

IMPLEMENTASI DIMENSI PELAYANAN PUBLIK DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Dr. Ismet Sulila, S.E., M.Si.





deepublish | publisher

Jl. Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km. 9,3 – Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Website: www.deepublish.co.id
www.penerbitdeepublish.com
e-mail: deepublish@ymail.com

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

SULILA, Ismet

Implementasi Dimensi Layanan Publik dalam Konteks Otonomi Daerah
/oleh Ismet Sulila.--Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Oktober 2015.

viii, 162 hlm.; Uk:15.5x23 cm

ISBN 978-602-401-099-7

1. Otonomi Daerah

I. Judul

352.14

Hak Cipta 2015, Pada Penulis

Desain cover : Unggul Pebri Hastanto
Penata letak : Dyah Wuri Handayani

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Copyright © 2015 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii

BAB I

<u>Pendahuluan.....</u>	<u>1</u>
-------------------------	----------

BAB II

<u>Paradigma Administrasi Publik.....</u>	<u>5</u>
<u>A. <i>Old Public Administration</i></u>	<u>7</u>
B. <i>New Public Manajemen</i>	18
C. <i>New Public Service</i>	28

BAB III

<u>Perspektif Kebijakan</u>	<u>35</u>
<u>A. Kebijakan Publik.....</u>	<u>35</u>
<u>B. Implementasi kebijakan Publik</u>	<u>42</u>
<u>C. Model Kebijakan Publik</u>	<u>48</u>

BAB IV

<u>Desentralisasi Pelayanan Publik</u>	<u>67</u>
A. Desentralisasi Pelayanan.....	67
B. Manajemen Pelayanan	73
C. Pelayanan Publik (<i>Public Service</i>).....	75

BAB V

Dimensi Pelayanan Publik	83
A. Konsepsi Kualitas Pelayanan.....	88
B. Kebijakan Layanan Terpadu.....	91
C. Dimensi Pelayanan Publik.....	94

BAB VI

Implementasi Dimensi Pelayanan Publik dalam Konteks

Otonomi Daerah	111
A. Implementasi Dimensi Layanan Publik Pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Gorontalo	111
B. Faktor Pendukung Implementasi Dimensi Pelayanan Publik pada Layanan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).....	120
C. Faktor Penghambat Implementasi Dimensi Pelayanan Publik pada Layanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).....	125
D. Hasil Analisis Komparasi Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Dimensi Pelayanan Publik pada Layanan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)	137
E. Implikasi Hasil Studi	143

DAFTAR PUSTAKA	155
-----------------------------	------------

BIODATA PENULIS	161
------------------------------	------------

BAB I

Pendahuluan



Konstitusi dasar negara Indonesia mengamanatkan penyelenggaraan fungsi-fungsi dasar negara dalam pelayanan masyarakat. Paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan telah membawa konsekwensi yang luas bagi lembaga pemerintah di tingkat pusat sampai daerah. Hal ini tercermin dalam tekad penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih otonom dan terdesentralisasi, ketimbang dengan paradigma lama yang semuanya serba terpusat dan dibawah kendali langsung pemerintah pusat. Konsep desentralisasi secara populer diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sementara itu otonomi mengandung makna kemandirian. Mandiri dalam konteks ini adalah kebebasan untuk memilih dan menyelenggarakan pemerintahan yang disertai dengan kemampuan. Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi telah menjadikan pemerintah daerah sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tuntutan reformasi yang bergulir sejak tahun 1997, bersamaan dengan arus globalisasi yang memberikan peluang sekaligus tantangan bagi perbaikan ekonomi, mendorong

pemerintah untuk kembali memahami arti pentingnya suatu kualitas pelayanan serta pentingnya dilakukan perbaikan kualitas pelayanan. Pelayanan Publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya.

Berbagai gerakan reformasi publik (*public reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Di Indonesia upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Perkembangan selanjutnya telah diterbitkan Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Selain itu pula untuk dapat memberikan layanan yang berkualitas bagi masyarakat, pemerintah telah menerbitkan

berbagai kebijakan baik berupa pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik maupun petunjuk teknis yang berkenaan dengan aspek-aspek penting seperti pembentukan pelayanan terpadu, implementasi dimensi-dimensi pelayanan publik, penanganan pengaduan masyarakat, penyusunan petunjuk teknis indeks kepuasan masyarakat bagi instansi pemerintah, dan petunjuk teknis transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam mendukung keberhasilan pelayanan tersebut, kebijakan pemerintah berupaya terus mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penganangan bulan pelayanan publik, tahun pelayanan publik, dan pemilihan unit-unit pelayanan pemerintah dalam pelayanan terbaik kepada masyarakat. Namun demikian, nampaknya potret implementasi kebijakan-kebijakan tersebut di berbagai daerah belum sepenuhnya mampu mengatasi berbagai permasalahan pelayanan.

Berbagai dasar kebijakan yang telah dikemukakan di atas dimaksudkan untuk mendorong dan memperkuat peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan layanan publik. Hal tersebut dapat dipandang sebagai peluang maupun tantangan bagi setiap daerah untuk menghadirkan layanan publik yang memihak pada kepentingan rakyat. Pada konteks inilah dibutuhkan peran stakeholders terkait yang dikoordinasikan oleh seorang kepala daerah untuk melakukan berbagai inovasi pelayanan publik dalam konteks otonomi daerah. Pada era inilah setiap kepala daerah sebenarnya memiliki hak dan peluang untuk mengembangkan dan menyelenggarakan pelayanan publik, utamanya yang berkaitan dengan kebutuhan mendasar.

Secara rinci dalam kaitannya dengan manajemen pelayanan publik di era otonomi daerah beberapa hal yang dapat dilakukan oleh seorang kepala daerah adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan proses layanan publik berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan baik secara nasional maupun yang telah direduksi melalui derivasi kebijakan kepala daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah.
2. Melakukan wujud nyata inovasi pelayanan publik dalam upaya untuk membuka ruang dan akses layanan publik bagi seluruh masyarakat menuju terciptanya situasi layanan yang harmonis sesuai dengan tuntutan masyarakat dalam bingkai otonomi daerah.
3. Terus melakukan perbaikan dan penataan birokrasi layanan publik daerah yang mengedepankan dimensi-dimensi pelayanan publik sebagai alat ukur kualitas dan keberhasilan layanan publik di daerah.
4. Mengupayakan kerjasama penelitian dan pengembangan layanan publik bersama lembaga pendidikan tinggi sebagai salah satu upaya dalam memaksimalkan upaya layanan yang berkualitas di daerah.
5. Mewujudkan dimensi-dimensi layanan publik dalam setiap satuan kerja perangkat daerah sebagai salah satu bentuk untuk mendorong hadirnya inovasi layanan publik.

BAB II

Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan kehidupan masyarakat semakin hari semakin bertambah. Hal ini sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Manusia sebagai salah satu anggota masyarakat, kebutuhannya pun semakin bertambah. Kebutuhan yang bertambah ini akan membawa persoalan pemenuhannya. Jika sumber-sumber tersedia, kebutuhan itu akan mudah terpenuhi. Namun jika sumber-sumber tersebut langka tersedianya, maka manusia pun ditantang untuk mengusahakannya. Jika persoalan manusia itu mengakumulasi sebagai persoalan masyarakat, dan persoalan masyarakat itu lalu mengkristal sebagai persoalan Negara, barulah orang menyadari bahwa persoalan tersebut memerlukan suatu tindak pemecahan yang serius. Disini birokrat pemerintah diminta berfikir, menganalisis, mencari dan mengajukan premis-premis pemecahan. Apabila pemecahan persoalan tercapai, maka dibutuhkan tindak lanjut, dan seterusnya tindak lanjut ini membutuhkan pengawasan.

Sebagian besar persoalan administrasi negara adalah bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi negara merupakan suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat tersebut. Gerald Caiden (2000) menjelaskan bahwa disiplin administrasi negara ini pada hakikatnya adalah suatu

disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Hal ini meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban masyarakat terhadap masalah-masalah yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif dan bukan perorangan.

Perkembangan masyarakat membawa tuntutan-tuntutan masyarakat pun meningkat. Tuntutan ini membutuhkan jawabannya. Jika jawabannya tidak sepadan dengan perkembangan tersebut, maka terdapat ketidakpuasan. Administrasi negara haruslah mampu menjawab tuntutan-tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang tersebut, sehingga ketidakpuasan masyarakat dapat diperkecil. Berbagai tuntutan masyarakat tersebut oleh administrasi terus berusaha untuk dijawab melalui berbagai tahap-tahap perkembangan sesuai dengan waktu yang dilaluinya. Berbicara mengenai perkembangan paradigma dalam administrasi negara, tentunya kalau diikuti rumusan-rumusan administrasi negara, maka akan diperoleh berbagai definisi. Setiap ahli mencoba untuk memberikan rumusan yang relatif tajam dalam lingkaran akademis, ahli lain memberikan tandingan rumusan konsepsi yang tidak kalah pentingnya. Oleh karena itu menurut Nicolas Henry (1998) menjelaskan bahwa terdapat krisis definisi dalam administrasi negara. Itulah sebabnya ia menyarankan untuk memahami lebih jauh tentang administrasi negara, sebaiknya dipahami lewat paradigma. Lewat paradigma ini akan diketahui ciri-ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi negara amat bermanfaat, karena dengan demikian seseorang akan

mengetahui tempat dimana bidang ini dipahami dalam tingkatannya yang sekarang ini.

Tahap-tahap perkembangan ilmu administrasi Negara pada dasarnya dapat dikelompokkan atas tiga periode. Periode pertama disebut Administrasi Negara Klasik atau disebut juga sebagai *The Old Public Administration*. Periode kedua adalah Management Publik Baru atau juga dikenal *The New Public Manajemen*, dan pada periode ketiga adalah pelayanan publik baru atau juga lebih dikenal dengan *The New Public Service*. Selanjutnya untuk memahami ketiga tahap perkembangan ilmu administrasi ini, penulis menguraikan bagaimana teori dan konsep yang dikembangkan pada ketiga tahapan tersebut sebagai berikut:

A. Old Public Administration

Administrasi negara telah dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih. Tiap fase dari paradigma tersebut mempunyai ciri-ciri tertentu sesuai dengan lokus dan fokusnya. Lokus menunjukkan tempat dimana bidang ini secara institusional berada. Lokus menunjukkan tempat dari bidang studi tersebut. Adapun fokus menunjukkan sasaran spesialisasi dari bidang studi. Oleh karena itu dikatakan paradigma dalam administrasi hanya dapat dipahami dalam hubungannya dengan istilah-istilah lokus dan fokus tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut, berbagai tahap perkembangan paradigma administrasi negara pada bagian *The Old Public Administration* dapat kita lihat sebagai berikut:

1. Paradigma Pertama

Dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926). Tonggak sejarah yang dapat dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma pertama ini ialah mereka berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok tersebut ialah politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow harus membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

Penekanan paradigma pertama ini adalah pada lokusnya, yakni mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara ini berada. Secara jelas menurut Goodnow dan pengikutnya administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Sementara itu walaupun badan legislatif dan yudikatif mempunyai kegiatan administrasi dalam jumlah tertentu, namun fungsi pokok dan tanggungjawabnya tetap menyampaikan keinginan-keinginan negara. Inisial legitimasi yang konseptual tentang lokus ini memberikan pusat pengertian atau definisi dari bidang administrasi. Selanjutnya dalam kaitannya dengan lokus paradigma pertama ini ialah timbulnya suatu persoalan di antara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi.

Administrasi negara mulai mendapatkan legitimasi akademis ketika Leonald White menerbitkan bukunya dengan judul *Introduction to the study of public administration*. Buku ini dikenal sebagai buku pertama yang secara keseluruhannya dipersembahkan untuk mengenalkan ilmu administrasi Negara,

sehingga memunculkan beberapa dorongan yang mengemuka sebagai berikut: a) politik seharusnya tidak lagi mengganggu administrasi, b) manajemen memberikan sumbangan analisis ilmiahnya terhadap administrasi, c) administrasi Negara adalah mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang "*value free*", d) misi dari ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisien.

Hasil dari paradigma pertama ini memperkuat paham perbedaan dari dikotomi politik-administrasi. Paham perbedaan ini akan tampak jelas dengan cara menghubungkannya dengan suatu koresponden antara dikotomi nilai (*value*) dan *practice*. Dengan demikian, segala hal yang diteliti oleh administrasi Negara di dalam lembaga eksekutif bagaimanapun diwarnai dan diabsahkan dengan praktik dan ilmiah.

2. Paradigma Kedua

Prinsip-prinsip administrasi Negara (1927-1937). Pada fase paradigma kedua ini, administrasi Negara mencapai puncak reputasinya. Administrasi banyak mendapat sumbangan berharga dari bidang-bidang lainnya seperti industri dan pemerintahan. Sehingga dengan demikian, pengembangan pengetahuan manajemen memberikan pengaruh yang besar terhadap timbulnya prinsip-prinsip administrasi tersebut. Itulah sebabnya *locus* dari paradigma ini mudah diketahui yakni berada pada esensi prinsip-prinsip tersebut. Sesungguhnya walaupun administrasi itu sebenarnya bisa berada di mana saja, akan tetapi karena prinsip adalah prinsip dan administrasi adalah administrasi, maka menurut persepsi paradigma ini administrasi negara mempunyai suatu prinsip tertentu.

Prinsip-prinsip administrasi negara yang dimaksudkan tersebut ialah adanya suatu kenyataan, bahwa administrasi negara bisa terjadi pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusi. Ia bisa diterapkan dan diikuti di bidang apa pun tanpa terkecuali. Kenyataan ini memberikan penegasan bahwa prinsip-prinsip administrasi tersebut bisa diterapkan dan dipakai oleh negara-negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi dan atau kerangka institusi. Dengan demikian bisa terjadi administrasi negara di barat atau di timur, asalkan prinsip-prinsip tersebut digunakan. Selanjutnya oleh karena administrasi negara telah memberikan kontribusinya yang banyak terhadap formulasi prinsip-prinsip administrasi melalui suatu usaha penelitian ilmiah, maka administrasi negara seharusnya menghasilkan suatu paket akademis di dalam menerapkan suatu prinsip dalam dunia kenyataan organisasi, perusahaan atau lembaga lainnya.

Ahli-ahli organisasi sering menyebutkan aliran ini sebagai aliran manajemen administrative (*administrative management*), karena aliran ini memusatkan titik perhatiannya pada eselon hierarki atas dari sesuatu organisasi. Suatu literatur yang relevant yang dihasilkan oleh aliran manajemen administrative yang hampir bersamaan waktunya dengan suatu usaha pengembangan di bidang bisnis yang memusatkan perhatiannya pada hierarki terbawah atau pelaksana organisasi. Ahli-ahli riset pada aliran ini seringkali menamakannya sebagai manajemen ilmiah (*scientific management*) yang mengembangkan prinsip efisiensi tenaga gerakan dari pelaksana.

Beberapa karya yang menonjol dalam fase paradigma yang ditampilkan dalam fase ini a) *creative experince*, b) *principles of public administration*, c) *industrial and general management*, d) *principle of scientific management* e) *principles of organization* f) puncak akhir dari fase ini adalah tahun 1937, dimana saat itu Luther H Gulick dan Lyndall Urwick mengemukakan tulisannya "*paper on the science of administration*". Menurut mereka prinsip adalah sangat penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak dimana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Fokus memegang peranan penting dibandingkan locus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gulick dan Urwick adalah POSDCORB (*Planning, organization, staffing, directing, reporting dan budgeting*).

3. Paradigma Ketiga

Administrasi negara sebagai ilmu politik (1950-1970). Sebagai hasil derasnya kritikan yang ditunjukkan kepada konsepsi administrasi negara pada waktu itu, maka akhirnya bidang ini melakukan lompatan ke belakang melihat kembali induk disiplin keilmuan ini, yakni ilmu politik. Akibat dari lompatan ke ilmu politik tersebut maka terjadilah perubahan dan pembaruan definisi lokusnya, yakni birokrasi pemerintahan dan kekurangan hubungan dengan fokusnya.

Pada masa ini, secara singkat dijelaskan bahwa fase paradigma ini merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang ini paling sedikit dalam hubungannya dengan fokus keahliannya yang esensial. Itulah sebabnya berbagai tulisan



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



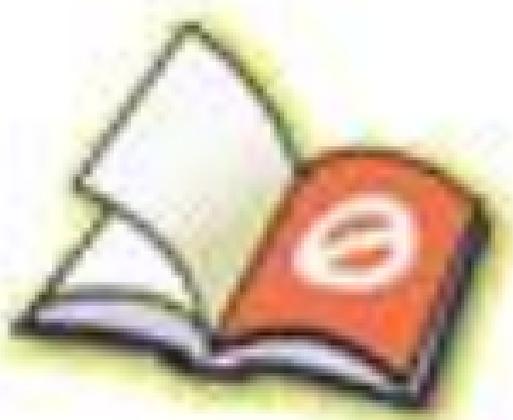
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



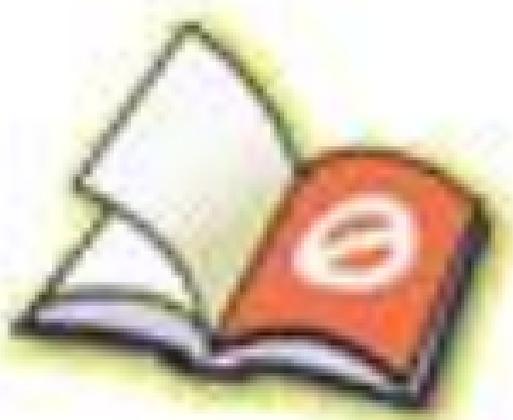
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



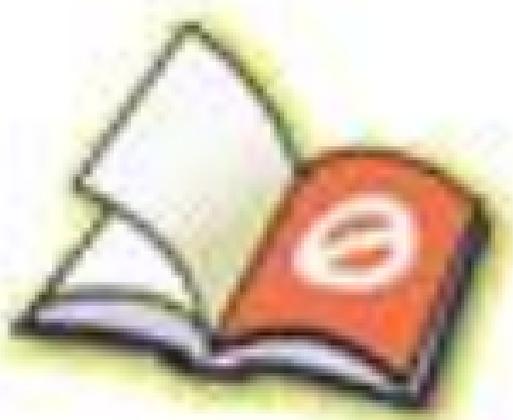
You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

BAB III

Perspektif Kebijakan

A. Kebijakan Publik

Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak. Istilah kebijakan publik (*Policy*) seringkali penggunaannya ditukarkan dengan istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan, serta usulan dan rancangan besar.

Bagi para pembuat kebijakan (*Policy Makers*) istilah istilah ini tidaklah menimbulkan masalah karena menggunakan referensi yang sama akan tetapi bagi orang yang diluar struktur maka ini akan membingungkan. Seperti yang diungkapkan oleh Syafie (2006: 4) bahwa kebijakan (*Policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*Wisdom*), karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat, oleh person atau yang berwenang. Sehingga Syafie Mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah jawaban terhadap suatu masalah karena akan melahirkan upaya untuk memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta akan menjadi penganjur yang inovasi, untuk menjadi awal yang lebih baik.

Kajian tentang konsep kebijakan publik (*Publik Policy*) adalah bagaimana proses dan lingkungan kebijakan hierarki dan pelaku kebijakan publik khususnya dalam system pemerintahan dan ketatanegaraan. Keban (2004:55) menjelaskan bahwa "*Public Policy*" dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran kebijakan, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijalankan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan produk kebijakan, dapat pula dipahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (200:51-52) lebih jauh menjelaskan:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusannya, dan ada tiga hal mendasar antara kebijakan dan keputusan, meliputi: 1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan. 2) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam pada keputusan. 3) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu kelompok organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik banyak dikritik karena model pembuatan kebijakan semakin lama semakin tidak lazim dalam pemerintahan dan kehidupan sehari hari.

3. Kebijakan sebenarnya tidak selalu dapat dibedakan dari administrasi dan untuk membedakan adalah dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah melalui perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh pembuat kebijakan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya perilaku kebijakan yang gagal.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan yang akan di capai.
7. Kebijakan tumbuh dari proses dari suatu proses yang berlangsung lama dan sepanjang waktu, serta bersifat dinamis, dan tidak statis.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi atau pun intra organisasi.

Sementara itu menurut Chandler dan Plano kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya- sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah- masalah publik atau pemerintah. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan itu telah banyak membantu para pelaksana kebijakan pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan permasalahan publik. Kebijakan publik juga merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam semua bidang pembangunan dan kemasyarakatan.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

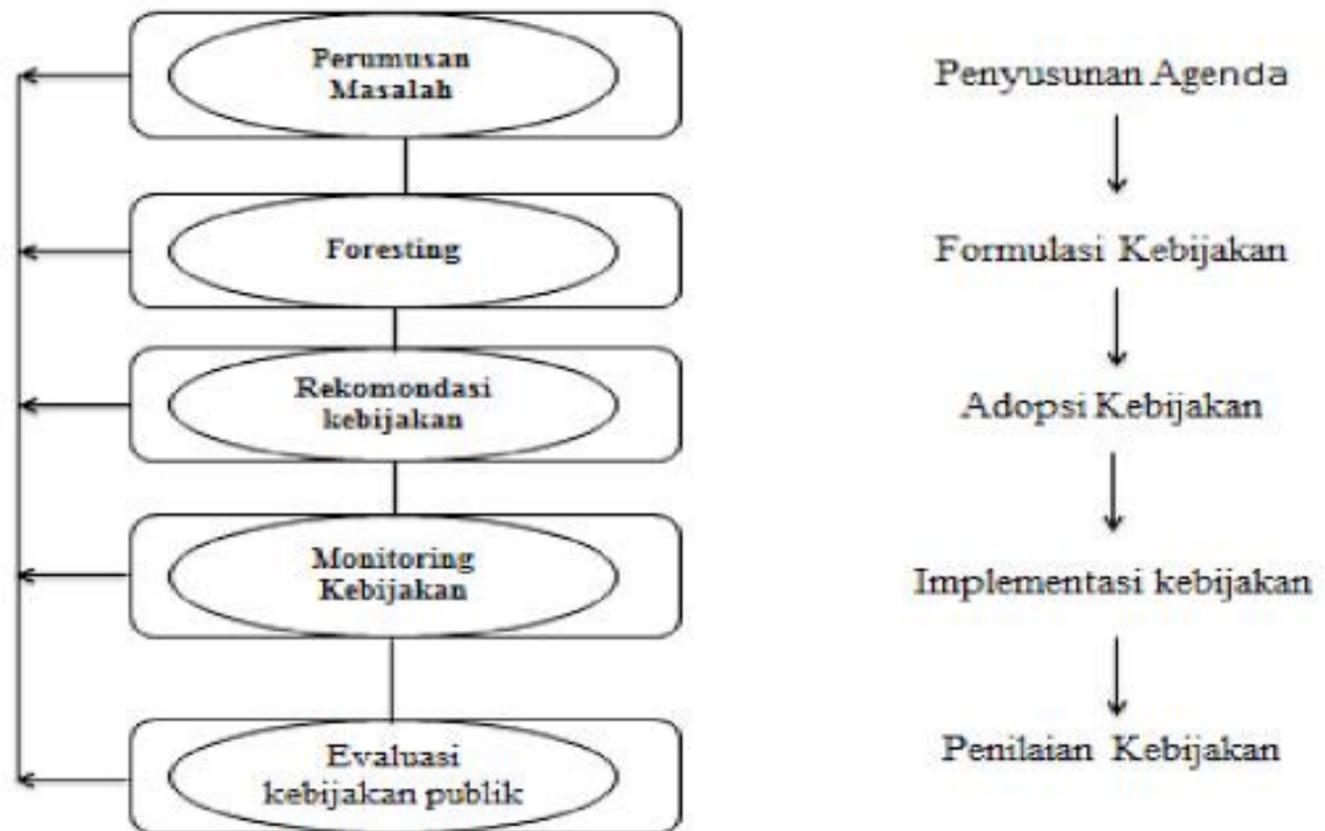


You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

Serangkaian Instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan tujuan dan cara- cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Para ahli kebijakan lain juga melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Seperti yang yang di asumsikan para ahli kebijakan yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi-bagi proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap tujuan pengkajian kebijakan publik, akan tetapi para ahli juga yang membagi tahap-tahap dengan urutan yang berbeda. Sepertinya penilaian kebijakan bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu lagi yakni tahapan perubahan kebijakan dan determinasi kebijakan atau penghentian kebijakan. Adapun tahap-tahap penyusunan kebijakan dapat dilihat seperti pada gambar 1 dibawah ini:



Gambar 1. Proses Kebijakan Publik menurut Dunn

B. Implementasi kebijakan Publik

Setelah rangkaian formulasi terhadap produk kebijakan publik, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana kebijakan publik dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien. Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan untuk memahami implementasi kebijakan publik ada beberapa literatur terbaik menyajikan pembahasan teoritik atau konseptual seperti *Berman, 1978* dalam "*The study of macro and micro implementation*", *Chase, 1979*, "*implementing A human Services program*". Implementasi kebijakan dalam pengertian luas

merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan kebijakan atau program. Implementasi dilihat dari segi lainya adalah suatu fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*Output*), maupun sebagai suatu dampak (*Outcome*).

Dalam konteks kebijakan satu produk diimplementasikan dan konseptualisasikan sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan keputusan dapat diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan, implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan. Ripley dan Franklin (1982) berpendapat implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang- undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau sejenis keluaran yang nyata (*Tangible output*) Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya adalah tindakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuanya. Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik itu implementasi kebijakan menurut Bernadine R. Widjaya & Susilo Suprudo (dalam Pasolong 2013) mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek. Sementara menurut Mazmanian dan Sabatier mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun pula dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. maka seharusnya: 1)

keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, 2) menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan 3) berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Selanjutnya didalam manajemen implementasi kebijakan James A.F. Stoner, dkk mengemukakan tahap manajemennya: 1) implementasi strategi (Pra Implementasi), 2) pengorganisasian (*organizing*), 3) penggerakan Kepemimpinan, serta 4) pengendalian. Implementasi kebijakan sebenarnya bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ialah menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (*Grindle, 1980*). Menurut Nugroho (2003: 158) menawarkan dua pilihan langkah, Yaitu: 1) Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program. 2) melalui formulasi kebijakan devirat atau turunan dari kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang undang, namun dapat pula berbentuk perintah perintah atau keputusan keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. (Mazmanian dan Sabatier)

Oleh karena itu dalam satu produk kebijakan idealnya memperhatikan beberapa aspek: 1) Keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin di atasi. 2) Menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai. 3) Berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Makna implementasi adalah upaya untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

kebijakan program ditinjau dari tiga faktor, yaitu: 1) Perspektif kepatuhan (*Compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan State level burcancrats terhadap atas mereka, 2) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, 3) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Pandangan lainnya menurut Peters dalam Tangkilisan (2005:19) menjelaskan secara rinci bahwa implementasi kebijakan yang gagal dapatlah disebabkan oleh beberapa faktor: 1) Kekurangan informasi sehingga menyebabkan gambaran yang kurang tepat mengenai isi kebijakan yang sesungguhnya, 2) Isi kebijakan yang samar-samar dan tidak jelas atau tidak tegas. Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidakpastian intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, 3) Tidak cukupnya dukungan dalam melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan public akan sangat sulit apabila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan atas kebijakan tersebut, 4) Pembagian potensi yang bersifat diferensiasi tugas dan wewenang para aktor implementasi kebijakan.

Pendapat ahli kebijakan lainnya menurut James Anderson dalam winarno (2014:21) bahwa kebijakan adalah merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Dari pandangan di atas dapat di berikan kesimpulan

bahwa implementasi kebijakan publik seharusnya memperhatikan tahapan-tahapan analisis kebijakan publik secara utuh dan komprehensif menuju kearah pencapaian yang diharapkan, kebijakan publik juga harus dibentuk dengan melihat lingkungan sekitarnya sebagai sebuah system, dimana pada saatnya suatu kebijakan memberikan masukan pada lingkungan sekitarnya. Namun pada saat yang sama atau yang lain ada kewajiban untuk memaksakan kebijakan publik itu pada perilaku yang harus dikerjakan. Karena pada prinsipnya kebijakan publik dalam implementasinya tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku alternatif unit birokrasi, namun keberadaan jaringan kekuasaan politik, social dan ekonomi dapat berpengaruh pada perilaku semua elemen yang terlibat, sehingga akan terwujud harapan yang sesuai ataupun tidak diharapkan dalam tujuan yang diinginkan.

C. Model Kebijakan Publik

Pentingnya kebijakan publik sebagai instrumen untuk memberikan jawaban terhadap satu kondisi yang dihadapi mendapatkan perhatian dari para ahli. Oleh karena itu penting juga untuk mengkaji bagaimana model-model implementasi satu produk kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi proses kebijakan publik, juga sangat menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Bisa saja dalam implementasi tidak dapat diterima oleh publik, walaupun pada intinya kebijakan publik telah direncanakan dengan cara yang baik dan matang. Akan tetapi jika pada tahapan implementasi tidak

diperhatikan *Standar operasional Prosedure (SOP)* maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan dapat berhasil. Pada tahapan evaluasi kebijakan akan menghasilkan penilaian antara formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan tidak seiring dan sejalan. Bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu menjadi satu penghalang untuk kebijakan itu sendiri.

Bedasarkan uraian di atas maka dalam konteks kebijakan publik satu kebijakan dibuat mengandung tujuan untuk mewujudkan suatu keadaan yang di inginkan dan proses implementasinya disesuaikan dengan kemampuan alokasi sumber daya yang ada pada satu unit organisasi. Pada saat satu produk kebijakan dibuat maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan kebijakan tersebut. Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana implementasi kebijakan itu bisa teraktualisasi dengan baik. Untuk memahami secara mendalam dan komprehensif tentang beberapa model implementasi kebijakan publik, maka berikut ini beberapa model implemenasi kebijakan dikemukakan para ahli yang banyak dikutip dalam setiap kajian dan sebagai dasar dalam implementasi terhadap sebuah produk kebijakan di lapangan.

Model George Edward III

Model ini dikembangkan oleh yang merupakan salah satu pakar implementasi kebijakan publik yang banyak mengemukakan tentang gagasannya. Edward III (1980) menyarankan untuk lebih memperhatikan empat isu pokok agar implelementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu:

1. Komunikasi (*Communications*)

Edward III menjelaskan:

For Implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supported to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decisions-makers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended.

Komunikasi adalah salah satu dimensi penting untuk keberhasilan dalam pencapaian tujuan satu unit kerja dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah. Dalam konteks ini komunikasi berkenaan dengan proses penyampaian informasi yang didalamnya berisi pesan penting dari pengambil kebijakan kepada stakeholders. Oleh karena itu dibutuhkan kejelasan informasi kebijakan serta konsistensi informasi yang disampaikan pada pihak terkait. Ketidakkonsistenan dalam konten komunikasi dapat berpotensi menjadi salah satu aspek yang menggagalkan implementasi produk kebijakan publik.

Pada kondisi ini peran komunikasi terlihat sangatlah penting, hal ini berangkat dari asumsi yang mengatakan bahwa implementor kebijakan akan melaksanakan apa yang diterima dan dipahami dalam satu kebijakan. Semakin baik komunikasi yang dilakukan maka akan semakin dekat pula produk kebijakan pada tingkat efektifitasnya. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan pada



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

The dispositions or attitudes of implementations is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretions in the implementations policies. One of the reasons for this is their independence from their disposition toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interest.

Dalam pandangan Edward III, sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam proses implementasi kebijakan publik, jika implementasi kebijakan diharapkan berjalan efektif, maka para implementor kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka harus juga memiliki keinginan dan kecenderungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Kebanyakan para implementor menggunakan sebanyak mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap eksistensi dari pembuat kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas masalah dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara-cara lain implementor menggunakan otoritasnya tergantung dari kecenderungan sikap merekalah yang akan mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka. Edward III mengemukakan dua hal yang perlu diperhatikan dalam mengatasi dampak dari kekuatan-kekuatan sehingga birokrat

mengesampingkan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan, yaitu: 1) Penempatan Pegawai (*staffing the bureaucracy*), dimana sikap dari para aparat birokrasi kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau ataupun cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. 2) Insentif (*incentives*). Mengubah personil dalam birokrasi Pemerintah merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin proses implementasi dapat berjalan lancar. Salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif-insentif.

4. Bureaucratic Structure (Struktur Birokrasi)

Selanjutnya dalam kaitannya dengan struktur birokrasi, Edward III menjelaskan

Even if sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to do it, implementations may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordinations necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperations of the many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked.

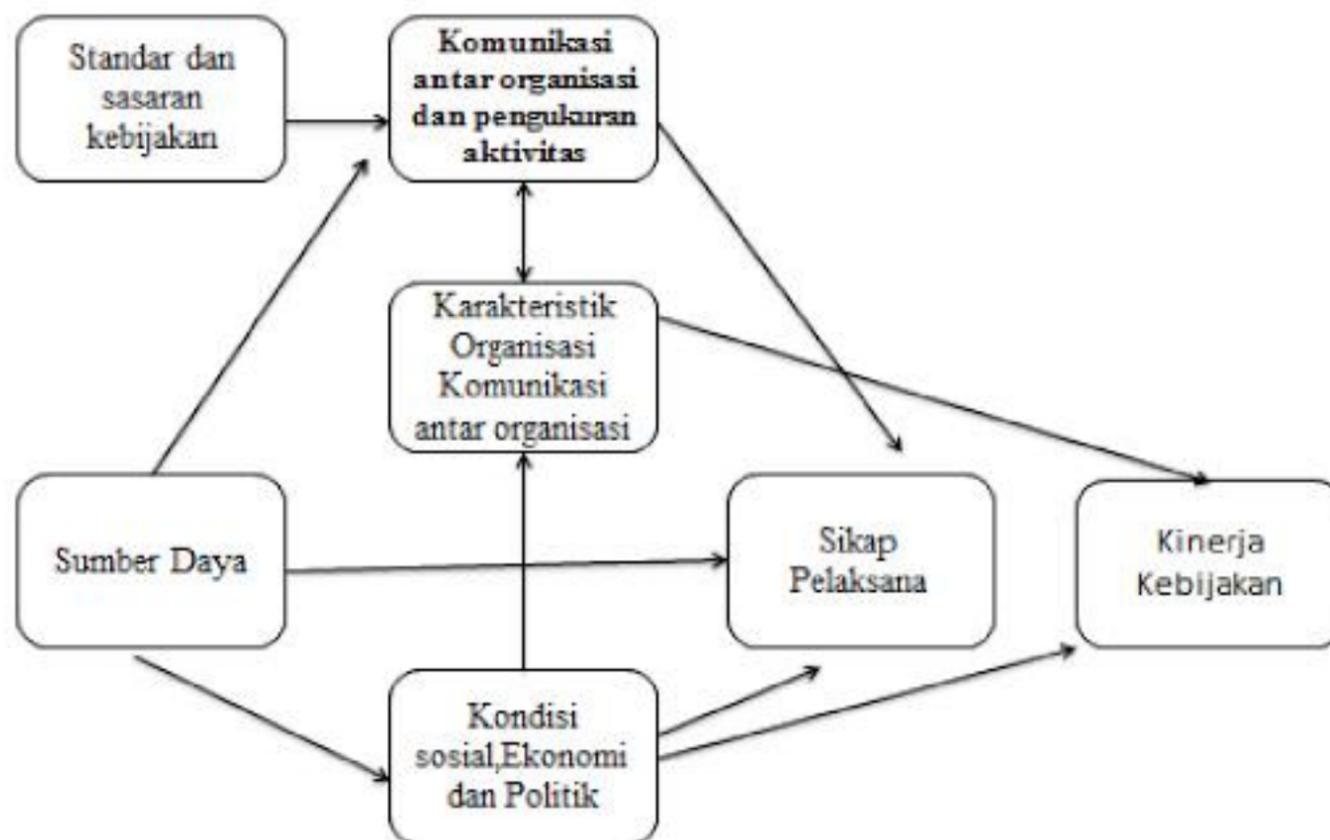
Struktur organisasi adalah susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan pembagian fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan dan dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi menunjukkan spesifikasi pekerjaan, bentuk-bentuk perintah dan laporan akhir.

Adapun aspek-aspek dari struktur birokrasi, yaitu: 1) Adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dalam pelaksanaan program. SOP juga memberikan keseragaman dalam tindakan para pegawai dalam organisasi yang kompleks dan luas, dimana dalam pelaksanaannya dapat menghasilkan fleksibilitas yang sangat baik, serta adanya keadilan dalam pelaksanaan aturan. 2) Fragmentasi (*Fragmentation*) adalah upaya penyebaran tanggungjawab pada suatu area kebijakan diantara beberapa unit organisasi. Hal ini mengakibatkan koordinasi kebijakan menjadi sulit, dimana sumber daya dan kebutuhan atas kewenangan untuk menyelesaikan masalah yang timbul kadangkala tersebar diantara beberapa unit birokrasi. Oleh sebab itu perlu adanya kekuatan pemusatan koordinasi antara unit-unit yang terkait dan hal tersebut bukan hal yang mudah.

Model Meter dan Horn

Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975), menegaskan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai sesuatu hal yang mempengaruhi proses kebijakan publik adalah: 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, 2) Karakteristik dan agen pelaksana /implementor, 3) Kondisi ekonomi, social dan politik, 4) Kecendrungan (*Disposition*) dari pelaksanaan/implementor.

Selanjutnya untuk memperoleh penegasan model implementasi kebijakan menurut *Van Meter* dan *Horn* tersebut dapat diilustrasikan pada gambar 3 sebagai berikut:



Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn

Kebijakan menuntut ketersediaan sumber daya, baik berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar implementor kebijakan dalam organisasi. Dalam implementasi kebijakan harus memahami apa yang ideal bagi kebijakan, sebab apa yang di implementasikan menjadi tanggung jawab para implementor tersebut. Faktor komunikasi merupakan hal yang sering dipandang rumit dan yang sangat potensial untuk terjadinya penyimpangan komunikasi.

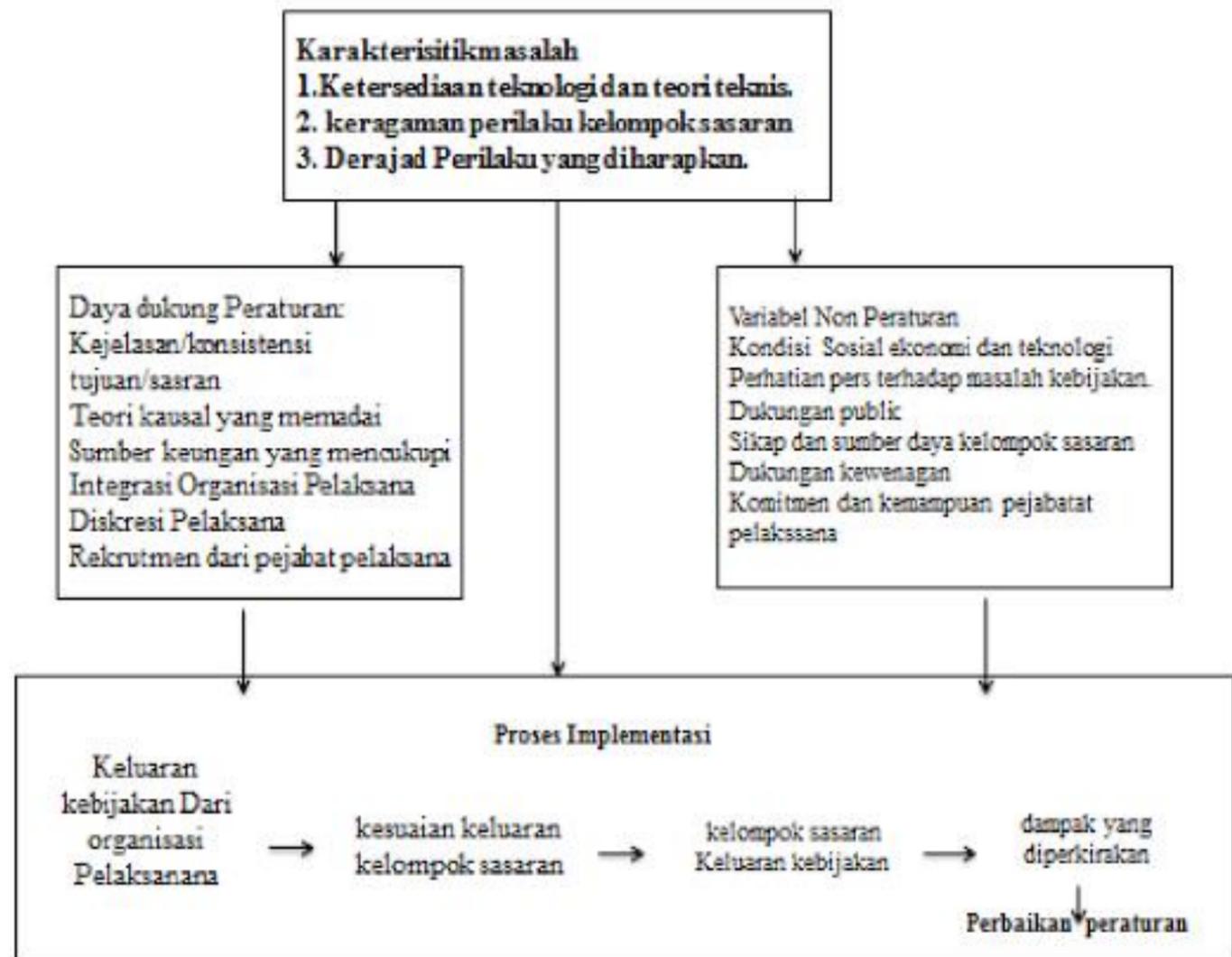


You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel utama, yakni *pertama*: variabel independen, mudah tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan yang dikehendaki. *Kedua*: variabel intervening; kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber daya dan dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar. Selanjutnya variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan pejabat pelaksana. *Ketiga*: variabel dependen; tahapan dalam proses implementasi dengan tahapan, yaitu: 1) pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, 2) kepatuhan objek, 3) hasil nyata, 4) revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun seluruh kebijakan yang mendasar.

Model dimaksud dapat dipahami sebagai sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan sejak awalnya telah dirumuskan melalui proses *Bargining Postion and Power*, pertarungan atau konflik kepentingan maupun persuasif, tidak berarti para aktor kebijakan menghentikan intervensinya ketika kebijakan mulai di implementasikan. Justru para aktor kebijakan tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas

maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri sering kali lebih intens memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi. Model implementasi kebijakan oleh Mazmanian dan Sabatier dapat dilihat pada gambar 4 sebagai berikut.



Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian dan Sabatier

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak terlepas dari intrik dan kepentingan, baik kepentingan politik maupun kepentingan perorangan dari para implementor itu

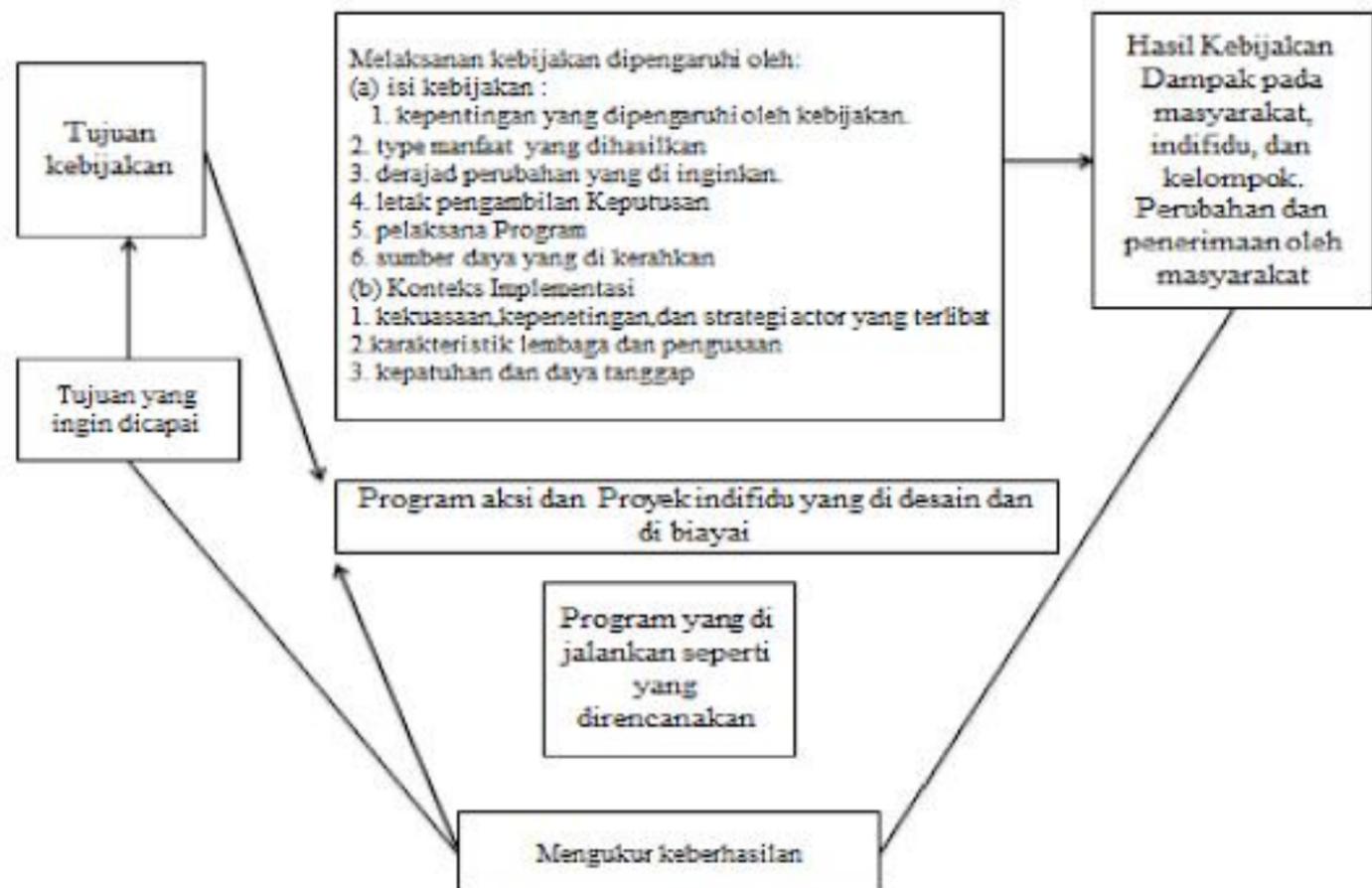
sendiri, dimana proses itu bisa saja sudah berlangsung mulai dari tahap formulasi, implementasi, dan sampai pada tahap evaluasi .

Model Grindle

Model Grindle (1980) mengemukakan implementasi kebijakan ditentukan oleh dua versi variabel utama, yaitu: 1) "*content of policy and content implementation*" (isi kebijakan dan konteks implementasinya), dan 2) *impact* (dampak). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan harus dilakukan dan dampaknya harus diperhatikan. Keberhasilannya di tentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan (*content of policy*) mencakup: 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) Derajat perubahan yang akan diinginkan dan kedudukan pembuat kebijakan, 4) Pelaksana program, 5) Sumber daya yang dikerahkan.

Selanjutnya dalam konteks implemetasinya (*context implementation*) meliputi: 1) Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, 3) Kepatuhan dan daya tanggap. Sementara dampak (*Impact*) dari kebijakan itu adalah 1) Manfaat dari program, 2) Perubahan, 3) Peningkatan kehidupan masyarakat.

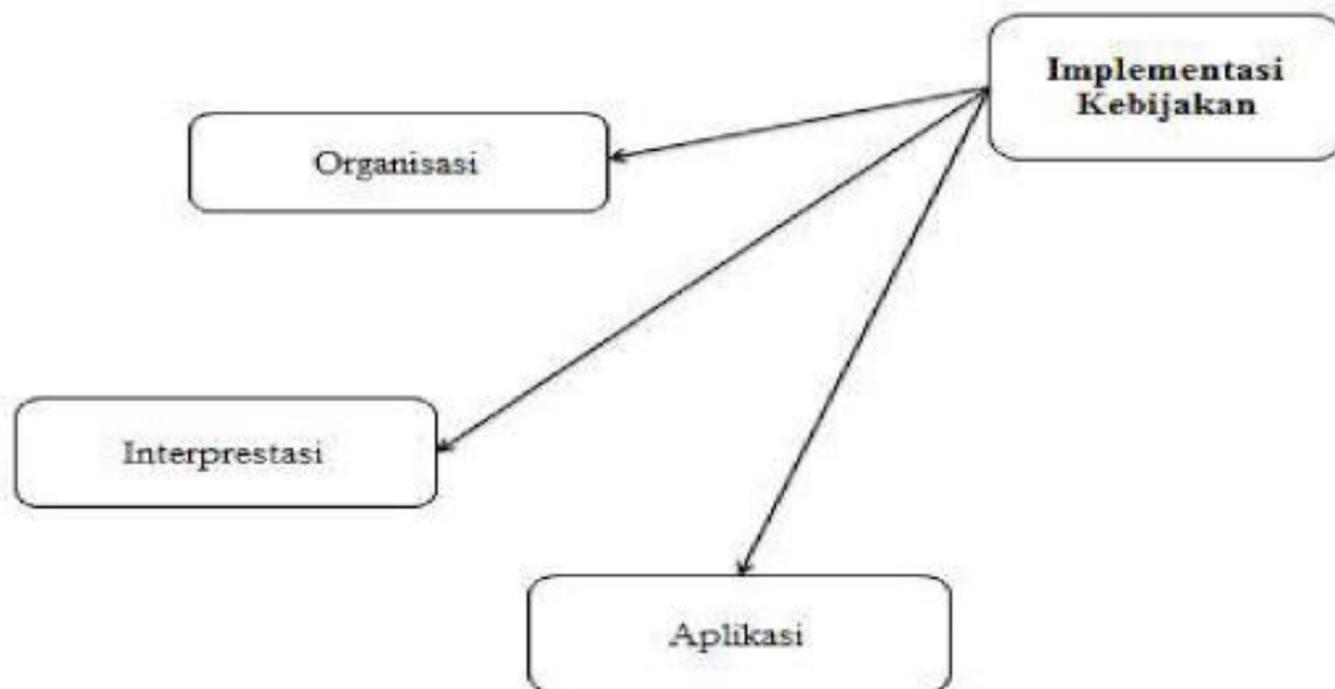
Adapun Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Grindle tersebut dapat dilihat pada gambar 5 sebagai berikut:



Gambar 5. Model implementasi Kebijakan menurut Grindle

Model Charles O Jones

Charles O. Jones (1996) mengatakan bahwa: implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasionalkan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktifitas utama kegiatan, yaitu: 1) Organisasi, 2) Interpretasi dan 3 Aplikasi (penerapan) yang lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 6 sebagai berikut:



Gambar 6. Model Implementasi Kebijakan Menurut Charles O. Jones

Model Jan Merse

Jan Merse (dalam Kadji: 2008) mengemukakan bahwa model Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: 1) Informasi, 2) Isi kebijakan, 3) Dukungan Masyarakat (Fisik dan non fisik), 4) Pembagian Potensi. Dalam faktor di atas, khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu Stakeholder dalam proses pelaksanaan Program. Selanjutnya model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Jan Merse dapat dilihat pada gambar 8 sebagai berikut.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

ketiganya. Ketiganya merupakan institusi yang saling melengkapi dan berhubungan.

- I. Pada sektor pemerintahan: 1) yang menjadi mekanisme pengendali adalah organisasi birokrasi yang berlevel mulai dari pusat sampai ke desa, 2) sebagai pengambil keputusan adalah para administrator yang dikelilingi oleh elit ahli, 3) dalam memberikan layanan mendasarkan kepada aturan-aturan birokrasi (perundang-undangan), 4) kriteria keberhasilan keputusan adalah banyaknya kebijaksanaan yang berhasil diimplementasikan, 5) dalam memberlakukan sanksi mempergunakan kekuasaan negara yang mempunyai sifat memaksa, dan 6) modus operandi layanan mendasarkan mekanisme yang berasal dari atas (top down) atau pemerintahan sendiri.
- II. Pada sektor privat: 1) mekanisme pengendali layanan publik mengandalkan proses pasar, 2) pengambilan keputusan dilakukan oleh individu, para penabung dan investor, 3) pedoman perilaku adalah kecocokan harga, 4) kriteria keberhasilan keputusan/layanan adalah efisiensi yaitu memaksimalkan keuntungan dan atau kepuasan dan meminimalkan kerugian dan atau ketidakpuasan, 5) sanksi yang berlaku berupa kerugian finansial, 6) modus operandi pelayanan dilakukan oleh perorangan.
- III. Pada sektor sipil: 1) mekanisme pengendali pelayanan adalah suatu asosiasi sukarela, 2) pembuatan keputusan pelayanan dilakukan secara bersama-sama oleh pemimpin dan anggota, 3) pedoman perilaku adalah persetujuan anggota, 4) yang dijadikan sebagai kriteria keberhasilan suatu keputusan



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

Ivancevich (1997:448) bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Sedangkan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos (1990:27) menjelaskan bahwa: pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan. Dari dua definisi diatas dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

Ciri-ciri lain yang lebih lengkap yang dapat dipakai untuk memahami pengertian pelayanan telah diberikan oleh Zemke sebagaimana dikutip oleh Collins dan Mc Laughlin (1996) yang dapat dilihat dalam tabel 2 dibawah ini:

Tabel 2: Karakteristik Produk dan jasa pelayanan

No.	Produk (Barang)	Jasa Pelayanan
1	Konsumen memiliki obyeknya	Konsumen memiliki kenangan. Pengalaman atau memori tersebut tidak bisa dijual atau diberikan kepada orang lain.
2	Tujuan pembuatan barang adalah keseragaman, semua barang adalah sama	Tujuan penyelenggaraan pelayanan adalah keunikan. Setiap konsumen dan setiap kontak adalah 'spesial'
3	Suatu produk atau barang dapat disimpan di gedung,	Suatu pelayanan terjadi saat tertentu, ini tidak dapat disimpan



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

*image
not
available*



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

*image
not
available*



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

*image
not
available*



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.

*image
not
available*

*image
not
available*



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.



You have either reached a page that is unavailable for viewing or reached your viewing limit for this book.