# BAB II

**RUJUKAN HASIL PENELITAIAN, KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERFIKIR DAN PROPOSISI**

## 2.1 Kajian Pustaka

 Kajian pustaka dalam penelitian mempunyai kedudukan yang sangat penting, kajian pustaka merupakan variabel yang menentukan dalam suatu penelitian, karena akan menentukan cakrawala dari segi tujuan dan hasil penelitian. Kajian pustaka berfungsi untuk memberikan landasan teori tentang mengapa penelitian tersebut perlu dilakukan dan kaitannya dengan kerangka pengetahuan.

 Menurut **Calderon dan Gonzales** yang dikutip dalam **Elvinardo (2019:42)“Tinjauan pustaka merupakan landasan tujuan penelitian dan pedoman bagi peneltian”.**

### 2.1.1 Pengertian Administrasi

 Pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan-kegiatan beberapa orang melalui proses kerjasama baik dalam suatu organisasi maupun antar organisasi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama sebelumnya. Hal ini sesuai dengan pengertian Administrasi yang dibedakan dalam 2 pengertian yang dikemukakan oleh **Sondang P Siagian (2016 : 2)** sebagai berikut:**“Administrasi sebagai keseluruhan proses kerja antar dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”**

Ada beberapa hal yang terkandung dalam pengertian diatas yaitu :

1. Admnistrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya sedang akhirnya tidak diketahui.
2. Admnistrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yaitu adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu.
3. Administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Kesimpulan dari pengertian di atas bahwa administrasi merupakan suatu usaha untuk meningkatkan atau memberikan suatu dorongan kepada orang lain maupun diri sendiri untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Setelah mengetahui beberapa defisini dari administrasi, maka **Sondang P Siagian** mengemukakan unsur-unsur administrasi yang dapat digolongkan, yaitu :

1. Dua orang manusia atau lebih;
2. Adanya tujuan;
3. Tugas yang hendak dilaksanakan
4. Sarana dan prasarana

#### 2.1.1.1 Pengertian Administrasi Publik

 Istilah Administrasi Publik berasal dari dua kata yaitu adminitrasi yang secara etimologi berarti pelayanan intensif/mengelola/menggerakan. Sedangkan Negara secara etimologi yang lazim digunakan di Indonesia berasal dari bahasa sansakerta nagari atau nagara,yang berarti wilayah, kota atau penguasa. Maka dapat disimpulkan bahwa adminitrasi Negara secara etimologi yaitu pengelolaan suatu wilayah.

 Adapun pengertian Administrasi Publik menurut **J.M Pfiffner dan Robert V** Presthus yang dikutip oleh **Juharni (2015:3)**beberapa ungkapan sebagai berikut :

1. **Administrasi negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik**
2. **Admnistrasi negara dapat didefinisikan sebagai koodinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah**
3. **Secara menyeluruh, Admnistrasi Negara adalah suatu proses yang berangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengaruh kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha jumlah besar orangnya”**

Administrasi negara Menurut **Jhon Pfiffner** yang dikutip **oleh Juharni (2015:2)** : “**Administrasi Negara adalah Kordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah “**

 Sedangkan menurut Menurut Dimock yang di kutip oleh **Juharni (2015:5)**Administrasi Negara sebagai berikut:

1. **Sebagai suatu studi, Administrasi Negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijaksanaan publik**
2. **Sebagai suatu proses, Administras negara adalah seluruh langkah-langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan**
3. **Sebagai suatu kemampuan, Administrasi Negara akan mengorganisasikan dan mengarahkan aktivitas-aktivitas orang-orang dalam lembaga-lembaga publik.**

 Sebagaimana pengertian Admnistrasi diatas, lalu menurut **Sondang P. Siagian** mengemukakan “ **Administrasi Negara adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh apartur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara**.”

 Berdasarkan beberapa pengertian diatas admnistrasi merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan oleh sebuah aparatur negara guna untuk mencapai tujuan negara.

#### 2.1.1.2 Ruang Lingkup Administrasi Publik

 Menurut **Henry** yang dikutip **Pasolong (2014:19)** memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain:

1. **Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.**
2. **Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.**
3. **Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.**

 Salah satu topik diatas organisasi publik berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi. Selain itu, **Dimock** yang dikutip **Pasolong (2014:20)** membagi empat komponen administrasi publik, yaitu:

1. **Apa yang dilakukan pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana.**
2. **Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya: struktur administrasi dari segi formalnya.**
3. **Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama (teamwork). Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan,tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan pusat dengan bagian-bagian, pengawasan, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.**
4. **Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab: baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif sendiri yang lebih penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, badan-badan yudikatif dan berbagai badan lainnya.**

 Dari keempat komponen tersebut dapat dikatakan bahwa administrasi publik merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari lembaga-lembaga.

###

### 2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

 Kebijakan Publik yang terbaik adalah kibijakan yang mendorong setiap warga masyrakat untuk membangun daya saingnya masing – masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam ketergantungan. Setiap hal di didunia pasti ada tujuannya. Demikian pula kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi dan misi) yang telah disepakati.Pengertian kebijakan publik menurut **Wilson** dalam **Wahab (2012: 13)** adalah:

**“Tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan Pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-lngkah yang telah diambil atau sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi)”.**

 Kebijakan Publik diatas berdasarkan tindakan pemerintah untuk menengani permasalahan yang terjadi. Sedangkan Menurut **Riant Nugroho (2012:55)**kebijakan Publik adalah **“Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan.”**

 Lalu kebijakan Publik Menurut **Leo Agustino (2008:8)“Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah.”**

 Dari pengertian kebijakan publik diatas dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah formulasi yang dibuat oleh pemerintah guna untuk mencapai tujuan negara.

#### 2.1.2.1 Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik

 Dalam perumusan kebijakan publik ada beberapa tahap yang harus dilakukan, tujuan dari pembuatan tahapan tersebut adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan.

 **Dunn (1998:22)** mengemukakan pendapat mengenai tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

1. **Tahap penyusunan agenda**

Agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan proritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

1. **Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecah masalah yang terbaik. Pemecah masalah tersebut berbagai dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

1. **Adopsi/legitimasi kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otoritas pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

1. **Implementasi kebijakan**

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

1. **Evaluasi kebijakan**

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

### 2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

 Pada suatu aktivitas, implementasi mengacu pada suatu tindakan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan – keputusan tersebut menjadi pola – pola operasional serta berusaha mencapai perubahan – perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya, implementasi juga merupakan langkah yang sangat penting di dalam proses kebijakan. Menurut **Van Meter** dan **Van Horn** dalam **Leo Agustino (2016:128)** merumuskan proses implementasi sebagai **“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”**

 Menurut **Udoji** dalam **Leo Agustin ( 2016:129 ) “Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dilaksanakan “**

 Sebagaimana pengertian menurut **Van Meter** dan **Van Horn** dalam **Deddy Mulyadi (2016:47)“Implementasi Kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimakusd untuk mencapai tujuan.”**

 Sebagaimana pengertian menurut **Van Meter** dan **Van Horn (Grindle,1980:6)** dalam **Deddy Mulyadi (2016:47)** menyatakan bahwa **“tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.”**

 Sedangkan kejelasan makna implementasi kebijakan menurut **Riant Nugroho** dalam **Deddy Mulyani (2016:51)** Implementasi kebijakan

**“Pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung megimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan devirat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.” Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:**

Kebijakan Publik

Program

Kebijakan Publik Penjelas

Proyek

Kegiatan

Bermanfaat

**Gambar 2.1**

**Sekuensi Implementasi Kebijakan**

 Berdasarkan pengertian dari beberapa tokoh diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat strategis dalam proses kebijakan. Implementasi merupakan sebuah pelaksana yang melakukan kegiatan kegiatan kebijakan publik.

#### 2.1.3.1 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

 Implementasi merupakam tahap realisasi tujuan – tujuan program, dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah tahap persiapan implementasi. Yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan termasuk hambatan dan peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang diserahi tugas melaksanakan program.

 Sebagaimana menurut **Zainal Abidin** dalam **Deddy Mulyadi (2016:25)** terdapat beberapa pendekatan dalam implementasi, anatara lain:

1. **Pendekan Struktural**

Pendekatan ini melihat peran instituisi atau organisasi sebagainsuatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan

1. *Planning Of Change*, yakni perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi.
2. *Planning For Change*, yakni perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar.
3. **Pendekatan Prosedural/ Manajerial**

Pendekatan ini meilihat implementasi dalam bentuk langkah – langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan *(Planning, Programming, Budgeting, Supervision, atau Programming, Evaluation, Review technique).* Yang paling penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata urutan.

1. **Pendekatan Kewajiban/ Behavior**

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap usatu kebijakan. Penerimaan masyarakar terhada kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam penyampaian dan cara mengimplementasikan.

1. **Pendekatan Politik**

Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan- keuatam dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

#### 2.1.3.2 Proses Implementasi Kebijakan Publik

 Proses implementasi kebijakan bergerak dalam 4 lapisan lingkusan institusional :

1. Konstitusional, terkait dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan keputusan politik.
2. Kolektif, proses implementasi berbagai kebijakan merupakan keputusan bersama dari berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.
3. Operasional, proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk. Melaluikebijakan, diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki.
4. Distribusi, pada proses terakhir ini diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan

#### 2.1.3.3 Model Implementasi Kebijakan Publik

##### **2.1.3.4.1 Model Donald Van Metter & Carl Van Horn (1975)**

 Model pendekatan top down yang dirumuskan oleh ***Donald Van Metter*** dan ***Carl Van Horn*** disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel menurut **Van Metter** dan **Van Horn** yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

1. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

1. Karakteristik agen pelaksana

Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

1. Sikap/kecenderungan (Disposition) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

1. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi,begitu pula sebaliknya

1. Lingkungan Ekonomi, sosial, dan politik

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

##### **2.1.3.4.2 Model Merilee S. Grindle (1980)**

 Model ini dikenal dengan Implementation *as A Political* and *Administrative Process*. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diinginkan. Keberhasilan suatu implementassi dapat dilihat dari dua hal yakni:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakan.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu dampaknya terhadap masyarat secara individu atau kelompok dan tingkat perubahan yang terjadi.

 Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle junga amat ditentukan oleh tingkat implementability yang terdiri atas :

1. Konten kebijakan, terdiri dari kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, sumber-sumber daya yang digunakan.
2. Konteks kebijakan, terdiri dari kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa serta tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

##### **2.1.3.4.3 Model George C. Edward III**

 **Model Georgeo C Rdward III** dalam **Leo Agustin (2016:136),** Model Implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif top-down, dan menamakannya dengan istilah Direct and indirect impact on implementation. Dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan impelemntasi suatu kebijakan yaitu:

1. Komunikasi

 Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaraktkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka memungkinkan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

1. 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 tersebut disebagiankan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
2. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (ambigu), Ketidakjelasan pesan kebijakan akan menghambat proses implementasi.
3. Konsistensi, perintah yang diberikan haruslah konsisten dan jelas, jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.
4. Sumber daya

 Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melakan, implementasi tidak berjalan dengan efektif. Sumberdaya tersebut dapay berwujud sumberdaya manusi, yakni kompetensi implemetor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif . tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

1. Staf, Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya.
2. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk, yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan
3. 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, makankekuatan paraa implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat emnggagalkan proses implementasi kebijakan.
4. Fasilitas, 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.
5. Disposisi

 Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimilki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementaso kebijakan juga menjadi tidak efektif.

1. Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah diterapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
2. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan,
3. Stuktur birokrasi

 Struktur ogranisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dalam setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang berstandar (sandar operating procedure atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implemetor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderug melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape,nyakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

##### **2.1.3.4.4 Model Daniel H.Mazmanian & Paul A Sabatier (1983)**

 Model implementasi yang ditawarkan disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuamnnya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Menjelaskan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu :

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
2. Kesukaran-kesukaran teknis, tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.
3. 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.
4. Presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah, maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.
5. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar para pelaksana memperleh implementasi yang berhasil.
6. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat

Para pembuat kebijakan mendayagunakan seseorang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat.

1. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi Implementasi
2. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
3. Dukungan publik
4. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
5. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

##### **2.1.3.4.5 Model Goggin, Bowman, dan Lester (1990)**

 Mengembangkan apa yang disebutnya sebagai “*Comunnication model*” untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai “Generasi ketiga Model Implementasi Kebijakan (1990). Dan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan “lebih ilmiah” dengan mengedpankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel *independent*, *intervening*, dan *depende*, dan meleltakan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dan implementasi kebijkan.

##### **2.1.3.4.6 Model Thomas R dye (1992)**

 Model implementasi kebijakan dari Dye disebut juga dengan istilah “model implementasi interaksi”. Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan.

##### **2.1.3.4.7 Charles Jones (1996)**

 Dalam melakukan aktivitas implementasi program atau pelaksana kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yaitu :

1. Organisasi : Pembentukan atau pennataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijaka dapat memebrikan hasil atau dampak.
2. Interpertasi: 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.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

 Menurut **Elvinarno ( 2019:20) “kerangka pemikiran adalah dukungan dasar teoritis dalam rangka memberi jawaban terhadap pendekatan pemecahan masalah.”**

 Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah untuk memecahkan permasalahan Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung peneliti menggunakan kerangka pikir yang dijadikan landasan berupa teori, dalil, dan pendapat dari para ahli yang kebenarannya tidak lagi dirakukan. Berkaitan dengan topik permasalahan Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung, selanjutnya sebelum membahas tolak ukur dalam membahas topik permasalahan ini, peneliti akan menuangkan definisi Implementasi Kebijakan, menurut **Van Meter** dan **Van Horn** dalam **Deddy Mulyadi (2016:47) “Implementasi Kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimakusd untuk mencapai tujuan.”**

 Dalam upaya menjawab permasalahan Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung, peneliti menggunakan Model implementasi kebijakan **Model Georgeo C Edward III** dalam **Leo Agustin (2016:136**), Model Implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top-down*, dan menamakannya dengan istilah *Direct and indirect impact on implementation*. Dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan impelemntasi suatu kebijakan yaitu,:

1. Komunikasi

 Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaraktkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka memungkinkan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

1. 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 tersebut disebagiankan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
2. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (ambigu), Ketidak jelasan pesan kebijakan akan menghambat proses implementasi.
3. Konsistensi, perintah yang diberikan haruslah konsisten dan jelas, jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.
4. Sumber daya

 Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melakan, implementasi tidak berjalan dengan efektif. Sumberdaya tersebut dapay berwujud sumberdaya manusi, yakni kompetensi implemetor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif . tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

1. Staf, Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebagiankan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompeten di bidangnya.
2. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk, yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan
3. 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 dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
4. Fasilitas, 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.
5. Disposisi

 Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimilki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementaso kebijakan juga menjadi tidak efektif.

1. Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah diterapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
2. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.
3. Stuktur birokrasi

 Struktur ogranisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dalam setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang berstandar (sandar operating procedure atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implemetor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderug melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape,nyakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung

Pendekatan Model Implementasi Kebijakan Publik Menurut **Edward III :**

1. Komuikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Fenomena yang terjadi dilapangan :

1. Kurangnya Komuniskasi
2. Kurangnya struktur Birokrasi

Memperoleh hasil dari Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung

**Gambar 2.2**

**Model Kerangka Pemikiran**

## Proposisi

 Keberhasilan Implementasi Kebijaakan Jaminan Kesehatan Masyarakat di Dinas Kesehatan Kota Bandung ditentukan oleh 4 kriteria yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi.