

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian teori

2.1.1 Kebijakan

Sebelum memahami lebih jauh terkait konsep implementasi kebijakan publik, diperlukan mengkaji terlebih dahulu mengenal konsep kebijakan atau yang sering disebut dengan istilah *policy*. Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa

“Istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan polis yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan pur yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan politia yang berarti negara”.¹

Kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa sederhana maupun kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, bersifat kualitatif ataupun kuantitatif, public dan bisa juga privat. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi) pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan diartikan sebagai serangkaian perlakuan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai

¹ Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisa Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada Press

tujuan yang dimaksud.² Pengertian terkait tentang kebijakan yaitu berhubungan dengan langkah penyelesaian beberapa maksud dan tujuan, meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, akan tetapi pemerintah memiliki ide bahwa kebijakan mengikutsertakan perilaku yang memiliki maksud bagian penting dari definisi kebijakan. Pendapat Carl J federick sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan:

“Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.³

Definisi kebijakan yang diberikan Friedrich tersebut berhubungan dengan maksud dan tujuan dimana untuk penyelesaian beberapa langkah dan tujuan yang dimaksud dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, namun memiliki ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dari pengertian kebijakan. Friedrich juga mengatakan bahwa didalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).

Kebijakan digunakan pemerintah untuk menyudahi permasalahan atau problematika daerah di suatu pemerintahan. Pada faktanya kebijakan dapat banyak menolong para pelaksana pada tingkat pemerintahan maupun para politisi untuk memecahkan menyelesaikan masalah publik. Kebijakan juga memiliki arti suatu bentuk campur tangan yang dikerjakan oleh pemerintah untuk kepentingan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat.

² Agustino, Leo.2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta. Hlm 7

³ Indiahono, Dwiyanto. Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis. Yogyakarta: Gava Media

Kebijakan secara umum dibedakan menjadi tiga tingkatan yang pertama kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pandangan atau petunjuk pekerjaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan, yang kedua kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang, dan yang ketiga adalah Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.⁴

James E Anderson mengemukakan bahwa:

“Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.”⁵

Melihat definisi dari para ahli mengenai pengertian dari kebijakan dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu cara yang mempunyai otoritas yang dipakai solusi dan strategi dalam memecahkan di sosial masyarakat. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai bentuk kegiatan yang didalamnya menyangkut hidup orang. Sejak itu kebijakan publik tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dalam bentuk tataran makro.⁶ Termasuk konteks pengertian kebijakan publik seperti tersebut, teridentifikasi dimensi-dimensi yang saling berhubungan antara kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal secara hukum, kebijakan publik sebagai hipotesis dan kebijakan publik sebagai tujuan.⁷

2.1.2 Ciri-ciri kebijakan

Suharno mengatakan bahwa:

⁴ Abidin, Said Zainal. 2007. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.

⁵ Islamy. 1997. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara. hlm. 67.

⁶ Wahab, Solichin Abdul. 2008. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Malang: UMM.hlm 75

⁷ Bridgman Meter,GlynDavis. 2004. The Australian Policy Handbook.Crows Nest:Allen and Unwin.Hlm79

“Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan”.⁸

Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a) Kebijakan publik “merupakan perilaku yang bersudut pada tujuan daripada sebagai tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik pada system politik modern yaitu suatu perilaku yang direncanakan”.
- b) Kebijakan pada dasaernya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terrkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c) Kebijakan saling berhubungan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, juga bisa pula negatif, kemungkinan meliputi wewenang pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

2.1.3 Urgensi Kebijakan Publik

Alasan implementasi kebijakan diperluka karena mengacu pada prinsip para pakar bahwa sebuah kebijakan yang telah dibikin harus diimplementasikan. Oleh karena itu implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai perspektif. Edwards III berpendapat bahwa:

⁸ Suharno. 2010. Dasar-dasar Kebijakan Publik (kajian proses dan analisis kebijakan). Yogyakarta: UNY Press.

“Implementasi diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan”.

Maksud dari pendapat Edward diatas adalah implementasi itu diperlukan untuk memecahkan suatu masalah. Masalah adalah faktor yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan dalam sebuah proses kebijakan jadi, jika suatu masalah telah diidentifikasi secara tepat, maka dapat dikatakan bahwa sebagian pekerjaan telah dikuasi. Jika kita salah mengidentifikasi suatu masalah maka orang lain akan terperosok dengan perspektif yang salah.

Untuk melakukan studi kebijakan publik atau studi yang bertujuan menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara jelas berbagai sebab dan akibat dari perilaku pemerintah. Studi kebijakan public menurut Thomas R. Dye. Sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan”.

Sholichin abdul wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan public penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan ilmiah.

Kebijakan publik dipelajari dengan tujuan agar mendapatkan pengetahuan yang luas tentang asal-muasal, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal berikut kebijakan dapat dilihat sebagai “variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen

(*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, jadi perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau yang mempengaruhi isi kebijakan publik”. Kebijakan dikatakan sebagai “variabel independen” apabila fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan yang tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan public.

b) Alasan profesional.

Studi kebijakan publik dipandang sebagai cara untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan politik.

Alasan mempelajari kebijakan publik ditujukan supaya pemerintah bisa mewujudkan kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat.

2.1.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan.

Dalam membuat kebijakan beberapa faktor menjadi pengaruh yang sangat penting, yang harus di waspadi dan di antisipasi adalah sering kali terjadi kesalahan umum pada pembuatan kebijakan. Yang menjadi faktor pembuatan kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Banyak pembuat kebijakan wajib memenuhii tuntutan dari luar atau membuat kebijakan dengan adaknya tekanan-tekanan dari luar.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama yang sering terjadi sebagaimana dikutip oleh Nigro disebut dengan istilah *sunk cost* yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

“Seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti. Terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan”.⁹

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Seringkali kebijakan atau keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadi dari pembuat kebijakan tersebut. Yang menjadi faktor berkontribusi besar dalam keputusan kebijakan adalah sifat kepribadian

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial juga berperan besar dari para pembuat kebijakan.

2.1.5 Tahapan-Tahapan Kebijakan

Langkah pembuatan kebijakan adalah langkah yang kompleks karena banyak mengikutkan proses ataupun jenis yang harus dikaji. Maka dari itu beberapa ahli politik berminat untuk mengkaji kebijakan publik. Para ahli membagi langkah-langkah penyusunan kebijakan menjadi beberapa tahap. Tujuannya pembagian tersebut adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan. Akan tetapi beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap itu dengan urutan berbeda.

Menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007) adalah sebagai berikut:

“Ada beberapa tahapan proses pembuatan kebijakan yaitu tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan”.¹⁰

⁹ Larry K. Gaines, John L. Worrall. Police Administration. 2011 hlm 404.

¹⁰ Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, 22.

2.5.1.1 Tahap penyusunan agenda (Agenda Setting)

Pada tahap ini hal yang pertama kali harus direalisasikan yakni menentukan masalah publik yang harus dipecahkan. Karena, tidak semua masalah bisa menjadi masalah publik, tidak semua masalah juga menjadi isu, dan tidak semua isu menjadi agenda pemerintah. “Suatu masalah menjadi masalah publik bila ada seseorang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan tersebut.”¹¹ Woll yang dikutip oleh Hessel juga berpendapat bahwa :

“Suatu isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memiliki dampak yang besar bagi kepentingan banyak orang”.¹²

2.5.1.1.1 Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Setelah problematika masuk ke acara kebijakan kemudian akan dijelaskan oleh pencipta kebijakan. permasalahan tersebut diartikan yang selanjutnya dicari cara menyelesaikan masalah sebaik mungkin. Penyelesaian masalah tersebut bersumber dari beberapa pilihan atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/ policy option*) yang ada. Pada tahapan ini masing-masing aktor – aktor pembuat kebijakan akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan cara pemecahan terbaik.

2.5.1.1.2 Tahap Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Dari banyaknya pilihan kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan pada akhirnya salah satu dari pilihan tersebut dipilih dengan dukungan dari mayoritas *legislatif*, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

2.5.1.1.3 Tahap implementasi kebijakan (*Policy Implementation*)

¹¹ Budi Winarno, Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus (Yogyakarta: CAPS, 2012),73.

¹² Woll, dalam Hessel Nogi S. Tangkilisan, Kebijakan Publik Yang Membumi: Konsep, Strategi & Kasus (Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI, 2003) 8.

Tahap ini merupakan tahap pelaksanaan kebijakan yang sudah dibuat. Jika tidak direalisasikan kebijakan akan menjadi sia-sia seperti akan menjadi catatan-catatn. Maka dari itu kebijakan harus direalisasikan.

Dunn berpendapat bahwa:

“Implementasi adalah kebijakan yang telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia”.¹³

Pada implementasi tahap ini bersaingnya berbagai kepentingan. Terdapat beberapa implementasi kebijakan yang memperoleh dukungan dari pelaku pelaksana (*implementors*), akan tetapi beberapa yang lain akan ditentang oleh para penyelenggara. Implementasi saling terkait dengan berbagai kegiatan untuk merealisasikan program. Para eksekutif memiliki cara untuk mengatur dan menerapkan kebijakan yang sudah ditentukan.

2.5.1.1.4 Tahap evaluasi kebijakan (*Policy Assesment*)

Tahap ini adalah tahap terakhir pada proses kebijakan. Pada langkah ini kebijakan yang sudah dilakukan akan dinilai atau dievaluasi, tujuannya berguna mengetahui kebijakan yang dibuat sejauh mana untuk mendapatkan dampak yang diinginkan, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh sebab itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2.1.6 Konsep implementasi kebijakan

Kebijakan implementasi pada dasarnya merupakan langkah supaya suatu kebijakan dapat memperoleh tujuannya. terdapat dua cara untuk melaksanakan

¹³ Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 24.

kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier mengatakan bahwa:

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.¹⁴

Maksud dari pendapat Mazmanian dan Sebastier implementasi merupakan “pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang dan berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan”.

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn :

“Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun

¹⁴ Abdul Solihin Wahab. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara, Jakarta 2005.

dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”.¹⁵

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dilakukan sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Perlu diperhatikan bahwa implementasi adalah “tahap yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan”. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu hal yang penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan jika tidak diimplementasikan akan menjadi sia-sia, dan akan tersimpan rapi menjadi arsip.

2.1.7 Model implementasi

Peter Deleon dan Linda Deleon mengemukakan bahwa:

“Adanya pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan public, yang dikelompokkan menjadi tiga generasi yaitu generasi pertama pada tahun 1970-an, generasi kedua pada tahun 1980-an, dan generasi ketiga pada tahun 1990-an.”¹⁶

Dua pendekatan yang biasa digunakan dalam implementasi kebijakan yang dikembangkan pada generasi kedua yaitu, yang pertama adalah pendekatan implementasi kebijakan yang sifatnya “dari atas kebawah” (*top-down perspective*).

Pendekatan ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang

¹⁵ Budi Winarno, Kebijakan Publik : Teori dan Proses Edisi Revisi, Media Presindo. Yogyakarta. 2007

¹⁶ Nugroho, Riant, Public Policy Dinamika Kebijakan- Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta 2011.

telah diputuskan secara politik. Implementasi kebijakan dilihat dari sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Yang kedua adalah pendekatan yang bersifat “dari bawah ke atas” (*bottom-upper*). Bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat.

Ada beberapa model implementasi kebijakan yang menganut aliran *top-down* diantaranya adalah model implementasi kebijakan menurut Donal Van Metter dan Carl Van Hor, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, George C. Edwards III dan Merilee S Grindle.

2.1.7.1 Model Van Metter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yaitu model yang diperkenalkan oleh Donal d Van Metter dan Carl Van Horn. “Model pendekatannya adalah *top-down* dan disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik”.

Van Metter dan Van Horn mengatakan bahwa:

*“Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and subjectives set forth in prior policy decisions”.*¹⁷

Makna yang bisa diambil dari pernyataan itu adalah bahwa implementasi kebijakan adalah “langkah-langkah yang dilaksanakan oleh individu-individu dan unsur pemerintah dan swasta yang diperuntukkan pada perolehan tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan”.

¹⁷ Van Meter, Donald S and Carl, E Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Proceess A Conceptual Fromework in Administration and Society*, Volume 6 No. 4, Sage, Beverly Hills

Van Metter dan Van Horn juga mengatakan tipe dan tingkatan sumber daya yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan.

Kedua ahli tersebut juga mengemukakan bahwa

“Bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan”.¹⁸

Variabel bebas yang dimaksud adalah, 1) ukuran dan tujuan kebijakan, 2) asal kebijaksanaan, 3) contoh atau sifat badan atau instansi pelaksanaan, 4) hubungan antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5) sikap para pelaksana, 5) lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

2.1.7.2 Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier 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*)”.¹⁹

2.1.7.3 Model George Edward III

Empat variabel menurut Edward III yaitu:

a) Komunikasi

Merupakan keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan supaya ipelaksana mengetahui maksud tugas yang harus dilaksanakan, artinya yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

¹⁸ Abdul Wahab, Solichin.. Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta 2008.

¹⁹ Subarsono, Analisis Kebijakan Publik (konsep,teori dan aplikasi), Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2012.

b) Sumberdaya.

Walaupun isi kebijakan telah dibahas secara jelas dan konsisten, namun apabila pelaksana kekurangan sumberdaya untuk merealisasikan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan baik. Sumber daya tersebut biasanya berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c) Disposisi.

Watak dan kepribadian yang dimiliki oleh pelaksana, misalnya komitmen, jujur, sifat demokratis. Apabila pelaksana memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut bisa melaksanakan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Jika implementor memiliki sikap atau pandangan yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak berjalan dengan baik.

d) Struktur Birokrasi.

Struktur organisasi yang bertugas menjalankan kebijakan memiliki pengaruh yang sangat penting terhadap pelaksana kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah "*Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel".

Menurut pandangan Edward III :

"Sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas

yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik”.²⁰

2.1.7.4 Model implementasi Ripley and Franklin

Kompleksitas implementasi tidak hanya ditujukan oleh pelaku atau unit organisai yang terlibat, namun juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel individual maupun variabel organisasi, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Dalam persoalan yang berhubungan dengan implementasi sebuah keputusan selalu dipengaruhi oleh hal-hal yang mampu menyebabkan akibat berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan.

Dalam buku yang berjudul “*Policy Implementation and Bureaucracy*, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin menuliskan tentang dua pendekatan untuk menilai implementasi kebijakan yang menyatakan:”

“There are two principal of assessing implementation. One approach focuses on compliance. It asks whether implementers comply with prescribed procedures, timetables, and restrictions. The compliance perspective sets up a preexisting model of correct implementation behavior and measures actual behavior against it. The second approach to assessing implementation proceeding. What is it achieving? Why? This perspective can be characterized as inductive or empirical. Less elegantly, the central questions are what’s happening? And why?”²¹

Dari uraian diatas, implrnrntasi sebuah kebijakan menurut Ripley and Franklin dilihat dari :

a. Kepatuhan

Tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dengan melihat tingkat kepatuhan, baik tingkat kepatuhan bawahan terhadap atasan maupun

²⁰ Budi Winarno op cit Hlm 181

²¹ Randall B. Ripley & Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureucracy*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 1986 hlm.11

kepatuhan implementor terhadap peraturan. Implementasi kebijakan akan berhasil apabila para implementornya mematuhi peraturan yang diberikan.

Berdasarkan hal tersebut terdapat 2 indikator dalam pendekatan kepatuhan yaitu:

1. Perilaku implementor
2. Pemahaman implementor terhadap kebijakan

b. Apa yang terjadi dan mengapa?

Pendekatan ini melihat bagaimana implementasi berlangsung serta untuk melihat faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi suatu program. Ripley dan Franklin mengatakan ada 5 indikator dalam menjelaskan pendekatan ini.

“Menurut Ripley and Franklin lima fitur yang paling penting yang dibahas dalam kelanjutan bab ini yaitu, banyaknya aktor yang terlibat, kejelasan tujuan, kompleksitas program pemerintah, partisipasi unit pemerintahan di semua tingkat wilayah, dan faktor-faktor yang mempengaruhinya”.²²

Dari penjelasan tersebut, maka indicator untuk pendekatan ini adalah:

a. Banyaknya aktor yang terlibat

Dalam tindakan implementasi mengundang banyak aktor dengan kata lain, semakin lengkap suatu program yang dilakukan oleh pemerintah, maka semakin banyak aktor yang tersangkut. Pelaksana kebijakan harus mempunyai keterampilan yang dibutuhkan untuk melakukan suatu pekerjaan. Apabila ada personil yang kurang terlatih dengan baik maka akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Ada beberapa hal yang menjelaskan lebih lanjut mengenai indikator ini.

²² Ibid hlm 11

1. Jumlah dan identitas
 2. Peran dan pihak yang berkepentingan
 3. Ketiadaan hirarki
- b. Kejelasan tujuan

Kesesuaian dan konsistensi maksud dapat mengerti sebagai kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci sebuah kebijakan, maka kebijakan tersebut akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami.

Ripley and Franklin berpendapat bahwa:

“ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan”.²³

Jika isi kebijakan itu tidak jelas maka implementor tidak akan bisa memahami bahkan juga akan sulit di implementasikan.

- c. Perkembangan dan kerumitan program

Kerumitan program bisa diamati dari rancunya aturan program yang bersangkutan, artinya petunjuk realisasi yang dibuat akan mempengaruhi berhasil atau tidak berhasilnya program yang diimplementasikan.

- d. Partisipasi pada seluruh pelaksana pemerintahan

Maksud dari pengikutsertaan pada seluruh pihak pemerintahan adalah turut berperan dari seluruh aktor yang tersangkut dalam implementasi program itu.

- e. Faktor-faktor yang tidak terkendali yang mempengaruhi implementasi

Faktor yang tidak dicapai ini adalah apakah ada faktor-faktor di luar teknis atau bisa disebut yang telah melebihi wilayah pengawasan yang menurut implementor yang secara tidak langsung bersangkutan dengan

²³ Ibid hlm 11-21

pengimplementasian program, sehingga dapat menghambat atau menggagalkan implementasi program yang sudah disusun sebelumnya.

2.1.8 Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini

Untuk menganalisis tindakan implementasi kebijakan publik, agar lebih gampang dimengerti dan dipahami, maka harus menggunakan model atau kerangka pikir. Dengan menggunakan model implementasi kebijakan, maka dapat mendeskripsikan suatu obyek, situasi atau proses. Untuk itu dalam penelitian ini, peneliti memilih model implementasi kebijakan dari Ripley and Franklin.

Alasan memilih model implementasi kebijakan Ripley and Franklin ini adalah penulis menganggap model ini lebih tepat digunakan dalam menilai pelaksanaan kebijakan di lingkungan birokrasi karena dimensinya lebih menyentuh prinsip dasar pembuatan kebijakan itu sendiri yaitu menuntut adanya kepatuhan birokrat atau aparatur terhadap kebijakan dan tercapainya tujuan yang diinginkan dari kebijakan tersebut. Ripley and Franklin mengatakan bahwa:

“Untuk mengetahui keberhasilan suatu implementasi kebijakan maka dapat dilihat dengan tiga dimensi yaitu: 1) kepatuhan (*compliance*), 2) lancarnya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*) dan 3) terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*desired performance in and impacts*)”.²⁴

Untuk lebih terangnya dapat dijelaskan ketiga ukuran yang dikatakan oleh Ripley and Franklin tersebut sebagai berikut:

a. Kepatuhan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan bisa diukur dari tingkat kepatuhan terhadap aturan-aturan atau pedoman-pedoman umum yang didukung oleh kebijakan

²⁴ Randall B. Ripley & Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 1986 hlm 11.

tersebut. Dalam implementasi kebijakan, kepatuhan pada isi kebijakan merupakan bagian penting dan harus dimiliki oleh seluruh aparat atau birokrat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

Dengan adanya kepatuhan terhadap isi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa penerapan kebijakan tersebut telah merujuk kepada teori atau isi dari kebijakan yang sebenarnya. Maksudnya kebijakan tersebut telah diimplementasikan sebagaimana semestinya. Dengan cara inilah tujuan dari kebijakan mungkin bisa dicapai dengan cara efektif dan efisien.

b. Lancarnya rutinitas fungsi.

Tercapainya sebuah implementasi kebijakan ditunjuk dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi. Dalam organisasi rutinitas fungsi sangat berperan untuk mencapai tujuan organisasi.

c. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

Tercapainya atau berhasil tidaknya dari suatu implementasi kebijakan mengacu dan mengarah pada kinerja dan dampak atau manfaat yang dikehendaki dari keseluruhan kebijakan yang ada. Menurut Ripley and Franklin keberhasilan implementasi terbagi atas dua bagian yaitu terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, sementara terwujudnya dampak kebijakan diartikan sebagai pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang panjang.

2.1.9 Pengertian Dana Alokasi Umum

Terdapat perubahan pada pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah. Diantaranya dalam hal sumber-sumber penerimaan pemerintah daerah yang meliputi

perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terdapat penerimaan daerah diperoleh dari beberapa sumber antara lain Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari bagian hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Menurut Darwanto dan Yustikasari menyatakan bahwa:

“Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”.²⁵

Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan “konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan adanya hal tersebut maka terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang kemudian pemerintah daerah dapat menggunakan dana ini untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat”.

2.1.10 Pengertian Dana Alokasi Umum (DAU) Tambahan

Dana Alokasi Umum (DAU) Tambahan merupakan “dukungan pendanaan bagi Kelurahan di Kabupaten ataupun Kota untuk kegiatan pembangunan sarana prasarana Kelurahan dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Kelurahan”.

²⁵ Darwanto dan Yustikasari, Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. SNA X. 2007.