

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori

2.1.1 Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Friedrich (dalam Winarno, 2014:20), serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan untuk mencapai tujuan).

James E. Anderson (dalam Winarno, 2014:21), mendefinisikan kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Menurut Anderson (dalam Winarno, 2014:23-24), implikasi dari pengertian kebijakan publik adalah: (a) bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan bukan perilaku secara serampangan, (b) bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri, (c) bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan merupakan apa yang diinginkan oleh pemerintah, (d) kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau

negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan suatu mengenai persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Dalam bentuk positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif.

Pressman dan Wildavsky (dalam Winarno, 2014:22), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisis-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk dengan kebijakan lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para anggota-anggota eksekutif, legislative, yudikatif, penasehat raja dan semacamnya. Menurut Easton mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar

anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2014:23)

Sedangkan mengenai pemahaman kebijakan publik sendiri masih adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (dalam Abidin, 2012:5) yang mendefinisikan kebijakan public sebagai “*is whatever government chose to do or not do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan untuk tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah mempunyai pengaruh atau dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Charles O. Jones (dalam Winarno, 2014:19), istilah kebijakan (*policy trem*) tidak hanya dilakukan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk mengganti kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich (dalam Winarno, 2014:20), memberikan pengertian sebagai berikut “kebijakan sebagai 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”.

Dari beberapa pendapat ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu kebijakan atau tindakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat publik yang ditunjuk untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik merupakan sebuah produk yang dikeluarkan oleh pemerintah yang pada dasarnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Kebijakan publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah secara cepat, tepat, dan akurat yang terjadi dalam masyarakat.

2.1.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian luas, memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi juga merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka mengantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan

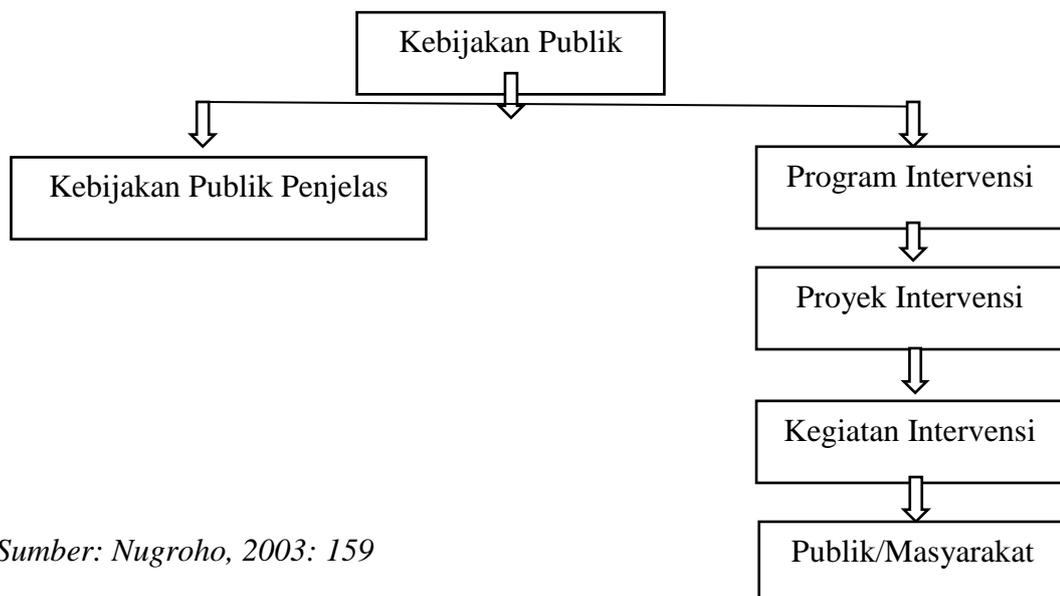
Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna mengerjakan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumberdaya keuangan, dan tentusaja yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Sebagaimana Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino Leo, 2012:139). Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai kebijakan yang mengarah kepada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan selain formulasi dan evaluasi kebijakan. Karena dalam implementasi kebijakan dapat dilihat apakah kebijakan yang dibuat dilaksanakan sesuai yang dirumuskan atau tidak.

Edwards (dalam Winarno, 2014:177), mengungkapkan studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* and *public policy*. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan kebijakan publik, antara pembentuk kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Wahab, 2016:135), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni terletak pada kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Selain itu implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan Langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 2.1
Kejelasan Makna Implementasi



Sumber: Nugroho, 2003: 159

Keterangan:

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung di operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain lain.

Selanjutnya Implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Selanjutnya menurut Widodo (2008:91), implementasi kebijakan sebagai “suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan”. Sementara Jones (dalam Subarsono, 2010:84), mengatakan bahwa implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas-aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran yang dituju.

Implementasi kebijakan harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu. Menurut Riant Nugroho (2012:707), setidaknya ada lima prinsip yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Apakah kebijakan sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Tepat pelaksanaan. Maksudnya bahwa agar aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana

yaitu, pemerintah, Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat serta swasta.

3. Tepat target. Ketetapan target ini berkenaan dengan tiga hal. Yang pertama apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Yang kedua adalah apakah targetnya dalam kondisi siap diintervensi atukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak
4. Tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan dalam implementasi kebijakan, yang pertama yaitu lingkungan kebijakan yang ada dalam suatu organisasi seperti interaksi antara lembaga perumus kebijakan dan yang kedua yaitu pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait.
5. Tepat sasaran.

Hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah penerapan atau pelaksanaan pengendalian arah tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya yang dilakukan pemerintah dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakan.

Mengetahui keberhasilan pelaksana suatu kebijakan atau program, dapat dilihat dari pendapat yang diungkapkan oleh Ripley & Franklin (dalam Subarsono, 2005:7) yang mengatakan bahwa:

“keberhasilan implementasi memiliki arti bagi pihak yang berbeda-beda. Salah satu ukurannya adalah seberapa baik tujuan itu tercapai, baik mengenai prosedur maupun dampak, ini merupakan suatu definisi keberhasilan yang valid. Ukuran keberhasilan implementasi yang lain dinyatakan dari aktivitas-aktivitas yang secara umum menunjukkan arah produktif walaupun arah tersebut tidak ditentukan sebelumnya. Ukuran lain yang longgar, yang juga seringkali digunakan adalah waktu yang digunakan untuk menghasilkan kemajuan. Asumsi yang dipakai bahwa semakin pendek waktu yang dilewatkan atau dibutuhkan kemajuan itu semakin tinggi tingkat keberhasilan. Sebagaimana diindikasikan di atas kelancaran fungsi operasi dan tidak adanya keluhan atau konflik tentang prosedur-prosedur dianggap sebagai keberhasilan implementasi”.

Kemudian Ripley & Franklin (dalam Winarno, 2014:148), berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi merujuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program kebijakan.

Sementara itu, Grindle (dalam Winarno, 2014:1490, juga memberikan pandangan tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “a policy delivery system” dimana sarana sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2014:19), membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta

yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan dari pemaparan diatas dapat diketahui bahwa salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan atau program adalah tercapainya tujuan yang diharapkan. Ukuran ini telah menjadi ukuran yang sangat umum dan dipakai oleh setiap pemerintah yang melaksanakan suatu kebijakan. Ukuran-ukuran yang lain dapat disebutkan adalah waktu dalam mencapai tujuan serta tidak adanya keluhan dan konflik yang timbul dalam pemingplementasian kebijakan.

2.1.3 Model-Model Implementasi Kebijakan

Menurut Edward III (dalam Subarsono, 2011:90-92) berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor atau variabel, yaitu:

1). Komunikasi

Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Menurut Edward (dalam Winarno, 2014:178), persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum personil-personil dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Jika kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-

petunjuk pelaksana tidak hanya harus dipahami, melainkan petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksana tidak jelas, maka para pelaksana (*implementer*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Sementara itu, ada banyak indikator yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa indikator yang dapat dipakai atau di (gunakan) dalam mengukur keberhasilan komunikasi diantaranya, yaitu:

a. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi dalam penyaluran komunikasi adanya salah pengertian (*miskomunikasi*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah memenuhi beberapa tingkat birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi (*penyimpangan*) kebijakan ditengah jalan.

b. Kejelasan

Jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi pesan komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali intruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur atau hilang tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program atau kebijakan dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan

akan mendorong terjadinya interpretasi (proses komunikasi lisan) yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Konsistensi

Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Kemudian perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu perintah yang sering berkomunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan dan dijalankan). Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal itu terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan kebijakan jika perintah yang diberikan sering

berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2). Sumberdaya

Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf

Sumber utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, tetapi diperlukan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi

Dalam mengimplementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk. Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. *Implementor* harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Bentuk kedua dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. *Implementor* harus mengetahui apakah personil-personil yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan menaati undang-undang atau peraturan lainnya atau tidak. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung. Pertama beberapa tanggung

jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi tepat pada waktunya. Kedua ketidakefisienan, kebijakan yang tidak tepat dapat menyebabkan unit-unit pemerintahan lain atau organisasi-organisasi dalam sektor swasta membeli perlengkapan, mengisi formula, atau menghentikan kegiatan-kegiatan yang tidak diperlukan.

c. Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan untuk ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil maka kekuatan para *implementor* dimana public tidak terlegitimasi sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d. Fasilitas

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. *Implementor* mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana atau prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3). Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam proses implementasi sangat diperlukan, karena Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka

hal itu akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik.

4). Disposisi

Disposisi yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat pada *implementor* kebijakan atau program karakter yang terpenting bagi seorang *implementor* kebijakan adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. *Implementor* memiliki kejujuran dan komitmen yang tinggi akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam kebijakan atau sebuah program.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino Leo, 2008:142) mengatakan bahwa setidaknya ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, diantaranya adalah:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kegiatan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga di titik yang dapat dikatakan berhasil. Hendaknya sesuai dengan kebudayaan ataupun kondisi lingkungan yang ada, agar tujuan kebijakan mudah direalisasikan.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat bergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Tetapi jika kapasitas dan kapabilitas dari sumber-sumber daya nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik dan implementasi kebijakan ini akan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta dengan para agen pelaksananya.

4. Sikap/kecenderungan (Disposition) para pelaksana

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

5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak

yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi.

6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:162) implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Selanjutnya menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Agustino, 2008: 145-148) ada tiga variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
 - a. Kesukaran-kesukaran teknis
 - b. Keberagaman perilaku yang diatur
 - c. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
 - d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.

2. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat para pembuat kebijakan mendayungkan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui berbagai cara, yaitu:
 - a. Keselamatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai
 - b. Ketepatan alokasi sumber dana
 - c. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang.
3. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi, yaitu:
 - a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
 - b. Dukungan politik
 - c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.

Selanjutnya Grindle (dalam Anggara, 2014: 254-257), mengungkapkan ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan public. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil askhir (outcomes), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksana kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan menunjuk pada aksi kebijakan.

2. Apakah tujuan keberhasilan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:

- a. Efek pada masyarakat secara individu dan kelompok
- b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Kemudian menurut Charles O. Jones (Dalam Widodo, 2010: 89) bahwa aktivitas dalam implementasi kebijakan publik terdapat tiga variabel, yaitu Organisasi (*Organization*), Interpretasi (*Interpretation*), dan Aplikasi (*Application*).

1. Organisasi (*Organization*)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah kepada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan. Mana yang akan menjadi pelaku pelaksana, penetapan anggaran, penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja dan penetapan manajemen pelaksana kebijakan (Widodo, 2010 :91)

Menurut Charles O Jones (dalam Widodo, 2010:91) ada beberapa bagian dalam organisasi ini, yaitu:

a. Pelaksana Kebijakan

Pelaksana kebijakan sangat bergantung pada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: 1). Dinas, Badan Kantor, Unit, Lingkungan Pemerintah Daerah, 2). Sektor Swasta, 3). Lembaga Swadaya Masyarakat, dan 4). Komponen Masyarakat.

b. Standar Operasional dan Prosedur (SOP)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan SOP sebagai pedoman, petunjuk dan tuntutan bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasaran dan hasil yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu SOP juga dapat pula digunakan dalam mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan ketika melaksanakan kebijakan perlu adanya SOP.

2. Interpretasi (*Interpretation*)

Interpretasi yaitu merupakan tahap penjabaran dan pengarahan suatu kebijakan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan mengungkapkan bahwa keefektifan pelaksana kebijakan adalah mereka yang menerapkan keputusan haruslah tau apa yang mereka lakukan jika kebijakan ingin dilaksanakan dengan tepat maka arahan serta petunjuk pelaksana tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas, dan jika hal ini tidak jelas para pelaksana akan kebingungan tentang apa yang seharusnya mereka lakukan. Interpretasi adalah penafsiran oleh para pelaksana agar kebijakan menjadi jelas dan dapat diterima serta dapat dilaksanakan, interpretasi memuat rencana yang matang, dukungan dana yang memadai, dan sesuai dengan tujuan perumusan kebijakan.

3. Aplikasi (*Application*)

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program berjalan sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan supaya tidak bertabrakan dengan program lainnya. Prosedur kerja yang jelas dapat membantu pelaksanaan program dengan baik, menjalankan tugasnya mengelola sebuah

pekerjaan yang mengandung pengertian tentang apa, untuk apa, dan bagaimana, pekerjaan tersebut harus diselesaikan.

Berdasarkan beberapa permasalahan dan teori pendukung yang telah didapatkan maka teori dari Charles O. Jones (dalam Widodo, 2010:91) sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini dan peneliti juga merasa bahwa ketiga variabel tersebut mampu menjawab permasalahan yang terjadi yaitu proses Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Sarang Burung Walet Di Desa Semandang Kiri Kecamatan Simpang Hulu Kabupaten Ketapang.

2.3 Hasil Penelitian Yang Relevan

Hasil penelitian yang relevan sangat membantu peneliti dalam mendukung penelitian yang dilakukan, karena hasil penelitian yang relevan dapat dijadikan sebagai tolak ukur dan bahan perbandingan dalam penelitian. Maka dapat ditelaah terhadap penelitian terdahulu antara lain:

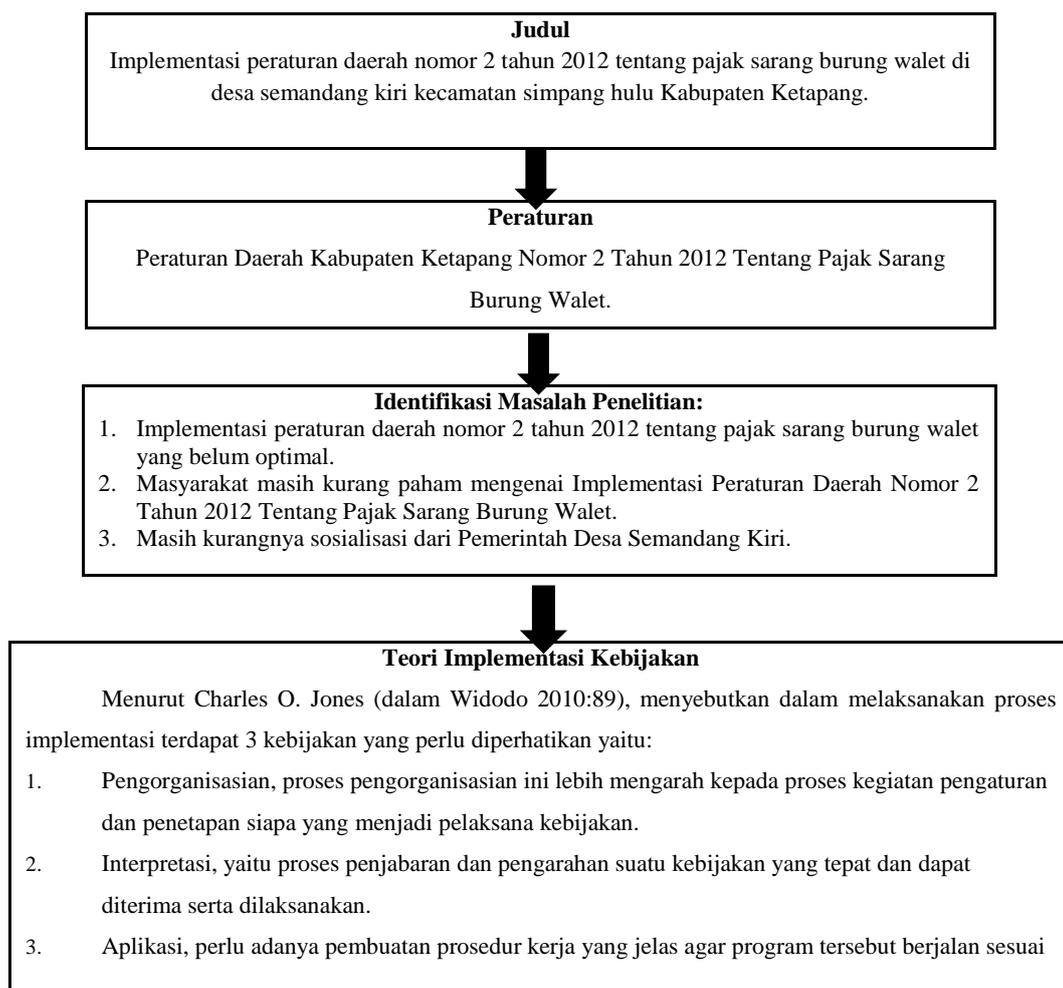
1. Putri Dewi Sulikah (2018) Judul: **Implementasi Peraturan Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet Di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara**. Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura Pontianak. Tujuan penelitian yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang mempengaruhi implementasi peraturan daerah nomor 12 tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara. Adapun metode penelitian yang dipakai yakni metode kualitatif dan jenis pendekatan penelitian deskriptif, dan teknik

pengumpulan datanya yaitu library research dan field research yaitu observasi, dan juga wawancara dengan Key Informan/Informan, serta dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Adapun hasil penelitian yang diperoleh bahwa implementasi peraturan pemerintah daerah nomor 12 tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet di Kecamatan Seponti Kabupaten Kayong Utara berjalan tidak sesuai yang harapan dan juga hasil pajak pendapatan dari sarang burung walet tidak mencapai target, dan tidak adanya sanksi yang tegas dari pihak yang berwajib terhadap pengusaha sarang burung walet yang tidak membayar pajak.

2. Ernita Rahmadani (2018) Judul: **Pemungutan Pajak Sarang Burung Walet Di Kota Parepare Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pajak Sarang Burung Walet.** Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui proses pemungutan pajak sarang burung walet di kota parepare berdasarkan peraturan daerah kota Parepare Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pajak Sarang Burung Walet, dan juga untuk mengetahui ide pelaksanaan pemungutan pajak sarang burung walet di kota parepare sesuai dengan peraturan daerah kota parepare nomor 1 tahun 2014 Tentang Pajak Sarang Burung Walet. Adapun jenis penelitian yang dipakai adalah penelitian hukum empiris yaitu metode hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana hukum bekerja di masyarakat.

2.4 Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 2.1
Kerangka Pikir



jadwal yang telah ditentukan.

Output:

Kurangnya sosialisasi dalam perda tentang pajak sarang burung walet yang dilakukan oleh implementor baik dari segi organisasi, interpretasi, dan aplikasi sehingga menyebabkan masih terdapatnya pemahanam tentang pajak sarang burung walet sehingga menyebabkan kuranya pendapatan dari sektor pajak di desa semandang kiri.

2.5 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana Pengorganisasian dalam Proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Sarang Burung Walet.
2. Bagaimana Interpretasi dalam proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Sarang Burung Walet.
3. Bagaimana Aplikasi dalam proses Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pajak Sarang Burung Walet.

