

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara Umum, istilah “kebijakan” atau “policy” digunakan untuk mengunjuk seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kegiatan seperti ini dapat kita gunakan dan relative memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literature-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara disisi lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik itu hendak didefinisikan.

Salah satu mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang

ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Walaupun batasan-batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberikan pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Seorang pakar ilmu politik lain, Richard dan Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Defenisi ini sebenarnya bersifat ambigu, namun definisi berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan menurut Carl Fried Rich, ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Defenisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku dan mempunyai maksud yang layak

mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami.

Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khas dalam kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan publik itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan oleh David Easton sebagai

“penguasa” dalam sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar oleh anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik ini, mempunyai beberapa implikasi, yakni:

a. Pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi kepada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat didalam sistem politik.

b. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi keputusan-keputusan beserta dengan pelaksanaannya.

c. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh

pemerintah. Jika lembaga legislative menetapkan undang-undang yang mengharuskan pengusaha menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tidak ada sesuatupun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu dari nonregulasi upah.

d. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk memengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Anggota-anggota masyarakat menerima secara sah bahwa pajak harus dibayar dan Undang-Undang Perkawinan harus dipatuhi. Pelanggaran terhadap kebijakan ini berarti menghadapi resiko denda, hukuman kurungan atau dikenakan secara sah oleh sanksi-sanksi lainnya. Dengan demikian, kebijakan publik, mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak digunakan oleh organisasi-organisasi swasta, hal ini berarti kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu antara lain adalah:

a. Tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy decisions*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Biasanya tuntutan-tuntutan ini diajukan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat dan mungkin berkisar antara desakan secara umum bahwa pemerintah harus “berbuat sesuatu” sampai usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.

b. Sementara itu, keputusan kebijakan (*policy demands*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.

c. Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat-pejabat pemerintah yang

menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

d. Hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk pada “manifestasi nyata” dari kebijakan-kebijakan publik, yaitu hal-hal sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan menggunakan kalimat yang lebih sederhana, hasil-hasil kebijakan dapat diungkapkan sebagai apa yang dilakukan oleh suatu pemerintah dan keberadaannya perlu dibedakan dari apa yang dinyatakan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu. Disini perhatian kita difokuskan kepada masalah-masalah seperti pembayaran pajak, pembangunan jalan raya, penghilangan hambatan-hambatan perdagangan, maupun pemberantasan usaha-usaha penyeludupan barang. Penyeledikan mengenai hasil-hasil kebijakan mungkin akan menunjukkan bahwa kebijakan dalam kenyataannya agak atau sangat berbeda dari apa yang tersirat dalam pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan demikian, kita dapat membedakan antara dampak-dampak kebijakan dengan hasil-hasil kebijakan. Hasil-hasil kebijakan lebih berijak pada manifestasinya kebijakan publik sedangkan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau yang tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Selain itu, kebijakan publik merupakan produk hukum yang diperoleh melalui suatu proses kegiatan atau tindakan yang bersifat administratif, ilmiah dan politis yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) dan pemangku kebijakan terkait. Sebuah kebijakan mempunyai tujuan untuk mengatur,

mengelola, dan memecahkan suatu masalah publik tertentu untuk kepentingan bersama. Suatu kebijakan publik bukan hanya proses formulasi dan meletigimasi kebijakan saja, tetapi terkait dengan implementasi dan evaluasinya. Seabik apapun suatu substansi kebijakan publik yang dibuat atau diformulasikan, tidak akan berguna jika tidak terimplementasikan dengan baik dan sukses.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak , pengertian publik dapat diartikan umum, masyarakat ataupun Negara.

Menurut Parsons (Wayne Parsons, 2005) kata “publik” berisi kegiatan aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur dan diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama. Publik dipandang sebagai suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Sedangkan kata “kebijakan” menurut Heclo (Wayne Parsons, 2005), adalah istilah yang banyak disepakati bersama. Dalam penggunaan yang umum istilah kebijakan dianggap berlaku untuk sesuatu yang “lebih besar” ketimbang keputusan tertentu, tetapi “lebih kecil” ketimbang gerakan sosial. Jadi, kebijakan (*policy*) adalah suatu tindakan yang dilakukan dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Menurut Charles O. Jones (Tangkillisan, 2002) kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut:

1. Goals atau tujuan yang diinginkan;
2. Plans atau rancangan yang spesifik untuk mencapai tujuan;

3. Program atau upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan;
4. Decision atau keputusan yaitu tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program, dan
5. Effect yaitu dampak dari program baik disengaja atau tidak.

Pembahasan mengenai kebijakan publik berkembang pada pertengahan tahun 1960-an. Berbagai pemahaman tentang kebijakan publik menurut para ahli sangat beraneka ragam. Misalnya Dye menyebutkan bahwa *public policy is whatever governments do, why do it, and what difference it make* (Dye, 1976). Definisi dari Dye tersebut setidaknya mengandung dua pemahaman yaitu bahwa (1) kebijakan publik itu dibuat oleh pihak pemerintah dan bukan privat (swasta); (2) kebijakan publik menyangkut pilihan dan alasan pemerintah untuk melakukan tindakan atau bertahan pada *status quo*. Sementara itu, Jenkis mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

Public policy is a set interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within the power of this decision should, in principle, be within the power of this actor to achieve (Dye, 1976).

Dari pendapat Jenkins tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil oleh aktor, baik secara politisi maupun sekelompok politisi, yang diarahkan untuk menentukan tujuan tertentu dan bagaimana cara untuk mencapai tujuan itu, dengan tetap berada dalam lingkup kewenangan aktor tersebut. Sementara menurut Lester dan Stewart, kebijakan public umumnya berbicara mengenai suatu proses, rangkaian pola kegiatan yang

dirancang dan dilakukan oleh pihak pemerintah untuk mengatasi berbagai macam masalah umum, baik nyata maupun tidak (Lester dan Stewart, 2000).

Dari beberapa definisi tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atau serangkaian keputusan yang selanjutnya diikuti oleh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta mengapa mereka melakukannya, dengan tujuan untuk kepentingan publik. Dalam penelitian ini, kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dikategorikan kebijakan pada level nasional melalui Kementerian Dalam Negeri yang selanjutnya diikuti oleh serangkaian kebijakan yang disusun oleh pemerintah daerah dalam hal operasionalisasi dan implementasi kebijakan.

Selanjutnya, kebijakan publik tidak hadir diruang hampa. Sekumpulan manusia sebagai suatu komunitas akan dipengaruhi oleh lingkungan dimana komunitas itu berada, yang selanjutnya akan melahirkan *social beliefs* dan *goodness*, dan berakhir pada terbentuknya makna dan nilai-nilai dalam masyarakat. Dalam pemikiran yang lebih kompleks, kebijakan publik senantiasa berinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial dan kultural dimana kebijakan itu ditetapkan, sehingga akan menjadi cerminan dinamika Negara dan bangsa yang bersangkutan (Nugroho, 2011). Oleh karena itu, kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan norma dan nilai-nilai sosial yang berkembang didalam masyarakat sehingga ketika kebijakan tersebut hendak diimplementasikan, resistensi dari masyarakat dapat diredam.

Sebagai suatu sistem, kebijakan publik paling tidak mencakup tiga unsur yaitu pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan, dan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik dibuat oleh badan-badan pemerintah yang diformulasikan kedalam bidang-bidang seperti kesehatan, pertanian, perdagangan, perindustrian, dan lain-lain. Para pelaku kebijakan merupakan kelompok warga Negara, serikat buruh, partai politik, dan agen pemerintah. Lingkungan kebijakan adalah konteks dimana kejadian – kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan (Dunn, 2003).

2.1.2. Kebijakan Publik Sebagai Suatu Proses

Sebagai suatu proses, terdapat beberapa tahapan dalam kebijakan publik. Lester dan Stewart memilah tahapan kebijakan publik kedalam enam tahapan yang membentuk *Policy Cycle* (Lester dan Stewart, 2000). Tahap pertama adalah *agenda setting*. Menurut John Kingdon yang dirujuk oleh Lester dan Stewart, *agenda setting* merupakan hasil dari tiga aliran pemikiran., diantaranya adalah aliran masalah (*the problem stream*), aliran kebijakan (*the policy stream*) dan aliran politik (*the political stream*). *The problem stream* pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana masalah publik didefinisikan, termasuk bagaimana alur cerita masalah tersebut sehingga menjadi perhatian publik. Aliran kebijakan berkaitan dengan kelayakan teknis solusi dalam penyelesaian masalah yang dapat diterima oleh masyarakat. Aliran politik sangat dipengaruhi kondisi nasional, opini publik., dan semua faktor yang mempengaruhi terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan.

Tahap kedua adalah *policy formulation*. Tahap ini merupakan hasil dari berbagai kepentingan yang mempengaruhi ditetapkannya suatu kebijakan dan

apa yang menjadi rencana output kebijakannya. Beberapa hal yang mempengaruhi hal tersebut diantaranya adalah fakta sejarah, kondisi geografis, kondisi sosial-ekonomi, partisipasi masyarakat (termasuk opini publik, kelompok kepentingan, dan partai politik), institusi pemerintah (termasuk legislator, pengadilan dan birokrasi), serta persepsi dan perilaku kaum elit.

Tahap berikutnya merupakan *policy implementation*. Tahap ini merupakan jawaban atas pertanyaan *what happens after a bill becomes a law*. Tahapan ini merupakan tahapan yang paling penting dalam *policy cycle*, sebab pada tahapan inilah terlihat apa perbedaan sebelum dan sesudah ditetapkan suatu kebijakan. Oleh karena itu, beberapa hal; yang berkaitan dengan implementasi kebijakan harus mendapat perhatian khusus, seperti bagaimana penerjemahan suatu kebijakan, apa tujuan dari kebijakan, atau *resources* apa saja yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan tersebut.

Setelah dilakukannya implementasi kebijakan, maka agar dapat melihat apakah kebijakan itu dapat terlaksana sesuai dengan harapan atau malah sebaliknya, maka *policy evaluation* menjadi penting. Dari hasil evaluasi ini, maka akan diperoleh data mengenai pelaksanaan suatu kebijakan tersebut.

Tahap kelima adalah *policy change*. Tahap ini merupakan konsep pembangunan terbaru dalam *policy cycle*. Tahap ini menyerap beberapa tahap dalam *policy cycle*, seperti *policy formulation*, *policy implementation*, dan *policy evaluation*. Pada hakikatnya menurut Paul Sabatier, *policy change* ini dimaksudkan untuk mengevaluasi hasil dari suatu kebijakan serta melakukan

redesigned keseluruhan kebijakan guna perbaikan proses yang dimulai dari awal lagi (Lester dan Stewart, 2000).

Tahap yang terakhir dari *policy cycle* adalah *policy termination*. Pada tahap ini dilakukan perbaikan kebijakan, pengalihan kebijakan termasuk mengeliminasi kebijakan-kebijakan yang *out of date* dan telah using baik secara keseluruhan maupun secara parsial, sehingga tidak terjadi pemborosan *resources* dan anggaran.

Menurut Dunn (Tingkilisan, 2003) dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh kebijakan publik, ia mengemukakan bahwa ada beberapa tahap analisis yang dilakukan, yaitu:

1. Agenda Setting, adalah proses pengumpulan isu-isu dan masalah publik yang muncul kepermukaan melalui proses *problem structuring*. Dimana menurut Dunn didalam *problem structuring* ini memilih tempat fase yaitu: pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah. Woll mengatakan bahwa suatu isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat;
- b. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan;
- c. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol-simbol nasional atau politik yang ada;
- d. Terjadinya kegagalan pasar;

e. Tersedianya teknologi atau dana untuk menyelesaikan masalah publik.

2. *Policy Formulation*: adalah mekanisme proses untuk menyelesaikan masalah publik. Dimana pada tahap ini para analis mulai menerapkan beberapa teknik untuk menentukan sebuah pilihan yang terbaik yang akan dijadikan kebijakan. Dalam menentukan kebijakan tersebut, aktor kebijakan dapat menggunakan analisis biaya dan manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil tidak ditentukan dengan informasi yang serba terbatas. Para aktor kebijakan tersebut harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui proses peramalan untuk memecahkan masalah yang ada didalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. *Policy adoption*: adalah penetapan keputusan yang sudah ditetapkan untuk menjadi solusi dari masalah publik tersebut. Tahap ini dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas;
- b. Pengidentifikasi kriteria-kriteria tertentu dan dipilih untuk menilai alternatif yang direkomendasikan;
- c. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria yang relevan agar efek posisi alternatif lebih besar dari efek yang terjadi.

d. *Policy Implementation*: adalah proses pelaksanaan kebijakan yang sudah ditetapkan tersebut oleh unit-unit eksekutor tertentu dengan memobilisasi sumber dana dan sumber daya lainnya dan pada tahap ini proses monitoring sudah dapat dilakukan. Tahapan implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu kebijakan ditetapkan dengan menghasilkan output yang jelas dan dapat diukur.

4. *Policy assement* atau penilaian kebijakan: pada tahap ini semua proses implementasi dinilai apakah sudah sesuai dengan rencana dalam program kebijakan dengan ukuran kriteria-kriteria yang telah ditentukan. Proses penilaian tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu monitoring dan evaluasi. Monitoring dilakukan sewaktu proses pelaksanaan kebijakan masih berjalan dan bertujuan untuk melihat bagaimana program tersebut berjalan, biasanya dalam bentuk penelitian/riset dan rekomendasi. Dan evaluasi dilakukan setelah kebijakan tersebut telah selesai dilakukan. Evaluasi dilakukan terhadap program yang sudah selesai dan bertujuan untuk mengetahui bagaimana hasil dari program tersebut apakah mencapai sasaran.

Selain itu, Riant Nugroho juga menggambarkan proses kebijakan yang ideal (Nugroho, 2011). Dimana dapat dipahami bahwa kebijakan sebagai suatu proses. Kebijakan publik mempunyai proses yang saling mengembangkan dalam bentuk kontribusi *value* antar sub-sistem. *Value* yang dikreasikan pada tahap

perumusan menyumbangkan pada tahap implementasi. *Value* yang dikreasikan pada tahap implementasi menyumbangkan pada tahap kinerja kebijakan. *Value* yang dikreasikan dilingkungan kebijakan menyumbangkan pada setiap tahap, baik perumusan, implementasi, maupun kinerja kebijakan.

Pendekatan *value creation* ini merupakan pendekatan manajemen dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan keberhasilan pada tahap selanjutnya, demikian pula kegagalan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan kegagalan pada tahap selanjutnya. Keberhasilan inilah yang disebut *value creation*, hasil dari dinamika internal masing-masing proses, yang merupakan modal penting bagi tahapan selanjutnya.

2.1.3. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi mengacu pada 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 pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial.

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
3. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
4. Dampak nyata keputusan baik dikehendaki ataupun tidak
5. Dampak keputusan sebagaimana diharapkan instansi pelaksana
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting, yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode;
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan;
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Selain itu, ada 2 (dua) pendekatan model dalam implementasi kebijakan publik dapat dipahami melalui beberapa model klasik yang diilhami dari berbagai fenomena, antara lain:

1. Implementasi Sistem Rasional (*Top Down*)

Menurut Parsons (2006), model implementasi inilah yang pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau: “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ketangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan

manusia”.Masih menurut Parsons (2006), model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi menjadikan orang melakukan apa-apa yang telah diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sebastier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi *top down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar.

2. Implementasi Kebijakan *Bottom Up*

Model implementasi dengan pendekatan *bottom up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*).Parsons (2006) mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan anatar pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan consensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan *bottom up* menekankan kepada fakta bahwa implementasi dilapangan masih memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi dalam perspektif *bottom up* adalah Adam Smith . Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001) implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor,

Berdasarkan perspektif *rational model*, strategi implementasi merupakan suatu proses mobilisasi dari pengalokasian sumber daya (*resources*) untuk mencapai *outcome* yang diinginkan, yang terdiri dari pengalokasian *resources* guna mendukung alternatif kebijakan yang dipilih, pengembangan sistem control untuk mengukur dan menilai kinerja serta menyajikan *feedback* terhadap manajemen, dan menciptakan kebijakan yang terlibat didalamnya (Hatch, 1997).

Pada prinsipnya, implementasi kebijakan publik merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang (Nugroho, 2011). Sehingga kajian tentang implementasi kebijakan sangat penting dalam administrasi dan kebijakan publik. Meskipun suatu kebijakan sudah dianggap baik, tetapi jika implementasinya tidak tepat maka akan gagal dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Edward III, 1980).

Dalam implementasi kebijakan, dimungkinkan terjadinya *implementation gap*, yaitu, *gap* antara keinginan yang dirumuskan dalam formulasi kebijakan terhadap hasil yang dicapai pada saat penerapannya. Kegagalan kebijakan (*policy failure*) menurut Hogwood dan Gunn dikategorikan dalam dua bagian. Pertama, kebijakan yang tidak bias diimplementasikan (*non-implementation policy*) yaitu kebijakan yang sudah diformulasikan sedemikian rupa, tetapi ternyata tidak

diimplementasikan oleh karena beberapa faktor misalnya para aktornya tidak mencapai kata sepakat dengan agen pelaksananya. Kedua, implementasi yang tidak berhasil (*unusefull implementation*) yaitu kebijakan yang sudah diformulasikan kemudian diimplementasikan sesuai dengan rencana tetapi hasilnya tidak seperti yang diharapkan oleh karena beberapa faktor seperti pergantian pimpinan (kekuasaan Negara atau daerah) atau terjadinya musibah yang tidak terelakkan pada saat proses implementasi dilaksanakan (Hogwood dan Gunn, 1983).

Secara umum, ada tiga faktor penyebab mengapa suatu kebijakan publik mengalami kegagalan pada saat proses implementasi. Pertama, karena kebijakan yang buruk (*bad policy*) yaitu sejak awal, perumusan kebijakan tersebut dilakukan tanpa informasi yang lengkap, salah dalam mengidentifikasi dalam memilih masalah, dan tujuan serta target yang tidak jelas. Kedua, karena pelaksanaannya memang buruk (*bad execution*), misalnya karena kurang koordinasi antara pelaksana dan minimnya sarana dan prasarana penunjang. Ketiga, adanya faktor nasib yang tidak menguntungkan (*bad luck*) sebab semua prasyarat untuk keberhasilan implementasi sudah terpenuhi dengan baik, tetapi diluar dugaan muncul hambatan diluar rasio manusia (Hogwood dan Gunn, 1983).

Menurut Zainal Abidin (2012) terdapat pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, antara lain:

1. Pendekatan Struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul 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.

2. Pendekatan Prosedural/Manajerial

Pendekatan ini melihat 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.

3. Pendekatan kewajiban/behavior

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

4. Pendekatan politik

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

Masih menurut Zainal Abidin (2012) proses implementasi berkaitan dengan dua factor utama yaitu; **faktor utama internal** dan **faktor utama eksternal**. Faktor utama internal ialah kebijakan yang akan diimplementasikan, sedangkan faktor utama eksternal merupakan kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait..

Kondisi kebijakan adalah faktor yang paling dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan justru kebijakan itu sendiri. Pada tingkat pertama, berhasil tidaknya implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh kualitas kebijakan dan ketetapan strategi implementasi.

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Adapun faktor-faktor Pendukung (internal) implementasi kebijakan publik antara lain (mengacu pada enam sumber daya pokok manajemen menurut George R. Terry):

1. *Man (Human Resources)*, dalam manajemen publik, sumber daya manusia ini tidak hanya mampu, tetapi harus memenuhi persyaratan karier;

2. *Money (Finances)*, dalam manajemen publik, money sangat terkait dengan ketentuan peruntukan dari mata anggaran dari mata anggaran yang telah disetujui terlebih dahulu;
3. *Material (logistik)*;
4. *Machine (information)*, manajemen public dikelola melalui informasi yang berbentuk persuratan dan alat komunikasi lain serta dokumen dan arsip;
5. *Methods (legitimate)*, keabsahan atau legitimasi suatu kebijakan juga sangat penting. Dalam manajemen publik dikenal dengan persetujuan atasan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. *Market (participation)*, partisipasi dapat berbentuk dukungan dapat pula berupa penolakan. Keduanya merupakan masukan uang diperlukan dalam proses dan implementasi kebijakan publik. Dikenal ada dua bentuk partisipasi: *pertama* murni yang muncul secara spontan dari rakyat, *kedua* mobilisasi yaitu partisipasi yang diorganisasi oleh pihak tertentu.

Dalam implementasi kebijakan pada umumnya, beberapa faktor eksternal yang biasanya mempersulit implementasi suatu kebijakan antara lain berasal dari kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Kondisi Fisik, seperti terjadinya perubahan musim atau bencana alam.
Dalam banyak hal, kegagalan implementasi kebijakan sebagai akibat dari faktor-faktor alam ini sering dianggap bukan sebagai kegagalan,

sekalipun dalam hal-hal tertentu sebenarnya dapat diantisipasi untuk mencegah atau mengurangi resiko yang terjadi

2. Faktor politik, seperti terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pergantian pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi, atau bahkan dapat menimbulkan perubahan terhadap seluruh kebijakan yang telah dibuat
3. Tabiat (*attitude*) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya, dan memaksa melakukan perubahan. Akibatnya terjadi perubahan kebijakan sebelum kebijakan itu dilaksanakan
4. Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor input. Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu yang dibutuhkan, atau mungkin karena salah satu faktor dalam kombinasi faktor-faktor yang diharapkan tidak cukup
5. Kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi
6. Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri. Kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

Pengertian implementasi menurut Grindle (1980) dalam Haedar, Akib; Antonius Tarigan, menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van

Meter dan *Van Horn* (Wibawa, dkk., 1994) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. *Grindle* (1980) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang strategis dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi tersebut.

Van Meter dan *Van Horn* dalam Budi Winarno (2005) merupakan implementasi kebijakan publik sebagai: “Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh badan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam serangkaian keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Selanjutnya bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan

kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program atau melalui kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan factual dalam implementasi kebijakan (*Ripley dan Franklin, 1986*). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literature administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan factual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementator, yaitu: (1) kepatuhan implementator mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementator melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non organisasional, atau pendekatan factual.

Keberhasilan kebijakan atau program dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain, cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dilihat berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program bisa saja berhasil dilihat dari sudut proses, akan tetapi bisa saja gagal jika ditinjau dari dampak yang dihasilkannya.

Menurut Wahyu, Nurharjadm, studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi. Sedangkan kejelasan makna implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2012) pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bias langung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

2.1.4. Prasyarat dalam Implementasi Kebijakan Publik

Agar proses implementasi dapat terlaksana dengan baik serta hasilnya sesuai dengan apa yang diharapkan, Hogwood dan Gunn menyarankan dipenuhi dengan beberapa syarat (Hogwood dan Gunn, 1983), yaitu:

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan *fisibilitas* implementasi kebijakan.

Syarat kedua adalah apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya maupun sumber aktor.

Syarat ketiga adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan yang kausal yang andal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi atau tidak.

Syarat keempat adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan sebab-akibat, semakin tinggi pula pencapaian hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut, sebaliknya hubungan kausalitas yang kompleks otomatis menurunkan efektivitas implementasinya.

Syarat kelima adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, implementasi kebijakan tidak akan dapat berjalan secara efektif apalagi hubungannya adalah hubungan ketergantungan.

Syarat keenam adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Tidaklah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama sepakat akan ke sebuah tujuan yang sama. Sebuah perahu

dengan penumpang yang berbeda-beda tujuan dan tidak ada yang mampu memimpin adalah sebuah perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya berada. Misalnya, jika Kepala Daerah dan DPRD tidak pernah bersepakat bahkan saling menjatuhkan untuk menyusun satu kebijakan publik yang akan membawa kemajuan bagi rakyat di daerahnya, yang terjadi adalah kemerosotan pembangunan di kawasan tersebut.

Syarat ketujuh adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerja sama tim serta terbentuknya strategi.

Syarat kedelapan adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

2.1.5. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan

Suatu keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variable atau faktor, dan masing-masing variable tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut George Edward III (Winarno, 2002) ada empat faktor yang berperan penting dalam keberhasilan implementasi, yaitu:

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu.

Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bias menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Disamping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan.

Ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi ini, antara lain:

- a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi implementasi tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

- b. Kejelasan informasi, dimana komunikasi atau informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan informasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, dimana pada tataran tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan, tetapi pada tataran yang lain maka hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan
- c. Konsistensi informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsistensi untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberi seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber Daya

Suatu implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila implementor kekurangan sumber daya. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, keahlian para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksana program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang

diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan prasarana.

Sumber daya manusia yang tidak menandai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Informasi merupakan sumber daya penting bagi pelaksana kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang.

Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil suatu program dapat berjalan dengan baik.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika

implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan yaitu berupa kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan juga sangat mempengaruhi pelaksanaan program sehingga dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dari orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. **Struktur Birokrasi**

Struktur Birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang

mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Sehingga pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

George Edward III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not carried out successfully*.

Ada beberapa pihak yang dimungkinkan untuk melaksanakan implementasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart, pihak-pihak yang dimungkinkan untuk mengimplementasikan kebijakan adalah The Bureaucracy, The Legislature, The Courts, Pressure Group, and Community Organization (Lester dan Stewart, 2000), namun pada penelitian ini, yang menjadi pelaksana implementasi merupakan birokrasi, sementara pihak yang lain sebagai penerima *output* dan *outcome*.

Sementara itu, menurut Grindle, implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua hal yaitu *content of policy* serta *contest of policy* (Grindle, 1980). *Content of policy* mengacu kepada isi yang terdapat dalam kebijakan,

sedangkan *contest of policy* mengacu kepada kondisi lingkungan yang melingkupi implementasi kebijakan.

Secara rinci, isi dari *contest of policy* mencakup:

1. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.

Individu/ kelompok yang bersentuhan dalam implementasi kebijakan mungkin merasa ditinggalkan tetapi dapat pula sebaliknya, merasa dirugikan. Sehingga pihak yang merasa kepentingannya terancam akan melakukan perlawanan.

2. Jenis manfaat yang akan diperoleh

Manfaat yang diperoleh bisa secara kolektif maupun secara tidak kolektif/terpisah. Kebijakan yang bermanfaat secara kolektif umumnya lebih mudah diimplementasikan.

3. Derajat perubahan yang diharapkan

Derajat perubahan yang menyangkut perubahan perilaku dari pihak yang memperoleh manfaat (*beneficiaries*). Tingkat perubahan perilaku dipengaruhi oleh manfaat kebijakan maupun waktu untuk mencapai tujuan kebijakan.

4. Kedudukan Pembuat kebijakan

Aspek ini berkenaan dengan kedudukan pembuat kebijakan atau pengambil keputusan terkait jabatan dalam organisasi secara structural, fungsional, maupun geografis.

5. (Siapa) pelaksana program

Faktor ini berkenaan dengan keahlian, keaktifan, dan tanggung jawab pelaksana program yang sebenarnya juga menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

6. Sumber daya yang dikerahkan

Sumber daya yang dikerahkan ini berkenaan dengan segala sumber daya yang berkaitan dengan sukses tidaknya suatu implementasi kebijakan, yang terdiri dari sumber daya manusia, dana, dan sarana-prasarana.

Sementara faktor yang menjadi cakupan *contest of policy* adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat:

Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor dalam proses pengambilan keputusan. Masing-masing aktor mempunyai posisi dan kepentingan tertentu (khusus) yang dapat menyebabkan konflik kepentingan melalui strategi-strategi yang digunakan.

2. Karakteristik lembaga dan penguasa

Interaksi dalam persaingan aktor-aktor dalam memperebutkan sumber daya, tanggapan dari pejabat pelaksana dan elit politik dipengaruhi oleh karakteristik dari lembaga dan penguasa terkait.

3. Kepatuhan dan daya tanggap

Untuk mencapai kepatuhan (*compliance*) maka para pejabat pelaksana harus mendapatkan dukungan dari badan-badan pelaksana program, birokrat pelaksana program, elit politik yang terkait dan penerima manfaat (*beneficiaries*). Apabila terjadi perlawanan dari pihak-pihak yang dirugikan, maka pejabat

pelaksana harus mampu mengalihkan perlawanan tersebut misalnya melalui jalur diplomasi (argumentasi), bargaining (tawar-menawar) atau *accommodation* (penyesuaian) terhadap konflik.

Selanjutnya, daya tanggap (*responsiveness*) harus dimiliki oleh setiap lembaga publik untuk mengetahui informasi yang dapat di gunakan dalam dalam mengevaluasi keberhasilan implementasi kebijakan. Daya tanggap tersebut tidak hanya pemberian fleksibilitas, dukungan dan umpan balik, tetapi juga melakukan kontrol (pengendalian) dalam pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.2. Pelayanan Publik

2.2.1. Pengertian Pelayanan Publik

Ndraha (2000) menjelaskan bahwa:” pelayanan publik adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum”. Ndraha (2000) lebih lanjut membedakan antara wujud layanan dengan jasa, yaitu:

Jasa adalah produk yang ditawarkan oleh *provider* dan konsumen harus menyesuaikan diri dengan tawaran itu. Sedangkan layanan adalah produk yang disediakan oleh *provider*, dan *provider* harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Yang dimaksud dengan layanan dalam hubungan ini adalah layanan sebagai produk.

Sedangkan Sunarto (1994) mengatakan bahwa:” pelayanan masyarakat atau “public service” secara singkat dapat diartikan sebagai upaya membantu atau

memberi manfaat kepada masyarakat melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka”.

Secara luas, pelayanan merupakan *whatever enhances consumer satisfaction* (Davidow & Uttal, 1989). Sementara menurut Catherine Devrey, terminology pelayanan yang berasal dari kata *service* mengandung dua pengertian yaitu :..... *the attendance of an inferior upon superior* atau *to be useful*. Pengertian pertama bermakna keikutsertaan dan pengertian kedua bermakna kebermanfaatan (Afrizal, J., 2008).

Terminologi publik dimaknai sebagai sekelompok masyarakat. Frederickson memberikan pengertian pelayanan publik dari bahasa Yunani sebagai: *The Public as community- the polis- in which all citizens (that is adult male and non slaves) participated*, yang kemudian berkembang di Inggris modern bahwa *the public to mean all the people in society, without distinguish between them*. Dari pengertian ini publik dianggap sebagai semua penduduk tanpa terkecuali yang berpartisipasi dalam suatu komunitas (Afrizal, J., 2008).

Selanjutnya Lonsdale dan Enyedi sebagaimana dikutip oleh Zauhar memaknai *public servis* sebagai *:something made available to whole of population, and it involves things which people can not normally provide themselves i.e. must act collectively* (Zauhar, 2001). Sementara menurut Savas terminology pelayanan publik populer diartikan sebagai pelayanan yang disediakan oleh pemerintah (*government service*) kepada masyarakat karena sektor publik memiliki keterkaitan erat dengan keberadaan pemerintah (Savas,

1978). Sehingga hal ini dapat diartikan sebagai penyediaan sekaligus pemberian pelayanan oleh pemerintah melalui agen-agenya (pegawainya).

J.E. Stiglitz menyatakan bahwa terdapat beberapa kriteria yang menentukan suatu pelayanan disebut pelayanan publik. Kriteria pertama adalah sifat dari barang itu sendiri, yaitu barang dan jasa yang memiliki eksternalitas tinggi dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas., sehingga tidak memungkinkan untuk diselenggarakan oleh korporasi. Misalnya, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan preventif dan dasar, pertahanan negara, pembersihan pencemaran udara,, dan pembangunan jalan umum. Kriteria kedua adalah tujuan dari penyediaan barang dan jasa. Penyediaan barang dan jasa yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara, walaupun barang dan jasa itu bersifat publik, dapat dikategorikan sebagai barang publik. Tujuan dan misi negara dapat dikategorikan sebagai barang publik. Tujuan dan misi negara diatur dalam konstitusi atau peraturan perundangan lainnya, misalnya pelayanan, pendidikan, kesehatan, dan jaminan social. Kriteria ketiga adalah pelayanan yang bersifat administratif, baik pelayanan di bidang perizinan dan non perizinan. Berbagai pelayanan administratif seperti pelayanan kependudukan (Kartu Tanda Penduduk), akte lahir, sertifikasi tanah, dan perizinan merupakan pelayanan yang diselenggarakan untuk menjamin hak dan kebutuhan dasar warga Negara. Selain pelayanan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga, pelayanan untuk mencapai tujuan strategis pemerintah juga termasuk kedalam pelayanan publik. Selain itu, pelayanan publik juga mencakup semua pelayanan untuk memenuhi komitmen internasional. Misalnya, ketika Pemerintah dan DPR

meratifikasi Konvensi tentang HAM , Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan atau kesepakatan dalam mewujudkan *Millenium of Develpoment* (MDGs), maka negara berkewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan yang mendukung terwujudnya kesepakatan tersebut (Dwiyanto, 2011).

Berdasarkan kriteria pelayanan publik tersebut, maka pelayanan publik yang akan dibahas di dalam penelitian ini adalah kriteria pelayanan yang sifatnya administratif, yang meliputi pelayanan di bidang perizinan dan non perizinan.

2.2.2. Desentralisasi Pelayanan Publik

Perlu dipahami bahwa Fesler menyatakan *Desentralization cannot take place centralization*, artinya sentralisasi dan desentralisasi bukanlah dikotomis melainkan suatu kontinum (Smith, 1985). Menurut Rondinelli, Nellis dan Cheema, desentralisasi adalah:

“transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resource from the central government to fields of units of government, semi autonomous, publics authorities or corporations, area wide, regional or functional activities, or non- governmental private or voluntary organization” (Smith, 1985).

Menurut mereka, desentralisasi mencakup fenomena yang luas berkaitan dengan organisasi, termasuk didalamnya pendelegasian wewenang untuk merencanakan, pengambilan keputusan, dan pengelolaan urusan publik dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada individu, organisasi, atau lembaga pada tingkatan yang lebih rendah (Situmorang, 2002).

Pengklasifikasian desentralisasi yang lazim di Indonesia adalah *Deconsentration, Devolution, Delegation, dan Madebewind*. Terdapat dua tujuan utama dari desentralisasi, yaitu tujuan politis, yang arahnya adalah untuk penguatan demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat, serta tujuan administratif yang diarahkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan.

Sejalan dengan hal tersebut, guna mewujudkan pelayanan publik semakin dekat, cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka penyelenggaraan pelayanan publik juga perlu didesentralisasikan.. konsep desentralisasi yang digunakan dalam konteks ini adalah *delegation*, yaitu pendelegasian kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dari struktur pemerintahan yang lebih tinggi kepada struktur pemerintahan yang lebih rendah, utamanya kepada struktur yang bersifat *frontline*. Pendelegasian kewenangan model seperti ini menjadi penting karena mereka yang berada pada *frontline* berhubungan langsung serta lebih sering berinteraksi dengan masyarakat, sehingga diasumsikan bahwa mereka lebih memahami apa yang seharusnya mereka lakukan (Situmorang, 2002). Artinya, desentralisasi pelayanan publik perlu dilakukan agar pengambilan keputusan yang berkaitan dengan masalah pelayanan dapat segera diputuskan, lebih cepat dan tepat.

2.2.3. Prinsip-Prinsip Dasar Penyelenggaraan Pelayanan

Dalam pelayanan publik. Ada asas-asas yang digunakan agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat berjalan dengan baik. Asas-asas tersebut adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan

kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggara pelayanan publik. Asas-asas yang dapat dikategorikan sebagai asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis-jenis pelayanan yang mungkin diselenggarakan secara publik. Bersifat umum karena asas-asas ini secara langsung menyentuh hakekat pelayanan publik sebagai wujud dari upaya pelaksanaan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak dan/atau tugas pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan. Bersifat adaptif, karena asas-asas ini harus dapat berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi negarayang bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum, baik dibidang pelayanan administratif, pelayanan jasa, pelayanan barang, ataupun kombinasi dari ketiganya.

Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyelenggaraan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, maka pada tanggal 18 Juli 2009 Indonesia mensahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pelayanan Publik dilakukan untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraanya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Tidak dapat disangsikan bahwa Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut memuat banyak hal yang menjadi kewajiban pada penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik. Dalam ketentuan umum Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Penyelenggara Pelayanan Publik atau yang disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, badan hukum lain yang dibuat semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan Pelaksana Pelayanan Publik atau yang disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Menurut Ibrahim dalam bukunya Konsep *Reinventing Government* dan *Banishing Bureaucracy* (2008) asas-asas pelayanan publik, antara lain:

a. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya

b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya. (Tentunya kebijakan publik yang melahirkan aturan perundang-undangan atau peraturan daerah tersebut, harus pula menganut prinsip partisipasi masyarakat sejak masukan proses hingga pengambilan keputusannya, karena masyarakatlah yang menjadi obyek pelayanan tersebut).

c. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan (mestinya juga dengan penuh empati dalam pelayanannya).

d. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada empat unsur penting dalam proses pelayanan publik (Bharata, 2004) yaitu:

1. **Penyedia Layanan**, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*);
2. **Penerima Layanan**, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan;
3. **Jenis Layanan**, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan;
4. **Kepuasan Pelanggan**, dalam memberikan layanan, penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan

yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

2.3. Pendelegasian Kewenangan

2.3.1. Pengertian Pendelegasian

Agar dapat mencapai tujuan secara berdaya guna dan berhasil guna. Tri Widodo Oetomo menyatakan bahwa suatu organisasi disarankan untuk menerapkan asas-asas tertentu dalam mengorganisasikan kelebagaannya. Demikian juga dengan organisasi pemerintah, ada beberapa asas yang perlu diperhatikan, yaitu: asas pembagian tugas, asas fungsionalisasi, asas koordinasi, asas kesinambungan, asas keluwesan dalam beradaptasi, asas akordion,, asas pendelegasian kewenangan, asas rentan kendali, asas jalur dan staf, serta asas kejelasan dalam pengembangan organisasi (Handayani, 2008).

Diantara asas-asas tersebut, asas pendelegasian kewenangan cukup menarik perhatian karena menurut Terry setidaknya ada dua alasan mengapa pendelegasian perlu dilakukan yaitu (1) adanya keterbatasan seseorang dalam menangani pekerjaan dan (2) perlu adanya pembagian tugas dan kaderisasi pemimpin (Wasistiono, Nurdin, Fahrurozi, 2009). Sementara Strauss dan Sayles mengemukakan beberapa manfaat dari pendelegasian wewenang, yaitu untuk memberikan rasa kebebasan pribadi pada para bawahan dan meningkatkan motivasi para bawahan dalam bekerja. Selain itu, manfaat lainnya adalah pemimpin organisasi akan lebih cepat karena setiap pejabat dari pucuk pimpinan hingga level terendah memegang kewenangan tertentu dan memiliki kewajiban

untuk bertanggung jawab atas kewenangan yang diembannya, karena setiap pekerjaan akan dapat diselesaikan pada jenjang yang tepat, inisiatif dan tanggung jawab dapat diperbesar, serta menjadi ajang latihan bagi para pejabat apabila kelak mereka dipromosikan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi (Sri Handayani, 2008).

Selanjutnya, dalam system birokrasi yang hierarkis, pengambilan keputusan umumnya terkonsentrasi di tangan pimpinan puncak dari birokrasi pelayanan tersebut. Model ketat ini dibangun dengan asumsi bahwa pimpinan adalah orang yang paling *mature, knowledgeable, dan wise*. Pimpinan dianggap sebagai pemegang kekuasaan dan karena itu keputusan harus berasal dari mereka, sementara pejabat yang ada di *frontline* hanyalah sebagai pelaksana keputusan. Akibatnya, rezim pelayanan seperti ini kerap gagal dalam merespon dinamika lingkungan, karena sifatnya menunggu keputusan dari pimpinan puncak. Untuk mengatasi situasi tersebut pendelegasian kewenangan perlu dilakukan, dengan tetap menyesuaikan pada kapabilitas penerima wewenang.

Di Amerika Serikat, model pendelegasian ini disebut *delayering*, yaitu memotong jenjang hierarki menjadi lebih pendek, agar arus informasi, baik laporan ke atas maupun perintah ke bawah menjadi lebih kreatif dan berani mengambil resiko, dan terlatih untuk menyelesaikan masalah (Dwiyanto, 2011).

Terry menyebutkan bahwa *authority is the power of the right to act, to command, or to exact action by the others* (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurrozi, 2009). Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa wewenang merupakan perwujudan dari kekuasaan dalam menggunakan sumber daya yang boleh

digunakan oleh pimpinan untuk menjalankan roda organisasinya, sehingga otoritas seorang pemimpin akan tampak dari seberapa besar wewenang yang diemban seorang pemimpin dan bagaimana hubungan dengan bawahannya.

Pendelegasian wewenang dalam hubungan atasan terhadap bawahan mencakup beberapa aspek yaitu *authority*, *responsibility*, dan *accountability*. Apabila suatu wewenang telah didelegasikan oleh atasan kepada bawahannya, maka dalam waktu yang bersamaan bawahan tersebut memiliki wewenang dan tanggung jawab sekaligus kewajiban untuk menyusun pertanggungjawaban atas hasil yang dicapai dari pelaksanaan wewenang tersebut.

Dalam sebuah organisasi termasuk organisasi pemerintah, pendelegasian wewenang merupakan hal yang wajar sebagai akibat dari adanya keterbatasan dari pimpinan organisasi dalam menjalankan kewenangan dapat berjalan efektif, maka menurut George R. Terry perlu diperhatikan prinsip – prinsip pendelegasian kewenangan, yaitu:

1. *Principle of delegation by results expected.* Pendelegasian kewenangan didasarkan pada hasil yang dapat diperkirakan, apakah pelaksanaan kewenangan tersebut semakin efektif atau tidak;
2. *Principle of functional definition.* Pendelegasian wewenang hendaknya didasarkan pertimbangan-pertimbangan fungsional agar pekerjaan atau tugas tertentu dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan efisien;
3. *Scalar principle.* Pendelegasian wewenang hendaknya dilakukan berdasarkan hierarkis jabatan;

4. *Authority level principle*. Pendelegasian wewenang dilakukan secara bertahap berdasarkan tingkat kewenangan yang diemban oleh seorang pejabat atau suatu organisasi tertentu;
5. *Principle of unity of command*. Pendelegasian kewenangan sebaiknya menekankan adanya kesatuan komando;
6. *Principle of absoluteness of responsibility*. Pendelegasian kewenangan hendaknya diimbangi oleh pemberian tanggung jawab penuh sehingga pihak yang memberi wewenang sebaiknya tidak terlalu campur tangan;
7. *Principle of parity of authority and responsibility*. Pendelegasian kewenangan harus diikuti oleh tanggung jawab yang seimbang (Wasistiono, Nurdin, Fahrurozi, 2009).

2.3.2. Pendelegasian Kewenangan kepada Kecamatan

Didasarkan atas *principle of functional definition*, maka menurut Andi Pitono, tujuan pendelegasian wewenang dari Bupati/Walikota kepada kecamatan adalah untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan, pemerintahan serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (Jurnal Pamong Praja, 2011). Terdapat dua pola pendelegasian kewenangan dari Bupati/ Walikota kepada kecamatan yaitu pola seragam dan pola beranekaragam (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurozi, 2009).

Pada pola seragam, Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangannya secara seragam kepada seluruh kecamatan tanpa melihat karakteristik penduduk

dan kewilayahan. Pola ini efektif digunakan pada kecamatan dengan penduduk dan wilayah yang relatif homogen.

Kelebihan pola ini relatif lebih mudah dalam pengaturan dan pengendaliannya, serta relatif lebih mudah dalam pembinaan personil, penentuan anggaran dan logistic. Sementara kelemahan dari pola ini adalah kurang responsive terhadap kebutuhan masyarakat, penyediaan personil, anggaran dan logistik tidak sesuai dengan kebutuhan nyata kantor kecamatan sehingga sulit untuk mencapai efektivitas dan efisiensi.

Pendelegasian pola beranekaragam adalah pendelegasian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada kecamatan dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan penduduk masing-masing kecamatan. Pada pola ini terdapat dua macam kewenangan yang dapat didelegasikan yaitu kewenangan generic (kewenangan yang sama untuk semua kecamatan) atau kewenangan kondisional yaitu kewenangan yang sesuai dengan kondisi wilayah dan penduduknya.

Dalam prakteknya, dikarenakan alasan praktis, maka banyak daerah yang cenderung menerapkan pola pendelegasian seragam, namun tentu saja pola ini mengandung kelemahan yang cukup mendasar karena mengabaikan kondisi dan karakteristik yang berbeda - beda untuk tiap wilayah kecamatan. Misalnya kewenangan bidang industri,, tidak semua kecamatan memiliki potensi industri. Namun apabila suatu kecamatan yang tidak memiliki potensi ini tetap menerima pendelegasian kewenangan dalam mengurus bidang ini, maka yang terjadi bukan efisiensi dan efektivitas, melainkan pemborosan *resources*. Lebih lanjut, hal ini akan menjadi pisau bermata dua, manakala indikator pengukur kinerja kecamatan

merupakan wewenang yang telah diterima kecamatan, maka sudah barang tentu kinerja kecamatan tersebut akan minimal. Sehingga, dalam pendelegasian kewenangan ini, kewenangan yang diemban oleh kecamatan akan berjalan secara efektif apabila sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang ada pada kecamatan tersebut.

Oleh karena itu, ada beberapa persyaratan yang sebaiknya dipenuhi dalam pelaksanaan dalam pendelegasian kewenangan, yaitu:

1. Adanya kewenangan politik dari Bupati/Walikota untuk mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat;
2. Adanya kemauan politik dari Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat bagi jenis-jenis pelayanan yang mudah, murah dan cepat;
3. Adanya kelegawaan dari dinas dan/atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh Camat, melalui keputusan Kepala Daerah;
4. Adanya dukungan personil dan anggaran untuk menajalankan kewenangan yang telah didelegasikan (Wasistiono, 2004).

2.4. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

Di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pelayanan Admnistrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Ada beberapa konsep dasar PATEN yaitu: Pengertian PATEN, Maksud

Penyelenggaraan PATEN, Tujuan PATEN, Asas PATEN, Syarat Pelayanan PATEN. Adapun penjelasan dari konsep dasar PATEN tersebut adalah:

2.4.1. Pengertian PATEN

Salah satu upaya perbaikan pelayanan publik di Kecamatan dilakukan melalui penerapan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan sendiri dapat didefinisikan sebagai suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan hingga penerbitan dokumen, dilakukan melalui satu meja atau loket pelayanan. Pada sistem ini warga hanya berhubungan dengan petugas meja/loket pelayanan di Kecamatan.

Ketika warga masyarakat datang ke kantor kecamatan untuk melakukan pengurusan pelayanan administrasi, tidak perlu lagi mendatangi setiap petugas yang berkepentingan, seperti kepala seksi, sekretaris kecamatan, dan camat, seperti yang terjadi selama ini. Warga cukup menyerahkan berkas kepada petugas meja/loket pelayanan, duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Setelah itu melakukan pembayaran (bila ada tariff yang harus dibayar). Warga tidak lagi harus terbebani dengan pertanyaan apakah uang yang dibayarkan sampai kepada kas daerah atau hilang diperjalanan, karena semua tercatat dan dilaporkan.

Setelah itu, persyaratan untuk memperoleh pelayanan, besarnya biaya dan waktu untuk memproses pun ada ketentuannya dan diumumkan kepada

masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan petugas tidak sesuai dengan ketentuan, warga dapat mengadukan kepada pengambil kebijakan di atasnya.

2.4.2. Maksud Penyelenggaraan PATEN

PATEN diselenggarakan dengan maksud untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi badan/kantor pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di kabupaten/kota bagi kecamatan yang secara kondisi geografis daerah akan lebih efektif dan efisien dilayani melalui kecamatan. Pusat pelayanan masyarakat berarti dimasa datang, kecamatan harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara proporsional berdasarkan kriteria dan skala kecamatan dibidang perizinan dan non perizinan.

Untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan tersebut, maka syarat yang harus dipenuhi adalah adanya pelimpahan wewenang perizinan dan non perizinan sesuai skala dan kriteria dari Bupati/Walikota kepada Camat, sehingga pada gilirannya, hakikat otonomi daerah menemukan makna sejatinya yaitu distribusi kewenangan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

2.4.3. Tujuan PATEN

PATEN diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama terlihat dari aspek waktu dan biaya pelayanan. Tujuan

mendekatkan pelayanan kepada masyarakat berarti masyarakat dapat menerima pelayanan publik yang lebih dekat baik secara jarak maupun waktu.

2.4.4. Asas PATEN

Sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya jenis pelayanan administrasi, maka PATEN menganut asas-asas pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Asas-asas itu adalah:

- 1). Kepentingan umum yang berarti pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan;
- 2). Kepastian hukum berarti ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerima pelayanan (warga masyarakat) dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN;
- 3). Kesamaan berarti pemberian pelayanan dalam PATEN tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi;
- 5). Keprofesionalan berarti setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya;
- 6). Partisipatif berarti peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;

- 7). Persamaan perlakuan atau diskriminatif berarti dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- 8). Keterbukaan berarti setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN;
- 9). Akuntabilitas berarti proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 10). Fasilitasi dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan berarti ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- 11). Ketepatan waktu berarti penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN;
- 12). Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti setiap jenis pelayanan dalam PATEN dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau oleh warga masyarakat penerima pelayanan.

2.4.5. Syarat Penyelenggaraan PATEN

Kecamatan dalam menyelenggarakan PATEN setelah memenuhi sejumlah persyaratan, yaitu persyaratan substantive, administratif dan teknis. Bila ketiga syarat itu dipenuhi, maka kecamatan tersebut dapat disebut sebagai penyelenggara PATEN.

1. Persyaratan Substantif

Persyaratan utama untuk menyelenggarakan PATEN adalah persyaratan substantif, yaitu adanya pendelegasian atau pelimpahan wewenang Bupati/Walikota kepada Camat. Wewenang yang diberikan itu meliputi bidang perizinan dan non perizinan. Pelimpahan wewenang ini menjadi persyaratan substantif, karena tanpa itu, maka Camat tidak dapat melaksanakan pelayanan administrasi yang menjadi kewenangan Bupati/Walikota yang selama ini dijalankan oleh SKPD lainnya seperti kantor, badan atau dinas. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan pemerintahan daerah.

Pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati/Walikota kepada Camat, merupakan faktor yang strategis untuk mengoptimalkan peran dan fungsi kecamatan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pelimpahan sebagian wewenang bukan berarti memindahkan kekuasaan kepada Camat, tetapi lebih kepada pendistribusian sebagian kewenangan dinas/lembaga teknis daerah dalam skala dan kriteria yang relevan dengan kewilayahan kecamatan.

Menurut Kepmendagri Nomor 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, pelimpahan wewenang kepada Camat ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota, dan hanya dapat berjalan dengan efektif bila jumlah prasyarat terpenuhi, yaitu:

- a). Adanya keinginan politik dari Bupati/Walikota untuk melimpahkan wewenang kepada Camat;
- b). Adanya kemauan politik dari pemerintahan daerah (Bupati/Walikota dan DPRD) untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan yang bersifat sederhana, seketika, mudah, dan murah serta berdaya lingkup setempat;
- c). adanya ketulusan komitmen dari dinas/lembaga teknis daerah untuk melepaskan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh kecamatan;
- d). adanya dukungan anggaran, infrastruktur dan personil kepada kecamatan untuk menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, persyaratan substantif adalah adanya pendelegasian sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota, maka tahapan pemenuhan syarat substantif, terdiri dari:

- a). Bupati/Walikota menetapkan Tim Teknis PATEN melalui Peraturan Bupati/Peraturan Walikota;
- b). setelah ditetapkan, Sekretaris Daerah Selaku Ketua Tim Teknis PATEN menyelenggarakan rapat konsolidasi dan koordinasi bersama anggota Tim, para Camat dan kepala SKPD terkait di Kabupaten/Kota. Rapat ini dimaksudkan untuk merencanakan pelaksanaan tugas Tim Teknis PATEN, yaitu menginventarisasi, mengidentifikasi dan membagi

sebagian wewenang Bupati/Walikota yang terkait perizinan dan non perizinan yang dapat didelegasikan kepada Camat;

- c). Tim Teknis menginventarisasi dan memilah-milah kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada Camat dan menyiapkan rancangan kebijakan tentang pelimpahan sebagian kewenangan kepada Camat.

2. Persyaratan Administratif

Persyaratan administratif adalah syarat administratif, yaitu berupa standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan.

a. Standar Pelayanan

Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan dan acuan penilaian kualitas PATEN sebagai janji penyelenggara/pemberi layanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Standar Pelayanan sekurang-kurangnya berisi jenis-jenis pelayanan yang dilaksanakan di Kecamatan: persyaratan untuk mendapatkan pelayanan; proses atau prosedur pelayanan; pejabat yang bertanggungjawab terhadap pelayanan; waktu pelayanan; dan biaya pelayanan.

Standar pelayanan ini dihasilkan oleh Kecamatan sebagai hasil fasilitasi dari Tim Teknis Kabupaten melalui serangkaian kegiatan, seperti lokakarya. Standar pelayanan ini ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota.

b. Uraian Tugas Personil Kecamatan

Uraian tugas personil kecamatan adalah bentangan atau paparan atas semua tugas jabatan yang ada di kecamatan yang merupakan upaya pokok yang dilakukan oleh pemegang jabatan dalam proses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan menggunakan perangkat kerja.

Uraian tugas ini menjelaskan tugas dan fungsi yang dijalankan semua personil kecamatan mulai dari Camat, Sekretaris Camat, dan Seksi-seksi. Dan uraian tugas ini ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Kemudian menurut Kepmendagri Nomor 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, untuk memenuhi syarat administratif maka Tim Teknis PATEN melakukan fasilitasi ke Kecamatan yang meliputi beberapa kegiatan yaitu:

- 1) Penyusunan Visi, Misi dan Motto Pelayanan ;
- 2) Pengefektifan tugas pokok dan fungsi personil kecamatan;
- 3) Penyusunan standar pelayanan;
- 4) Penetapan standar pelayanan;
- 5) Pengefektifan komitmen personil kecamatan.

c. Persyaratan Teknis

Persyaratan lainnya untuk menyelenggarakan PATEN adalah persyaratan teknis yang meliputi sarana prasarana dan pelaksana teknis PATEN.

1. Prasarana

Gedung Kantor adalah merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses yang sangat penting bagi pembangunan suatu daerah.

2. Sarana

a) Tempat Piket

Tempat ini biasanya berupa meja yang berada dibagian depan atau bagian yang mudah terlihat dari kantor kecamatan. Ditempat ini petugas informasi akan menyapa masyarakat yang datang ke kantor kecamatan, dan mengarahkan warga yang akan mengurus pelayanan ke loket/meja pendaftaran.

b). Loket/Meja Pendaftaran

Setiap kecamatan dapat memilih untuk menerapkan PATEN dengan menggunakan meja atau loket. Pemilihan meja atau loket di sesuaikan dengan kondisi sarana yang tersedia. Loket atau meja ini berfungsi sebagai tempat pendaftaran bagi warga yang mengajukan permohonan penyelesaian suatu dokumen.

c). Tempat pemrosesan berkas

Ditempat ini berkas permohonan dan persyaratannya dipelajari dan dilakukan validasi oleh kepala seksi pelayanan atau seksi yang membidangi pelayanan. Setelah validasi, berkas dilanjutkan ke tempat pengolahan data.

d). Tempat pengolahan data dan informasi

Berkas yang sudah divalidasi ini oleh petugas operator komputer kemudian dicetak format dokumennya dan diberikan penomoran.

e). Tempat finalisasi proses

Dokumen yang sudah dicetak dan diberi nomor ini kemudian dikirim kembali ke kepala seksi pelayanan untuk dikoreksi dan diparaf. Setelah itu dilanjutkan ke sekretaris kecamatan (sekcem). Sekcam kemudian melakukan pemeriksaan akhir dan memberikan paraf persetujuan. Selanjutnya dokumen diserahkan ke camat untuk ditandatangani. Jika tidak ada sekcam atau berhalangan, dapat digantikan oleh salah satu kepala seksi.

f). Ruang Tunggu

Selama dokumen yang dimohonkan diproses, warga dapat menunggu di ruang tunggu. Ruang tunggu sebaiknya memiliki kursi dan perlengkapan lainnya seperti Koran dan TV.

g). Tempat penyerahan dokumen

Setelah dokumen ditandatangani, maka dokumen dikirimkan ke tempat penyerahan dokumen untuk selanjutnya diserahkan ke warga.

h). Tempat Pembayaran

Bila dokumen yang dimaksud memerlukan biaya atau tarif pelayanan, maka warga membayar di tempat pembayaran sesuai dengan jumlah yang telah ditentukan dalam standar pelayanan.

i). Tempat Penanganan Pengaduan

Bila dalam proses pelayanan, warga merasa tidak puas atas pelayanan yang diberikan oleh petugas PATEN, warga dapat menyampaikan pengaduan, baik secara lisan maupun tertulis.

j). Perangkat Pendukung Lainnya

Salah satu perangkat pendukung yang penting adalah sistem informasi.

Sistem informasi ini penting dilakukan, karena memudahkan warga untuk mengetahui semua informasi kecamatan.

3. Pelaksana Teknis PATEN

Agar PATEN dapat terselenggara dengan baik, maka Camat perlu menunjuk

Pelaksana Teknis PATEN, yang terdiri dari:

- (1) Petugas informasi;
- (2) Petugas loket/penerima berkas;
- (3) Petugas Operator Komputer;
- (4) Petugas Pemegang Kas
- (5) Petugas lain sesuai kebutuhan.

