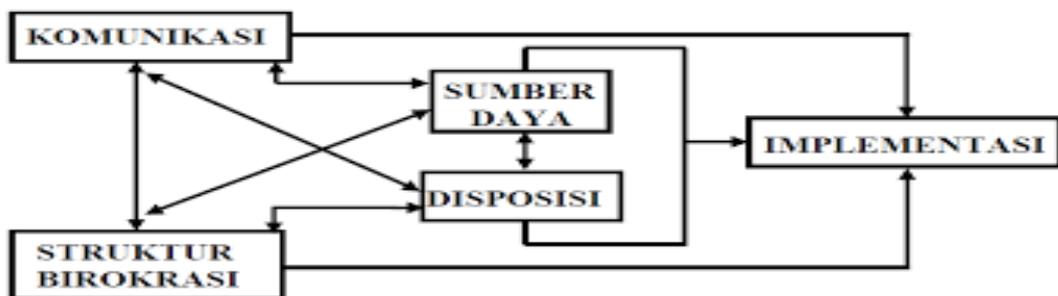
- c) Intensif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

- 4. Struktur Birokrasi; birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik, menurut **Edward III**, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

- a) Membuat *Standar Operating Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-

kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

- b) Melaksanakan Fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel



Gambar 2.1

Model Pendekatan Direct and Indirect Impact on Implementation

Sumber: https://elib.unikom.ac.id/files/disk1/698/jbptunikompp-gdl-heryadamfi-34894-7-unikom_h-i.pdf

2.3. Proposisi

Berdasarkan rumusan masalah, peneliti memfokuskan pada Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terminal Tipe C Cimindi oleh Dinas Perhubungan Kota Cimahi sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terminal Tipe C Cimindi Oleh Dinas Perhubungan Kota Cimahi ditentukan oleh Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.
2. Terdapat hambatan-hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terminal Tipe C Cimindi Oleh Dinas Perhubungan Kota Cimahi
3. Terdapat usaha-usaha dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terminal Tipe C Cimindi Oleh Dinas Perhubungan Kota Cimahi.