

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu merupakan hasil penelusuran peneliti terhadap penelitian yang terdahulu yang menggambarkan tentang penemuan-penemuan yang relevan dengan fokus permasalahan yang dikaji peneliti. Hal tersebut dilakukan untuk memperkuat dan mendukung hasil penelitian yang dilakukan peneliti sehingga permasalahan yang dikaji layak untuk dijadikan topik penelitian.

Karena penelitian terdahulu memiliki fungsi untuk memperluas dan memperdalam teori yang akan dipakai dalam kajian penelitian yang akan dilakukan. Secara umum penelitian terdahulu adalah sumber terdahulu/lampau dari hasil penelitian seseorang yang nantinya akan dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan.

Penelitian terdahulu juga berfungsi sebagai sumber inspirasi yang akan membantu pelaksanaan penelitian. Penelitian terdahulu juga menjadi bahan acuan bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Berikut ini tabel yang akan menjelaskan penelitian-penelitian terdahulu:

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Dian Isti Cahyani, Martha Irene Kartasurya, Mohammad Zen Rahfiludin	Gerakan Masyarakat Hidup Sehat dalam Perspektif Implementasi Kebijakan	Fenomena yang diteliti dalam penelitian ini dengan menggunakan teori Menurut Edwards III dalam Agustino (2006:149) untuk mencapai suatu keberhasilan terhadap implementasi kebijakan publik, maka diperlukan empat faktor, yaitu: a. Komunikasi, b. Sumber daya, c. Disposisi, d. Struktur organisasi	Kualitatif	Deskriptif	Purposive Sampling, content analysis (analisis isi) meliputi: Observasi, Wawancara, Dokumentas, Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan pada data.
2	Yoshua Pangalila, Johanis Kaawoan, Neni Kumayas	Implementasi Kebijakan Program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat	Implementasi Kebijakan Program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (Germas) di Kota Tomohon dengan menggunakan teori Implementasi	Kualitatif	Deskriptif	content analysis (analisis isi) meliputi: Observasi, Wawancara, Dokumentasi, Reduksi data,

		<p>di Kota Tomohon</p>	<p>Kebijakan menurut Merilee S. Grindle. 1. Isi Kebijakan (Content Of Policy) yang mencakup: (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; (2) Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; (3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan; (4) Apakah letak dari sebuah program sudah tepat; (5) Kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan (6). Sebuah program didukung oleh sumber daya manusia. Selanjutnya, variabel lingkungan implementasi (context of policy), yang mencakup: (1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam</p>			<p>Penyajian data, Penarikan kesimpulan pada data.</p>
--	--	------------------------	---	--	--	--

			implementasi kebijakan; (2) Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa, dan (3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran			
3	Meisitoh Nursalamah, Bambang Giyanto, Edy Sutrisno	Analisis Implementasi Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Kabupaten Lebak	Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (tractability of the problems), karakteristik kebijakan/undang-undang (ability of statute to structure implementation) dan variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation)	Kualitatif	Deskriptif	koleksi data, reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan

4	Eko Nugroho Wisnu Murti	Implementasi Kebijakan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Kabupaten Barito	Menurut Van Meter dan Van Horn yang menyatakan keberhasilan sebuah implementasi dapat diukur menggunakan 6 dimensi yaitu standart dan sasaran kebijakan; sumberdaya; Komunikasi antar badan pelaksana; karakteristik agen pelaksana; lingkungan sosial, ekonomi dan politik; serta sikap pelaksana.	Kualitatif	Deskriptif	Purposive Sampling, kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Sedangkan, untuk pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi.
5	Amalia Arifah, Zuchri Abdussamad, Irawaty Igrisa	Implementasi Kebijakan Program GERMAS di Era Pandemi Covid-19	Menurut Ewards III dalam Agustino (2006:149) untuk mencapai suatu keberhasilan terhadap implementasi kebijakan publik, maka diperlukan empat faktor, yaitu: a. Komunikasi, b. Sumber daya, c. Disposisi, d. Struktur organisasi	Kualitatif	Deskriptif	teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Wawancara. pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data/penarikan kesimpulan.

2.1.2. Kajian Terhadap *Grand Theory*

2.1.2.1. Administrasi Publik

Pengertian Publik menurut **Syafi'ie dkk dalam Pasolong (2011:6)** mengatakan bahwa: “Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”. Menurut **Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4)** mengemukakan bahwa: “Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Selain itu, **Keban (2008:4)** juga menjelaskan bahwa: “Istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah”.

Jadi dari pendapat-pendapat diatas penulis dapat simpulkan bahwa administrasi publik adalah proses pengambilan keputusan yang baik bagi masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.1.3. Kajian Terhadap Middle Theory

2.1.3.1. Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan. Menurut **Carl J Federick** sebagaimana dikutip **Leo Agustino**:

“Mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Definisi kebijakan publik yang merupakan sebuah aturan yang dilakukan oleh pemerintah secara sistematis serta bagian dari keputusan-keputusan politik untuk mengatasi berbagai permasalahan dan persoalan-persoalan yang berkembang di masyarakat.

Woll (2003:2) mendefinisikan bahwa kebijakan publik merupakan sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, baik secara langsung maupun

melewati lembaga-lembaga yang mempengaruhi adanya kehidupan bermasyarakat. Pengertian kebijakan publik menurut **Easton (1969)** yaitu

“Pemberian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat dan memaksa guna memecahkan permasalahan publik. Kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa tindakan yaitu kebijakan manajerial, kebijakan umum dan kebijakan teknik operasional dimana proses kebijakan publik ini dapat dilihat sebuah prosesnya meliputi”:

1. Pembuatan atau penyusunan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Kesimpulannya adalah yaitu bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah, apabila pemerintah melakukan sesuatu maka ada tujuan yang hendak dicapai. Sebaliknya, apabila pemerintah tidak melakukan sesuatu maka kebijakan publik dilakukan atas tujuan yang telah dicapai sebelumnya.

2.1.4. Kajian Terhadap *Apply Theory*

2.1.4.1. Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penepatan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi menurut **Suharno (2008:187)** implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk

melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat.

Menurut **Wibawa (dalam hessel dkk, 2008:7)** implementasi kebijakan merupakan pengejawatan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat berkaitan erat dengan beberapa aspek diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dengan konsistensi tinggi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya alam, manusia maupun biaya dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Widodo (Pratama, 2013:230), menyampaikan bahwa implementasi kebijakan publik adalah tahapan dari adanya proses kebijakan publik studi yang sangat krusial. **Lester dan Stewart (Nastia, 2014:201)** mengatakan bahwa:

“implementasi suatu proses dari adanya sebuah hasil (*output*) yang dapat diukur dan dilihat atas keberhasilan implementasi kebijakan demi tercapainya tujuan hasil akhir atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih dalam kebijakan.”

Dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan publik adalah suatu tahapan dari proses kebijakan publik untuk membuat keputusan yang akan diraih berdasarkan tujuan yang bersifat krusial. Dimana

sebuah kebijakan jika tidak direncanakan dengan baik dalam melakukan implementasinya, maka tujuannya pun tidak akan bisa terwujud begitu pun sebaliknya.

Pada umumnya, implementasi kebijakan publik memiliki dua tipe model, yaitu yang pertama adalah implementasi kebijakan dari atas ke bawah atau disebut dengan istilah *Top-down* ataupun implementasi kebijakan yang memiliki pola dari bawah ke atas atau disebut dengan istilah *bottom-up*, lalu yang kedua adalah implementasi kebijakan yang berpola memaksa atau yang disebut dengan istilah *command and control* ataupun yang berpola pasar yang biasa disebut dengan istilah *economic incentive*. **Udoji dalam Agustino** menyatakan bahwa:

“Pendekatan model “*top-down*” merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan secara tersentralisasi atau diawali dari aktor dari tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat.”

Menurut Teori **George C. Edwards III (dalam Riant Nugroho,2009:636)** Dalam pandangan, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses atau kegiatan yang dilakukan seseorang, badan atau instansi untuk menyampaikan informasi kepada orang lain atau masyarakat dalam hal ini adalah suatu proses penyampaian informasi oleh pemerintah kepada masyarakat

mengenai suatu kebijakan yang akan diterapkan dalam rangka untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Komunikasi 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 mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan atau di komunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi atau (mentransmisikan informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

- 1) Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdirtorsi di tengah jalan.

- 2) Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.

2. Sumber daya

Sumber daya adalah unsur pelaksana yang juga mempunyai peranan yang sangat penting bagi implementasi kebijakan. Oleh sebab itu perlu tenaga yang ahli dan yang relevan dalam ukuran yang tepat, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif kalau tidak ditangani oleh orang-orang yang ahli yang relevan dengan tugas-tugasnya. Sumber daya merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Sumber daya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tersedianya sumber-sumber pendukung implementasi kebijakan tersebut.

- 1) Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (street-level bureaucrats). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

2) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

3) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi (sikap dari pelaksana kebijakan).

Disposisi merupakan keinginan atau kesepakatan di kalangan aktor untuk implementasi kebijakan secara efektif, pelaksana bukan hanya

mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut.

- 1) Pengangkatan birokrat. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

Tantangannya adalah bagaimana agar tidak *terjadi bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. walaupun variabel lainnya sudah terpenuhi dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan. Namun karena struktur birokrasi yang lemah. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

- 1) Koordinasi, sebagai proses penyepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa sehingga di sisi yang satu semua kegiatan atau unsur itu terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan di sisi lain keberhasilan yang satu tidak merusak keberhasilan yang lain.

2.2. Kerangka Berpikir

Kerangka pikiran ialah model tentang sebuah teori yang saling berhubungan dengan faktor yang telah ditetapkan sebagai suatu masalah yang penting. Kerangka pikiran yang benar menjelaskan secara rinci mengenai aspek-aspek teori yang akan diteliti oleh para peneliti. Secara teoritis, peneliti perlu menjelaskan hubungan antara teori yang akan digunakan dengan penelitian yang akan dilakukan agar terdapat korelasi yang saling berhubungan, maka harus dijabarkan mengapa aspek

tersebut ikut dilibatkan dalam penelitian. Pertautan antar kedua aspek tersebut perlu dijelaskan pada paradigma penelitian. Oleh karena itu, setiap penyusunan paradigma penelitian harus berdasarkan pada kerangka pikiran.

Kerangka pemikiran adalah model konseptual mengenai teori yang berkaitan dengan berbagai faktor-faktor masalah penting. Kerangka pemikiran juga menjadi penjelasan sementara tentang berbagai gejala yang menjadi objek penelitian. Selain itu, alur berpikir yang dipakai juga berdasarkan penelitian terdahulu, baik dari pengalaman-pengalaman empiris yang berguna untuk menyusun hipotesis (**Hidayat dan Amirullah, 2002**). Kriteria utama agar suatu kerangka pikiran bisa meyakinkan semua orang yang membacanya adalah pikiran yang logis dalam membangun suatu kerangka pikiran yang menghasilkan kesimpulan.

Dalam kerangka penelitian ini peneliti akan menjelaskan obyek penelitian dan obyek permasalahan mengenai Implementasi Kebijakan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung.

Kesehatan merupakan sebuah kebutuhan yang sangat mendasar bagi setiap orang. Namun, kesehatan sering kali menjadi dampak dari berbagai permasalahan yang dialami individu dan lingkungan sekitarnya. Padahal, kesehatan merupakan modal awal bagi perkembangan potensi individu dalam hidup. Untuk mengatasi permasalahan kesehatan tersebut maka diperlukannya suatu tindakan yang sistematis dan terencana yang dilakukan secara bersama-sama oleh seluruh komponen masyarakat di Indonesia khususnya di Wilayah Kerja Dinas Kesehatan

Kota Bandung. Salah satunya dengan cara mengimplementasikan kebijakan program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) merupakan gerakan yang disusun secara sistematis melalui kebiasaan hidup bersih dengan lingkungan yang bersih agar bisa meningkatkan pola hidup sehat masyarakat sejak dini. GERMAS ini guna mendorong kemandirian masyarakat, meningkatkan kepuasan masyarakat dalam berproduksi, meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dan mengendalikan biaya pelayanan kesehatan dalam jangka panjang. Oleh sebab itu, GERMAS menjadi momentum bagi masyarakat guna membudayakan pola hidup sehat. GERMAS secara nasional dimulai dengan berfokus pada tiga kegiatan yaitu melakukan aktivitas fisik 30 menit per hari, mengonsumsi buah dan sayur serta memeriksakan kesehatan secara rutin minimal enam bulan sekali sebagai upaya deteksi dini penyakit, tidak merokok, tidak mengonsumsi alkohol, membersihkan lingkungan dan menggunakan jamban yang sehat, namun masih banyak beberapa Masyarakat yang masih belum *aware* dalam menerapkan pola hidup sehat.

Dari Kerangka pemikiran diatas peneliti dalam penelitian implementasi kebijakan Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (GERMAS) di Dinas Kesehatan Kota Bandung yang diharapkan berjalan sesuai sebagaimana mestinya dalam pelaksanaannya. Penelitian ini didasari atas landasan teori yang dipilih menggunakan 4 dimensi yang dikemukakan oleh **George C. Edwards III (dalam Riant Nugroho, 2009:636)** yaitu :

1. Komunikasi, merupakan suatu proses atau kegiatan yang dilakukan seseorang, badan atau instansi untuk menyampaikan informasi kepada orang lain atau masyarakat dalam hal ini adalah suatu proses penyampaian

informasi oleh pemerintah kepada masyarakat mengenai suatu kebijakan yang akan diterapkan dalam rangka untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Komunikasi 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 mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan atau di komunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi atau (mentransmisikan informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

- 1) Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sering kali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdirtorsi di tengah jalan.
- 2) Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.

2. Sumber daya, adalah unsur pelaksana yang juga mempunyai peranan yang sangat penting bagi implementasi kebijakan. Oleh sebab itu perlu tenaga yang ahli dan yang relevan dalam ukuran yang tepat, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif kalau tidak ditangani oleh orang-orang yang ahli yang relevan dengan tugas-tugasnya. Sumber daya merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan yang baik.

1) Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

2) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik.

3) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi,

kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi, merupakan keinginan atau kesepakatan di kalangan aktor untuk implementasi kebijakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut.

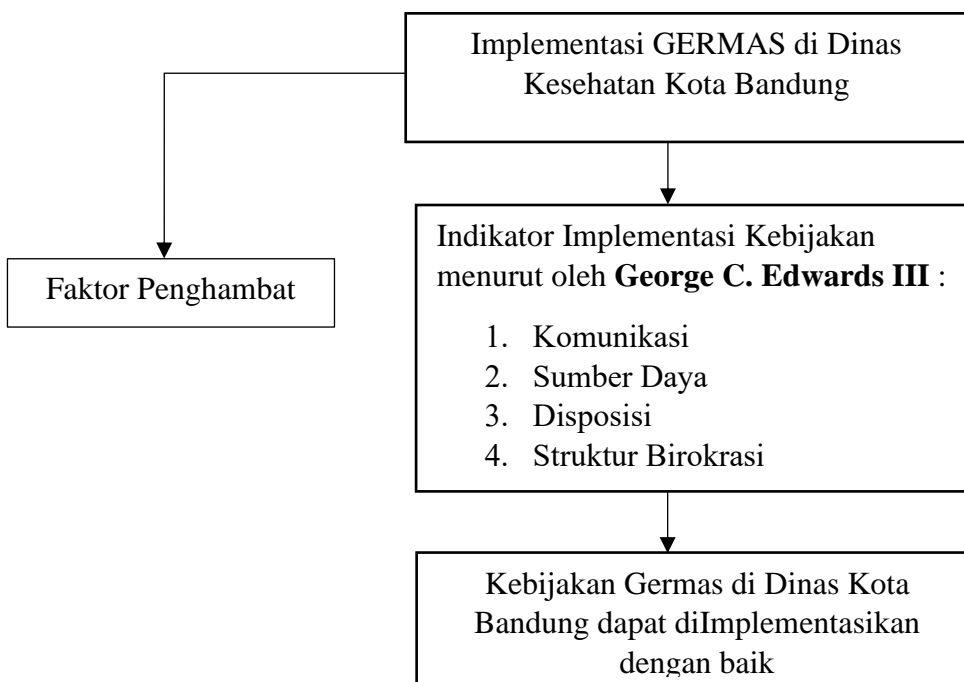
- 1) Pengangkatan birokrat. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya 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 menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur birokrasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

1) Koordinasi, sebagai proses kesepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa sehingga di sisi yang satu semua kegiatan atau unsur itu terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan di sisi lain keberhasilan yang satu tidak merusak keberhasilan yang lain.

Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir



Sumber: Diolah oleh peneliti (2024)

2.3. Proposisi

Proposisi adalah dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena-fenomena permasalahan yang terjadi. Berdasarkan kerangka pemikiran dan rumusan masalah yang peneliti fokuskan pada Implementasi Kebijakan GERMAS di Dinas Kesehatan Kota Bandung maka peneliti merumuskan proposisi sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan GERMAS yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Bandung.
2. Terdapat adanya hambatan-hambatan dalam implementasi kebijakan GERMAS di Dinas Kesehatan Kota Bandung.