

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR PENELITIAN DAN PROPOSISI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Peneliti pada bagaian ini memaparkan terlebih dahulu hasil penelitian yang dihasilkan oleh penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan penelitian peneliti. Hasil Penelitian terdahulu tersebut adalah sebagai berikut :

##### **2.1.1. Muhamad Labolo (2011)**

Muhamad Labolo melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pelimpahan Urusan Haji dari Pemerintah Kepada Pemerintah Daerah (Studi Pada Biro Pendidikan Mental dan Spiritual Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta). Dengan menggunakan Metode penelitiannya adalah pendekatan kualitatif dengan hasil penelitian sebagai berikut :

Pertama : Berdasarkan temuan di lapangan, dapat dikatakan bahwa untuk mencapai kualitas pelimpahan urusan haji yang optimal, diperlukan beberapa faktor atau komponen, antara lain: tujuan kebijakan, komunikasi, badan pelaksana, lingkungan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Temuan ini juga menjelaskan bahwa variabel-variabel tersebut sangat berperan dalam menentukan berhasil tidaknya pelimpahan urusan haji dalam implementasinya.

Kedua : temuan konseptual dari hasil penelitian empiris ini terdapat pengembangan ilmu pemerintahan adalah keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan urusan haji dapat dipahami dan dilaksanakan oleh

pelaksana kebijakan dalam hal ini pemerintah daerah melalui penyerahan urusan (desentralisasi) yang didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai yaitu kewenangan, kelembagaan, keuangan, personil, dukungan politik serta pengawasan yang efektif.

Ketiga : komponen lain yang dapat menentukan tujuan kebijakan apa yang harus ada dalam menetapkan suatu urusan adalah sumber kebijakan. Dengan kata lain tujuan kebijakan itu bisa ditetapkan disebabkan adanya sumber kebijakan. Sumber kebijakan ini meliputi kualitas dan kuantitas SDM pelaksana kebijakan, kewenangan dalam pengambilan keputusan, ketersediaan informasi atau data, sumber pendanaan operasional dan fasilitas pendukung lainnya. Dengan demikian suatu urusan yang dilimpahkan belum disertai dengan sumber kebijakan cenderung tidak optimal.

Keempat : intensitas komunikasi yang baik diantara faktor atau komponen yang berperan dapat mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan pelimpahan unsur haji, baik secara langsung maupun tidak langsung dan berinteraksi satu sama lain secara simultan. Dengan kata lain, komunikasi saling berinteraksi dengan tujuan kebijakan, sumber kebijakan, badan pelaksana, lingkungan kebijakan, pelaksana kebijakan dan selanjutnya mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan pelimpahan urusan haji.

Relevansinya hasil penelitian Muhamad Labolo ini, ada kesamaan dengan yang diteliti oleh peneliti, yaitu Implementasi Kebijakan Pelimpahan

Urusan Haji. Untuk itu peneliti dalam hal ini melakukan penelitian lanjutan dalam konteks Teori, dengan masalah dan obyek yang berbeda.

### **2.1.2. Sudirman (2016)**

Sudirman melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pelayanan Prima (Studi Pada Pelaksana Teknis Perpustakaan Universitas Lampung). Penelitian yang dilakukan oleh Sudirman menggunakan tipe deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fenomena sosial tertentu secara mendalam.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Pelayanan Prima pada unit pelaksana teknis Perpustakaan Universitas Lampung dimana dipengaruhi oleh berbagai pengaruh dalam Implementasi Kebijakan. Dalam kenyataannya Implementasi Kebijakan Prima pada dasarnya belum berjalan dengan baik.

Selanjutnya permasalahan yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan pada unit Pelaksana Teknis Perpustakaan Universitas Lampung dalam Implementasi Kebijakan atau penerapan layanan prima adalah masalah sentralisasi, terbatasnya tenaga pengelola, minimnya perhatian dari pihak Universitas terhadap anggaran perpustakaan, dan perkembangan Teknologi Transformasi (TI) membawa dampak tersendiri bagi perkembangan perpustakaan.

Tabel

## Relevansi Penelitian Terdahulu dengan Rencana Penelitian Peneliti

NO	Nama	Judul Penelitian Terdahulu	Teori yang Digunakan Peneliti Terdahulu	Teori yang Digunakan Peneliti	Persama/ Perbedaan
1	<b>Muhamad Labolo(2011)</b>	Implementasi Kebijakan Pelimpahan Kebijakan Pelimpahan Urusan Haji dari Pemerintah Kepada Pemerintah Daerah (Studi Pada Biro Pendidikan Mental dan Spiritual Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta).	Implementasi Kebijakan (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 1990:65)	Implementasi Kebijakan <i>George C. Edward III</i> (dalam Agustino, 2008:149-154)	Implementasi Kebijakan sama teori berbeda, Metode sama dan lokus berbeda
2	<b>Sudirman (2016)</b>	Implementasi Kebijakan Pelayanan Prima (studi pada Unit Pelaksana Perpustakaan Universitas Lampung	Implementasi Kebijakan Thomas Smith (1997:261)	Implementasi Kebijakan <i>George C. Edward III</i> (dalam Agustino, 2008:149-154)	Implementasi Kebijakan sama teori berbeda, Metode sama dan lokus berbeda

Sumber : Diolah Peneliti, 2020

Tabel di atas dapat di jelaskan bahwa hasil penelitian terdahulu memberikan pemahaman dan menambah wawasan yang lebih luas dalam tatanan teoritik dan empirik. Disamping itu dapat dijelaskan bahwa antara peneliti terdahulu dengan rencana penelitian penulis metode ada yang sama ada pula yang berbeda serta objek

penelitian yang berbeda. Namun yang paling menonjol perbedaan ini adalah dalam penggunaan teori dan pendekatan penelitiannya berbeda, dimana penulis menggunakan teori *George C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:149-154) sedangkan penelitian terdahulu menggunakan teori Van Meter dan Van Horn dalam Wahab dan Thomas Smith oleh karena itu judul penelitian penulis mencerminkan originalitas dan tidak plagiat.

### **2.1.3. Konsep Administrasi Publik**

Perkembangan administrasi publik yang ditunjang dengan kemajuan teknologi akan membawa konsekuensi terhadap proses pencapaian tujuan organisasi, Administrasi publik sebagai keseluruhan aktivitas yang dilakukan oleh aparatur negara dalam proses perubahan tidak lepas dari masalah organisasi, administrasi dan manajemen yang makin berkembang. Konsekuensi perkembangan administrasi publik tersebut sejalan dengan perkembangan pengkajian teori administrasi klasik yang menitik beratkan kedalam tiga jalur perkembangan yaitu birokrasi, teori administrasi dan manajemen ilmiah. Dengan demikian perkembangan birokrasi dalam pengertian struktur organisasi dengan berbagai aspek yang berhubungan dengan unsur-unsur profesional yang perlu dimiliki oleh setiap aparat negara atau pemerintah. Unsur birokrasi merupakan bagian yang vital dari organisasi perusahaan, pemerintah, pendidikan dan organisasi kompleks lainnya.

Setiap manusia dalam mencapai tujuannya tidak lepas dari berbagai macam tantangan yang dihadapi. Oleh karena itu untuk menghadapi tantangan yang

beraneka ragam itu harus dilakukan kerja sama antara orang-orang yang ada di dalamnya. Siagian (2007:3) mengemukakan bahwa :

Adanya kerjasama orang-orang untuk mencapai tujuan tersebut, sudah dapat dikatakan bahwa mereka telah melakukan proses administrasi, karena administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi yang merupakan fenomena kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan dapat dipandang sebagai seni (*art*) atau administrasi dalam praktek dan administrasi sebagai ilmu (*science*). Menurut lembaga Administrasi negara (2002:1) pengertian administrasi adalah :

Secara elementer, administrasi terjadi apabila terdapat dua orang atau lebih, yang bekerja sama untuk melakukan kegiatan tertentu dengan sasaran tertentu untuk mencapai bersama tertentu. Dengan sendirinya antara manusia, kegiatan, saran dan tujuan tersebut saling berkaitan satu sama lain. Oleh karena itu administrasi merupakan sub sistemnya.

Melihat proses penyelenggaraan suatu negara dapat dilihat dari cara perilaku penyelenggaraan negara dari fungsi yang bersifat administratif sehingga diperlukan adanya pemisahan suatu dengan yang lainnya, walaupun sama-sama untuk mencapai tujuan negara. Proses administrasi publik memiliki karakteristik yang berbeda-beda tergantung dari cara pendektannya, apabila ditinjau dari sisi penyelenggaraan pemerintah maka akan dapat dikatakan merupakan proses organisasi manajemen dari manusia dan benda serta lingkungan untuk mencapai tujuan pemerintah. Oleh karena itu wajar apabila dewasa ini banyak orang yang mendefinisikan pengertian administrasi lebih luas dari manajemen dan sebaliknya, Breach (2008:10) mengatakan bahwa :

*Administration that part of the management process concerned with the institution and carrying out of procedures by which the*

*programme is laid down and communicated and the progress of activities is regulated and checked against targets and plan*

Administrasi merupakan bagian dari proses manajemen yang lebih menitik beratkan pada aspek organisasi, melalui peningkatan aktifitas komunikasi, sejalan dengan itu, Kreintner (2008:12) mendefinisikan manajemen sebagai berikut :” *management is process of working with and through others to achieve organizational objectives in changing environment central, to this process is the efficient use of limited resources*”. Artinya bahwa Manajemen merupakan proses dari satu kegiatan dengan dan melalui pencapaian tujuan organisasi dalam perubahan lingkungan, inti dalam kegiatan itu adalah efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber-sumber.

Manajemen hanya memberi perhatian pada peroses kegiatan, sedangkan administrasi mempelajari seluruh kegiatan, sesuai dengan definisi yang dikemukakan oleh Silalahi (2007:9) bahwa :” Administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain”. Pemahaman yang sama tentang pengertian administrasi ini dimiliki juga oleh Siagan (2007:6) yaitu :” Administrasi merupakan keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang di dasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Ilmu administrasi tidak terbatas dari pemahaman tentang manajemen, organisasi, kepemimpinan, komunikasi, dan sebagainya. Hal ini dijelaskan Silalahi (2007:98) sebagai berikut :

Hubungan organisasi dengan administrasi ibarat ilmu anatomi atau skeletologi kepada lapangan *medicine*, administrasi kadang-kadang

menunjuk pada kata-kata khusus, baik sebagai manajemen atau organisasi, sehingga sering disebut manajemen administratif.

Konsep-konsep mengenai administrasi publik menurut beberapa pakar antara lain Waldo terjemahan Admosoedarmo (2006:17) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut :

1. *Public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
2. *Publik administration* adalah suatu ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara :

Fungsi-fungsi administrasi oleh setiap orang diperlukan adanya suatu wadah untuk melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan yang kemudian disebut administrasi. Proses administrasi publik membutuhkan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur proses pencapaian tujuan negara. Salah satu pakar tersebut adalah Supriatna (2011:1) yang menyatakan bahwa :

*Public Administrasi*, di Indonesia lebih dikenal dengan istilah administrasi publik adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. Dan sesungguhnya, administrasi publik sudah ada semenjak keberadaan sistem politik di suatu negara. Administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan-tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan politik.

Administrasi mengandung pengertian proses kerjasama manusia dalam mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Selanjutnya pengertian administrasi secara umum tersebut, dalam aktualisasinya dapat dilakukan terhadap berbagai bidang kegiatan, sehingga lahir konsep-konsep antara lain Seperd administrasi publik. Menurut Suradinata (2005:1) mengartikan administrasi publik sebagai berikut :

Administrasi Publik atau *Publik Administration* di artikan sebagai segala kegiatan atau proses untuk mencapai tujuan negara yang telah ditentukan, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara dari tingkat pemerintah yang terendah sampai yang tertinggi dalam suatu negara, oleh karena itu administrasi publik mencakup berbagai aspek kegiatan termasuk proses suatu “*species*” dalam lingkungan pemerintah yang mempunyai makna sebagai kegiatan manusia yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan pada beberapa pendapat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu proses yang dilakukan melalui kerjasama dalam mencapai tujuan pemerintah (negara). Dalam aktualisasi administrasi publik indonesia, sering kali istilah publik yang dapat diartikan kedalam pemerintahan, dalam hal ini nampak keterkaitan antara peran pemerintah dalam melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yaitu organisasi.

Perkembangan ilmu administrasi (termasuk ilmu administrasi negar) secara periodik menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam penekanan masalah yang secara *fenomebologis* memberikan warna tersendiri. Suryadi (2007:4) menyatakan bahwa :

*Public Administrasi* tampaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut : 1). Cabang Eksekutif pemerintahan, yang sangat terkait penting dengan badan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, 2). Merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. 3). Termasuk didalamnya juga menangani masalah perilaku manusia dan kerjasama manusia dalam mencapai tujuan, 4). Bidang kajian yang bisa dibedakan dalam hal tertentu dengan administrasi swasta, dan 5). Menghasilkan barang dan jasa bagi kepentingan umum ;

Pemahaman administrasi publik yang memperlihatkan keterkaitan antara 3 (tiga) lembaga negara seperti Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif, serta samapai pada kemampuan dari administrasi publik dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat, ini adalah menurut Nigro (1977:5), yaitu :

*Public Administration : is cooperative group effort in a public setting covers all three branches of-executive, legislative and judicial and interrelationship has an important role in the formulation if public policy, and is thatpart of the pilitical process is different in significant ways from private administration is closely assosiated with numerous private groups and individual in providing services to the community.*

Uraian tersebut menunjukkan bahwa, *Public Administration*, meliputi : 1) kerjasama kelompok dalam kerangka pencapaian tujuan/setingan publik, meliputi tiga cabang eksekutuf, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantaranya; 2) memiliki peran penting dalam formulasi kebijakan publik, 3) merupakan bagian dari proses politik; 4) bisa dibedakan secara jelas dengan administrasi swasta; 5) memiliki keterkaitan dengan kelompok privat dan individu dalam menghasilkan pelayanan kepada masyarakat.

Penyelenggaraan administrasi publik memiliki *output* untuk pencapaian tujuan nasional dengan pelaksananya adalah para aparatur negara ditunjang oleh berbagai unsur pendukung dari negara tersebut, seperti pernyataan spesifik Lembaga Administrasi Negar Republik indonesia (2002:1) menyatakan bahwa administrasi publik yaitu :

Keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah Republik Indonesia dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi terciptanya tujuan Nasioanal dan terlaksananya tugas Negara Republik Indonesia seperti dalam UUD1945.

Untuk lebih mengenal administrasi publik untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif menurut Thoha (2012:43) bahwa :

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang memberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini dikarenakan menyangkut kepentingan semua masyarakat dan kalau diserahkan

atau ditangani oleh organisasi-organisasi lainnya, maka tidak ada jalan.

2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli dan semi-monopoli.
3. Dalam memberi pelayanan kepada masyarakat administrasi publik dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan, hal ini memberikan warna. Legislates dahi administrasi publik tersebut.
4. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, pelayanan oleh administrasi publik ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi publik sangat tergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Administrasi biasanya suatu seni untuk membereskan urusan-urusan. Tekanan diletakkan pada proses dan metode guna menjamin tindakan yang afektif. Sisi lain Administrasi Publik ternyata tidak memiliki arti tunggal. Istilah ini melingkupi keseluruhan yang kompleks dari nilai-nilai, sikap-sikap, dan tindakan-tindakan, yang terbagi menjadi dua aspek yaitu administrasi publik dan administrasi privat. Alamsyah (2005:1) memiliki pendapat tentang penyatuan dua aspek tersebut, yaitu :

Ketika terdapat perbedaan tujuan dan pemahaman, maka jelas kedua hal tersebut memiliki kekurangan. Kecuali itu kenyataan menunjukkan bahwa berdasarkan pengalaman empiris kedua hal tersebut ternyata memiliki kesamaan dan saling berhubungan. Hal tersebut sangat dimungkinkan mengingat administrasi publik dan administrasi privat sesungguhnya merupakan bagian integral dari ilmu administrasi publik.

#### **2.1.4. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi Kebijakan Publik (*Policy implementation*) merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*). Pada tahap

formulasi ditetapkan strategi dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan (*action*) untuk mencapai tujuan yang diselenggarakan pada tahap implementasi kebijakan. Menurut Nugroho (2008:460) dalam praktek, tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan *intervensi*, oleh karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) dari *intervensi* itu sendiri. Di negara maju umumnya suatu kebijakan diperdebatkan pada saat formulasi dalam parlemen karena masyarakat diikutsertakan sehingga apabila kebijakan sudah dikeluarkan tidak ada lagi perdebatan dalam masyarakat, sedangkan di negara-negara berkembang, perdebatan baru terjadi pada saat implementasi, karena rakyat tidak diikutsertakan dalam parlemen.

Dalam implementasi kebijakan, menurut Presman dalam Sulaiman (1998:82) dinyatakan bahwa, “terdapat interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut atau, kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya”. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1997:65). Mendefinisikan implementasi kebijakan, yaitu :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahrkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun menimbulkannya.

Sementara itu Edwards III dalam Winarno (1989:88), menyatakan bahwa “implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada

kelompok sasaran yang dipengaruhi”. Lebih lanjut lagi Van Meter dan Van Horn (1975:447), mendefinisikan :

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Hal ini berarti bahwa suatu kebijakan publik setelah ditetapkan strategi dan tujuan pada tahap formulasi, maka tahap selanjutnya yang lebih penting adalah tindakan (*action*) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa salah satu tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Edward III (1980:1), bahwa “*without effective implementation the decisions of policymaker will not be carried out successfully*”. Akan tetapi, implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut pada mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan, seperti disampaikan Grindle dalam Nugroho (2008:445), bahwa dalam konteks implementasi ditentukan oleh kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap.

Lebih lanjut Koswara (2001:97), mengatakan bahwa :

Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar merupakan mekanisme bagaimana menerjemahkan tujuan-tujuan kebijaksanaan kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh dari itu, melibatkan banyak faktor mulai dari sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai pada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijakan yang sudah diterapkan.

Pendapat senada disampaikan oleh Amir Santoso (1998:12), bahwa :

Analisis mengenai penerapan kebijaksanaan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab dari keberhasilan atau kegagalan kebijaksanaan publik, melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan kebijaksanaan seperti misalnya masalah kepemimpinan dan interaksi politik diantara pelaksana kebijakan.

Hal ini belari bahwa implementasi kebijakan tidak hanya berupa penjabaran dan pelaksanaan dari tujuan suatu prodik politik ke dalam prosedur rutin, tetapi ternyata jauh rumit bahkan tidak menutup kemungkinan akan menghadapi berbagai benturan-benturan baik di pihak pengambil keputusan, pelaksana maupun kelompok sasaran kebijakan. Hamdi (1999:5), berpendapat bahwa terdapat beberapa keadaan yang perlu dipertimbangkan dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Implementasi didasarkan pada teori yang tepat dalam menghubungkan perubahan dalam perilaku target pencapaian tujuan kebijakan.
2. Adanya kejelasan arah dan struktur kebijakan.
3. Adanya keterampilan teknis dan managerial yang memadai di unit-unit kerja yang melaksanakan kebijakan.
4. Adanya dukungan-dukungan yang tepat dari partisipasi terkait.
5. Hubungan dan konflik antara berbagai partisipasi jangan sampai mengurangi atau meniadakan pentingnya arti kebijakan yang dilaksanakan.

Dari uraian di atas, yang perlu dijawab adalah dari sudut pandang mana proses implementasi kebijakan itu seharusnya dilihat. Wahab (2001:63), menjelaskan bahwa :

Dalam implementasi program, khususnya yang melibatkan banyak organisasi atau instansi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari (3) tiga sudut pandang yakni : (1) pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (*the center* atau pusat); (2) pejabat-pejabat pelaksana dilapangan (*the pheryphery*); (3) aktor-aktor perseorangan diluar badan-badan

pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (*targer group*).

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier (1983:4) mengungkapkan bahwa :

*“The definitation encompasses not only the behavior of the administratif body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct political, economic and social forces that bear intended of the program”.*

Pendapat Mazmanian dan Sabatier di atas mengungkapkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Merujuk pada *pendapat* tersebut, dapat dikemukakan bahwa implementasi melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

Pendapat Mazmanian dan Sabatier tersebut menunjukkan bahwa memiliki cakupan yang luas tidak hanya berupa kebijakan dasar yang tertulis namun dapat pula berupa kebijakan yang lebih bersifat teknis yang dibuat untuk melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan.

Implementasi merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*output*) dampak (*outhcome*) dan manfaat (*benefit*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target group*).

Sementara Howlet dan Ramesh (1995:153) mengungkapkan bahwa;”its is defined an the process wherely programs or policies are carried out: it donates the tranlation of plans into practice”. Implementasi kebijakan adalah proses

pelaksanaan program-program dan kebijakan, yang merupakan penerjemah dari rencana-rencana kedalam praktek.

Anderson (1979:25) mengemukakan bahwa : *"policy implementation is the application of the policy by governments administratif machinery to the problem"*.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan oleh mesin administrasi pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

Implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan pelaksana kebijakan namun terdapat pula pihak lain misalnya pihak swasta dan masyarakat yang turut serta memberikan kekuatan politik, ekonomi, maupun sosial baik langsung maupun tidak langsung terhadap keberhasilan pencapaian tujuan sebuah kebijakan.

Mustopadidjaja (1998:10) mengemukakan bahwa :

"proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan), yang terdiri dari pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dan program (kebijakan) yang di tetapkan semula.

Dengan demikian implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut, setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan. Sehubungan dengan itu Eulau dan Prewit (dalam Jones, 1984:47) memberikan pengertian bahwa "kebijakan itu adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut."

Dalam kaitan tersebut, kajian seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik, sejalan dengan pandangan Friedrich (dalam wahab, 1997:3) bahwa :

“Kebijakan itu merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian aktivitas dan pilihan yang ruwet karena mempunyai cakupan cakrawala politis dan administratif. Dalam Grindle (1990:7) lebih lanjutnya menjelaskan bahwa terdapat beberapa gejala menarik yang perlu mendapat perhatian, sebagai berikut :

1. Netralisasi konflik dari adanya divergensi antara pernyataan tujuan kebijakan (*policy goal*) dengan perolehan aktual yang tersaji bagi warga masyarakat (*who get what in society*) atau terus terangnya antara tujuan dan hasilnya (*goals and outcomes*).
2. Bagaimana konteks politik atau preferensi publik menyentuh atau bersentuhan dengan konteks administrasi.
3. Kualitas system pelayanan publik bagi penyajian barang-barang kolektif yang bernuansa politis (*the creation of a political delivery system of collection goods*).
4. Adaptasi perilaku warga dalam pengembangan partisipasi dan respons yang bersifat interaktif warga masyarakat.
5. Mengemukakannya pendekatan teknokratik dan apolitis.
6. Terciptanya suasana “*implement ability*” yang ditopang oleh kapabilitas lingkungan yang dibina atau terciptanya kapabilitas lingkungan (*environmental capability*) dalam arti pemberdayaan dan pemandirian.
7. Adanya konflik kepentingan antara birokrasi (*implementors*) dengan warga yang menerima manfaat (*benefit*).

Kebijakan publik yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh policy makers bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kepada individu maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy maker. Untuk mempengaruhi

perilaku birokrasi pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dan hari ke hari yang membawa dampak pada warganwgaranya. Dalam literatur administrasi. (Subarsono, 2005:87)

### **2.1.5. Model Implementasi Kebijakan Publik**

Model Implementasi kebijakan public yang lain ditawarkan oleh mazmanian dan Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A framework for policy implementatiton analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variable yang mempengaruhi tercapai nyatujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variable-variable yang dimaksud 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 dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknis-teknis tertentu.

b. Keberagaman perilaku yang diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, 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 diubah (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 dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki 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 dikehendaki 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 dicapai.

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

b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan.

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

c. Ketetapan alokasi sumber dana.

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

d. Keterpaduan hirarki didalam 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 dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

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 termaksud dalam undang-undang.

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, top down policy bukanlah perkara yang mudah untuk diimplikasikan 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 actor diluar 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 diluar 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.

b. Dukungan Publik

Hakekat perhatian public yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu mekanisme partisipasi public sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik dilapangan.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki 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 kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam lokal genius (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan public. Dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Kesepakatan 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 pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu didalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top down* dikembangkan oleh Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct and indirect impact on implementation*.

Pendekatan yang diterjemahkan oleh Edward III terdapat empat variable 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 dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Model Implementasi Kebijakan *Goerge C. Edward III*, model implementasi kebijakan yang bersifat *top down* yang di kembangkan oleh *Goerge C. Edward III*

(dalam Agustino, 2008:149-154), menamakan model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

### 1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2008:150) adalah komunikasi. 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 apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditranmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (tranmisi 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 dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu :

- a. Tranmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-beureurats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam meaksanakan kebijakan. tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsisten; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jikaperintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

### 2. Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplemtasikan kebijakan, menurut *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:151-152) indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya.
  - b. Informasi; dalam implemntasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang 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 nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam kontek yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
  - d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung sarana dan prasarana maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.
3. Disposisi
- Variabel ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:152-154), adalah:
- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan

apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

- b. Insentif; Edward 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 inters*) atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III (dalam Agustino 2008:153-154), yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapat 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. berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama birokrasi yakni :

- a. *Standar Oprational Procedure (SOP)*

SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”(Winarno 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk mengangulangi keadaan-keadaan umum di berbagai sektor publik dan swasta.

- b. Fargmentasi

Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi “. Semakin kurang keberhasilan suatu program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi.

#### **2.1.6. Syarat-syarat Implementasi Kebijakan**

Peneliti akan mengemukakan 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 Kebijakan Negara”, syarat-syarat implementasi kebijaksanaan Negara itu, sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang andal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. 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 diluar jangkauan wewenang kebijaksanaan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, misal jika 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 diatas, 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, 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 than 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 hak-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 dilain 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.

Tanggungjawab untuk melaksanakan program atau proyek secara tepat sudah tentu para staff administrasi, termasuk diantaranya para perancang bangunan dan para manajer program, sebab merekalah yang pada umumnya telah dibekali dengan sejumlah kemampuan teknik administrasi tertentu.

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

Kebijakan kadangkala tidak dapat 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.

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

Dalam hal ini Presman dan wildavsky memperingatkan bahwa kebijakan-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 sangat sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan Pelaksana Tunggal 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

actor/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 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 kebawah 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 tidak 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 seta melakukan tygas 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 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 mata 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 tentu bukan sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi maupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut persoalan yang paling mendasar, yakni pelaksanaan kekuasaan. Persyaratan ini mengentarkan kita pada persyaratan 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, lingkungan suatu badan yang satu dengan badan yang 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.

## 2.2. Kerangka Berpikir

Implementasi merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*output*) dampak (*outcome*) dan manfaat (*benefit*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target group*).

Sementara Howlet dan Ramesh (1995:153) mengungkapkan bahwa;”*its is defined as the process whereby programs or policies are carried out: it denotes the translation of plans into practice*”. Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program dan kebijakan, yang merupakan penerjemah dari rencana-rencana kedalam praktek.

Anderson (1979:25) mengemukakan bahwa :”*policy implementation is the application of the policy by governments administratif machinery to the problem*”. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi yang dapat dipandang sebagaitahapan yang bersifat teoritis. Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan oleh mesin administrasi pemerintah untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

Implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan pelaksana kebijakan namun terdapat pula pihak lain misalnya pihak swasta dan masyarakat yang turut serta memberikan kekuatan politik, ekonomi, maupun sosial baik langsung maupun tidak langsung terhadap keberhasilan pencapaian tujuan sebuah kebijakan.

Mustopadidjaja (1998:10) mengemukakan bahwa :

“proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan), yang terdiri dari pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan

menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dan program (kebijakan) yang di tetapkan semula.

Dengan demikian implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut, setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan. Sehubungan dengan itu Eulau dan Prewit (dalam Jones,1984:47) memberikan pengertian bahwa “kebijakan itu adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.”

Dalam kaitan tersebut, kajian seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik, sejalan dengan pandangan Friedrich (dalam wahab, 1997:3) bahwa :

“Kebijakan itu merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian aktivitas dan pilihan yang ruwet karena mempunyai cakupan cakrawala politis dan administratif. Dalam Grindle (1990:7) lebih lanjutnya menjelaskan bahwa terdapat beberapa gejala menarik yang perlu mendapat perhatian, sebagai berikut :

1. Netralisasi konflik dari adanya divergensi antara pernyataan tujuan kebijakan (*policy goal*) dengan perolehan aktual yang tersaji bagi warga masyarakat (*who get what in society*) atau terus terangnya antara tujuan dan hasilnya (*goals and outcomes*).
2. Bagaimana konteks politik atau preferensi publik menyentuh atau bersentuhan dengan konteks administrasi.
3. Kualitas system pelayanan publik bagi penyajian barang-barang kolektif yang bernuansa politis (*the creation of a political delivery system of collection goods*).
4. Adaptasi perilaku warga dalam pengembangan partisipasi dan respons yang bersifat interaktif warga masyarakat.
5. Mengemukakannya pendekatan teknokratik dan apolitis.
6. Terciptanya suasana “*implement ability*” yang ditopang oleh kapabilitas lingkungan yang dibina atau terciptanya kapabilitas lingkungan (*environmental capability*) dalam arti pemberdayaan dan pemandirian.

7. Adanya konflik kepentingan antara birokrasi (*implementors*) dengan warga yang menerima manfaat (*benefit*).

Kebijakan publik yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh policy makers bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kepada individu maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy maker. Untuk mempengaruhi perilaku birokrasi pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dan hari ke hari yang membawa dampak pada warganwgaranya. Dalam literatur administrasi. (Subarsono, 2005:87)

Model Implementasi Kebijakan *Goerge C. Edward III*, model implementasi kebijakan yang bersifat *top down* yang di kembangkan oleh *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:149-154), menamakan model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:150) adalah komunikasi. 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 apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditranmisikan (atau dikomunikasikan) kepada

bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (tranmisi 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 dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu :

- a. Tranmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).
- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-beureurats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam meaksanakan kebijakan. tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsisten; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika pemerintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:151-152) indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya.
- b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus

mengetahui apakah orang 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 nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung sarana dan prasarana maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:152-154), adalah:

- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.
- b. Insentif; Edward 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 inters*) atau organisasi.

### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III (dalam Agustino 2008:153-154), yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapat terdapat 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. berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama birokrasi yakni :

a. *Standar Oprational Procedure (SOP)*

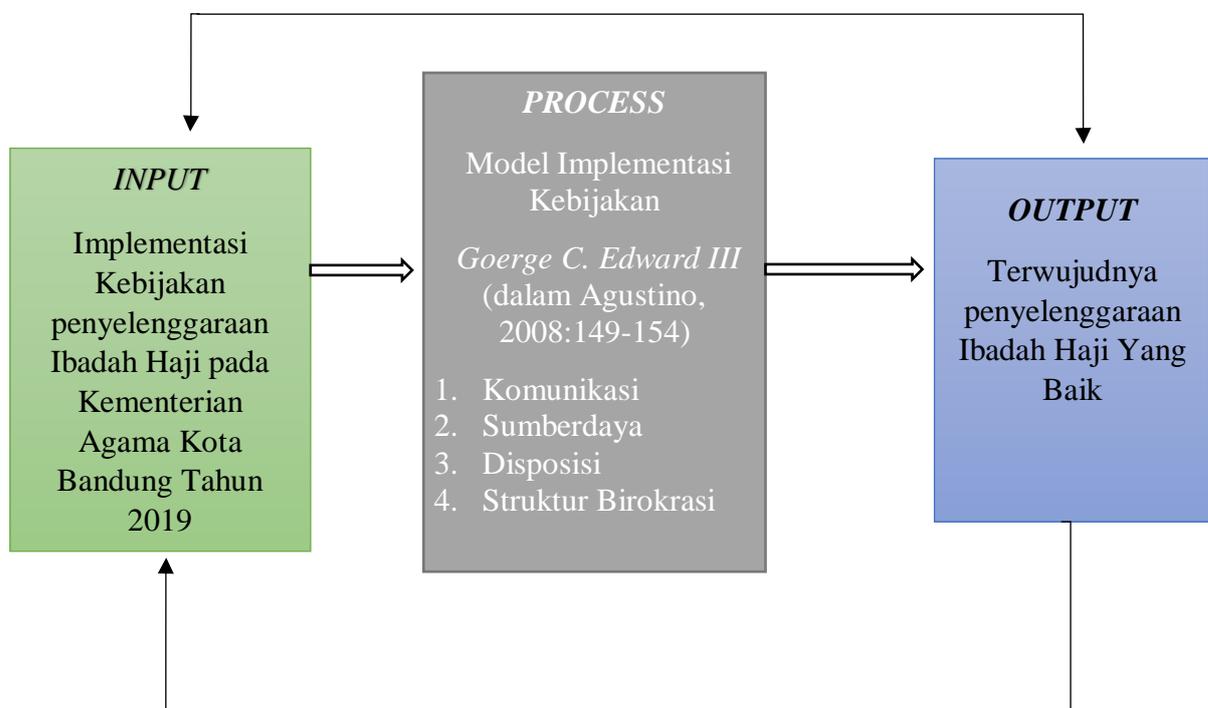
SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”(Winarno 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk mengangulangi keadaan-keadaan umum di berbagai sektor publik dan swasta.

b. *Fargmentasi*

Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi “. Semakin kurang kebrhasilan suatu program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkanpandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi.

Keempat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Model Implementasi Kebijakan *Goerge C. Edward III*, model implementasi kebijakan yang bersifat *top down* yang di kembangkan oleh *Goerge C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:149-154), menamakan model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Teori *Goerge C. Edward III*

(dalam Agustino, 2008:149-154), dipilih peneliti dengan pertimbangan bahwa parameter yang ada dalam teori tersebut sesuai dengan karakteristik permasalahan yang ada dilapangan, untuk lebih jelasnya paradigma berpikir penelitian dapat dilihat sebagai berikut :



**Gambar**  
**Pradigma Berfikir Penelitian**

### **2.3. Proposisi Penelitian**

Berdasarkan kerangka pemikiran dan identifikasi masalah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, maka peneliti dapat membuat proposisi penelitian Bahwa Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019, dapat mewujudkan penyelenggaraan ibadah haji yang baik di Kota Bandung.