

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yakni acuan penulis untuk memperkaya teori serta mengkaji penelitian serupa yang terdahulu untuk mengetahui perbandingan antara perbedaan dan persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Dengan melakukan langkah ini, penelitian terdahulu yang digunakan dalam penelitian pengaruh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi terhadap implementasi program sapu kuwat di Kota Surakarta yaitu:

1. Jurnal Katalogis Vol. 5 No. 10 (Anas, 2016) dengan judul “Implementasi Program Dana Bantuan Operasional Sekolah SMA Negeri Pasangkayu Kabupaten Mamuju Utara”. Penelitian ini membahas tentang bagaimana implementasi pelaksanaan Dana Bantuan Operasional Sekolah di SMA Negeri 1 Pasangkayu Kabupaten Mamuju Utara. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan beberapa variabel yang akan diteliti memanfaatkan teori implementasi kebijakan dari Edward III. Pemilihan informan dengan *purposive sampling* dimana pengumpulan datanya lewat dokumentasi, wawancara, dan observasi. Hasil penelitian ini ialah bahwa komunikasi merupakan faktor utama dalam implementasi kebijakan, komunikasi menjadi jalur utama bagi implementasi setiap program. Sumber daya manusia adalah faktor utama yang harus dimiliki oleh institusi atau unit tertentu baik pemerintah maupun non pemerintah. Begitu pula sebaliknya jika perspektif

pelaksana berbeda dari para pembuat keputusan, akan menjadi sulit proses implementasi suatu kebijakan.

2. *International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCET)* Vol, 9 No. 9 (Sinaga, Lubis, Sihombing, & Dalimunthe, 2018) dengan judul “*Implementation of Community Empowerment-Based Tourism Development Policy (Case in Samosir Regency, Indonesia)*”. Penelitian membahas bagaimana implementasi kebijakan pengembangan objek wisata di Dinas Pariwisata Kabupaten Samosir ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan variabel komunikasi dan sumber daya dari teori kebijakan implementasi menurut Edward III. Penentuan informan menggunakan *puspositive sampling*. Hasil dari penelitian ini menunjukkan implementasi kebijakan pengembangan objek wisata di Dinas Pariwisata Kabupaten Samosir belum terlaksana dengan baik, karena komunikasi yang dikembangkan oleh pemerintah daerah dengan masyarakat dan pihak swasta dalam mengimplementasikan pengembangan objek wisata di Kabupaten Samosir belum mampu meyakinkan publik sehingga partisipasi sektor swasta dan publik masih rendah. Sumber daya aparatur pemerintah Kabupaten Samosir, terutama Dinas Pariwisata Seni dan Budaya Kabupaten Samosir, tidak memadai untuk mendukung implementasi pengembangan pariwisata yang memberdayakan masyarakat.
3. *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* Vol. 1 No.2 (Idrus & Ferdian, 2019) dengan judul “Implementasi pelayanan public pada program SIDUKUN 3 in 1 dalam pengurusan administrasi kependudukan di DKI Jakarta”. Penelitian ini

membahas bagaimana pelaksanaan SIDUKUN 3 in 1 dalam layanan administrasi kependudukan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan *purposive sampling*. Teori yang dipakai yakni teori implementasi kebijakan dari Grindle dan Mazmaman Sabatier. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DKI Jakarta pemerintah telah cukup berhasil dalam membawa layanan administrasi kependudukan, tetapi masih kurang dalam mensosialisasikan program. Sehingga masih banyak orang yang belum mengetahuinya program "SIDUKUN 3 in 1" dalam memberikan layanan untuk anak-anak yang lahir di rumah sakit, segera dapatkan Akta Kelahiran dari rumah sakit, kesehatan BPJS untuk bayi, kartu identitas anak, akta kelahiran, kartu keluarga yang diperbarui, dan Nomor Induk Kependudukan (NIK).

4. Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan (MADANI) Vol. 11 No. 1 (Wahyono, Prihatminingtyas, & Purwatiningsih, 2019) dengan judul "Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Kota Malang". Penelitian ini membahas bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan public pelayanan KTP dan KK di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang serta mengetahui upaya-upaya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang dalam mengatasi hambatan yang ada. Penelitian ini memanfaatkan metode deskriptif kualitatif dengan metode analisis dari Miles & Hubberman. Penelitian ini menghasilkan, bahwa implementasi kebijakan public pelayanan KTP dan KK di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sudah berhasil. Kebijakan Dispendukcapil Kota Malang dalam

faktor komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi sudah baik, akan tetapi pada faktor sumber daya perlu ditingkatkan.

5. *Journal of Critical Reviews* Vol. 6 No. 5 (Asmugi, 2019) dengan judul “*Implementation of Disaster Management Policy in Indonesia*”. Penelitian ini membahas mengenai pengaruh dari komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi terhadap implementasi manajemen bencana di Kabupaten Sukabumi. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif deskriptif dengan memanfaatkan teknik analisis regresi linier berganda. Penelitian ini menghasilkan, bahwa secara simultan terhadap keberhasilan pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Sukabumi. Ketimpangan derajat penentuan menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan penanggulangan bencana adalah secara bersama-sama ditentukan oleh faktor struktur birokrasi, sikap atau disposisi, sumber daya, dan komunikasi 71,3%, sementara sisanya yakni 28,7% dipengaruhi faktor lainnya yang tidak diteliti dalam penelitian ini. Hasil uji statistik menemukan bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi secara simultan memengaruhi keberhasilan pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Sukabumi.

Berdasarkan data pada tabel 1 dapat diketahui terdapat perbedaan dan relevansi dengan penelitian sekarang. Perbedaan utamanya yaitu terletak pada lokus penelitian, di mana pelaksanaan penelitian ini di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta, Dinas Kesehatan Kota Surakarta, Dinas Arpusda Kota Surakarta, Dinas Kominfo SP Kota Surakarta, BPJS Kota Surakarta, Kelurahan Mojosongo dan Rumah Sakit Kustati Kota Surakarta. Penelitian terdahulu yang telah dipaparkan memiliki

kontribusi dalam penelitian ini antara lain menambah referensi dalam kajian pustaka.

Sementara itu pada penelitian ini memakai teori implementasi kebijakan dari Edward III.

Tabel 2.1
Matriks Penelitian Terdahulu

No	Judul dan Penulis	Relevansi	Perbedaan
1.	“Implementasi Program Dana Bantuan Operasional Sekolah SMA Negeri Pasangkayu Kabupaten Mamuju Utara” (Anas, 2016)	Teori yang digunakan Metode penelitian yang digunakan (kualitatif deskriptif) Teknik pengambilan sampel (<i>purposive sampling</i>)	Lokus dan Fokus Penelitian Teknik pengumpulan data
2.	“ <i>Implementation of Community Empowerment-Based Tourism Development Policy (Case in Samosir Regency, Indonesia)</i> ” (Sinaga, Lubis, Sihombing, & Dalimunthe, 2018)	Teori yang digunakan Metode penelitian yang digunakan (kualitatif deskriptif) Teknik pengambilan sampel (<i>purposive sampling</i>)	Lokus dan Fokus Penelitian Teknik pengumpulan data
3.	“Implementasi pelayanan public pada program SIDUKUN 3 in 1 dalam pengurusan administrasi kependudukan di DKI Jakarta”	Teknik pengambilan sampel Fokus penelitian yaitu sama-sama membahas pelayanan pencatatan akta kelahiran langsung mendapat beberapa dokumen sekaligus	Lokus Penelitian Teori yang digunakan Teknik pengumpulan data
4.	“Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Kota Malang”	Teori yang digunakan Metode penelitian yang digunakan (kualitatif deskriptif)	Lokus dan Fokus Penelitian
5.	“ <i>Implementation of Disaster Management Policy in Indonesia</i> ”.	Teori yang digunakan	Lokus dan Fokus Penelitian Metode penelitian kuantitatif

B. Kajian Pustaka

Implementasi program memiliki makna yang sama dengan implementasi kebijakan, karena suatu kebijakan biasanya diimplementasikan melalui program atau proyek untuk mencapai sasaran dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kebijakan merupakan tindakan yang diambil Pemerintah Daerah dan Pusat guna mewujudkan tujuan. Program merupakan instrument dari kebijakan yang berisikan aktivitas yang dilakukan oleh instansi atau pemerintah guna mewujudkan tujuan dari kebijakan.

1. Konsep Tentang Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Impelemtasi yakni suatu tindakan, penerapan atau pelaksanaan yang dilakukan berdasarkan rencana yang telah disusun sedemikian rupa dengan cermat dan teliti. Kebijakan merupakan suatu proses pengambilan keputusan oleh pemerintah guna mencapai tujuan. Dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan yaitu proses penerapan atau pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan sudah ditetapkan. Suatu kebijakan biasanya diimplementasikan melalui program atau proyek untuk mencapai sasaran. Oleh sebab itu, pemerintah seringkali membuat program atas kebijakan yang dibuat untuk mengatasi masalah-masalah yang ada di publik. Proses kebijakan memiliki tiga tahapan yakni tahap formulasi, tahap implementasi serta tahap evaluasi. Tahap implementasi yakni tahapan yang terpenting sebagai tolak ukur dalam menentukan keberhasilan suatu program. Menurut Dunn mengemukakan bahwa *“Policy implemetation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentilly theoretical.”*

Implementasi kebijakan berkaitan dengan proses politik dan administrasi terkait dengan tujuan dibuatnya kebijakan (policy goals), kekuasaan (power), kepentingan dan strategi para pelaku kebijakan, karakteristik lembaga, izin pelaksanaan serta respon terhadap kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila implementasi tersebut memberi pengaruh yang positif. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa proses implementasi kebijakan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan. (Tohir, 2011)

Menurut Edward III (Kadji, 2015) menyebutkan bahwa implementasi merupakan suatu tahapan yang dapat memengaruhi beberapa aspek sehingga meskipun kebijakan sudah diambil secara tepat, kemungkinan kegagalan masih ada karena implementasi yang tidak tepat dan tidak optimal sehingga tidak dapat mencapai tujuan sarannya.

Sementara Mazmanian dan Sabatier (Kadji, 2015) mengemukakan bahwa *“Implementation is the carrying out of basic policy decision usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions”* implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang biasanya berbentuk undang-undang, keputusan-keputusan, perintah-perintah eksekutif ataupun keputusan badan peradilan, yang di dalamnya memuat sasaran dan tujuan yang hendak dicapai serta beragam upaya guna mengatur proses pelaksanaannya guna mengatasi masalah yang hendak diatasi. Van Horn dan Van Meter mengemukakan bahwa implementasi diartikan sebagai *“Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* implementasi sebagai upaya yang dilakukan oleh kelompok swasta atau pemerintah

maupun pejabat yang diarahkan guna mencapai tujuan yang sudah dirumuskan dalam suatu kebijakan.

Proses implementasi kebijakan sesuai pemaparan Nugroho (Tohir, 2011) yaitu terdiri dari implementasi langsung berbentuk berbagai program serta lewat formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Oleh sebab itu, supaya kebijakan bisa diimplementasi maka perlu diperhatikan bagaimana dan apa bentuk program yang realitas, sehingga bisa memenuhi kepentingan publik.

Menurut Grindle (Tachjan, 2006) *“Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect”* memiliki makna, implementasi yakni suatu rangkaian proses atau tindakan guna menunjang program agar dapat berjalan mencapai tujuannya, sehingga implementasi kebijakan dapat disebut juga implementasi program karena kebijakan administratif masih berwujud pernyataan yang berisi sasaran, tujuan, dan bermacam sarana sehingga untuk bisa diimplementasi diperlukan adanya penjabaran ke dalam suatu program.

Berdasar pemaparan para ahli mengenai implementasi kebijakan, didapat kesimpulan bahwa implementasi merupakan tindakan atau suatu upaya yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan atau implementor guna mewujudkan tujuan yang sudah dirumuskan dalam suatu kebijakan, karena suatu kebijakan tidak akan berguna dan mencapai tujuan yang telah digariskan apabila tidak diimplementasikan dengan baik dan secara maksimal oleh implementor. Sehingga, implementor harus paham apa yang sasaran dan tujuan suatu kebijakan sehingga mengerti apa yang dilakukan dalam mengimplementasikan suatu keputusan kebijakan. Apabila hal tersebut tidak diperhatikan maka proses implementasinya

akan kacau karena para implementor tidak tahu apa yang seharusnya dilakukan sehingga akan menimbulkan kewenangan tersendiri sesuai keinginan mereka untuk mendorong keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Hal tersebut akan menimbulkan perbedaan pandangan antara top manajemen atau pemimpin dalam implementasi atau pelaksanaan sehingga berdampak pada kegagalan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan diimplementasikan secara tidak baik dan tidak maksimal, maka tidak akan tercapai pula tujuan yang ada di dalam kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan yakni sebuah tahapan yang terpenting dalam menentukan keberhasilan sebuah kebijakan, sebab implementasi kebijakan merupakan sebuah tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan.

b. Model Implementasi Kebijakan

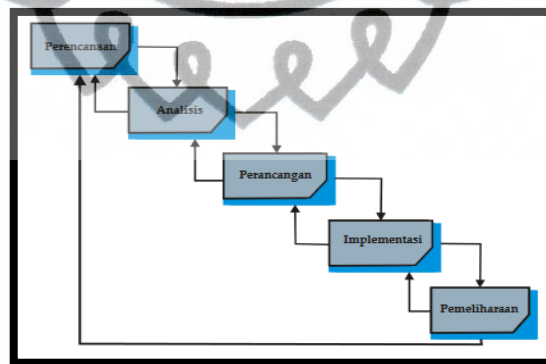
Pada dasarnya sebuah kebijakan dibuat guna mewujudkan tujuan yang hendak dicapai, dimana guna mewujudkan tujuan ini sebuah kebijakan perlu diimplementasikan. Pada tahap implementasi ini prosesnya harus disesuaikan dengan kemampuan sumber daya yang ada. Oleh sebab itu tataran bagaimana proses implementasi bisa terealisasi seringkali menjadi pertanyaan, maka sebuah implementasi harus mengenal terlebih dahulu apa substansinya. Model implementasi kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga generasi menurut Peter de Leon (Nugroho, 2006) Generasi pertama yakni sekitar 1970-an, yang memahami implementasi kebijakan sebagai berbagai masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Para ahli yang berada pada generasi pertama ini yaitu Pressman dan Wildavsky (1973).

Generasi kedua yakni sekitar 1980-an, dengan model implementasi kebijakan yang sifatnya *top-downer perspective* (dari atas ke bawah) artinya perspektif tersebut lebih *commit to user*

berfokus kepada tugas birokrasi untuk menjalankan kebijakan yang diputuskan secara politik. Para ahli yang mengembangkan model ini yaitu Van Meter dan Van Horn (1975), Grindle (1980), Edward III (1980), Daniel Mazmair dan Paul Sabatier (1983). Selain itu, pada generasi ini juga muncul pengembangan model *bottom upper* sebagai kritik terhadap *top-down*. Fokus pendekatan *bottom up* yaitu pada peran *street level* birokrat dan kelompok sasaran. Model ini dipelopori oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971,1980), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981). Generasi ketiga yaitu pada Malcolm L. Goggin (1990).

Berikut penjabaran beberapa macam model implementasi kebijakan guna mengkaji pelaksanaan suatu kebijakan menurut para ahli yaitu:

1. Model Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky



Gambar 2.1 Model Implementasi menurut Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky

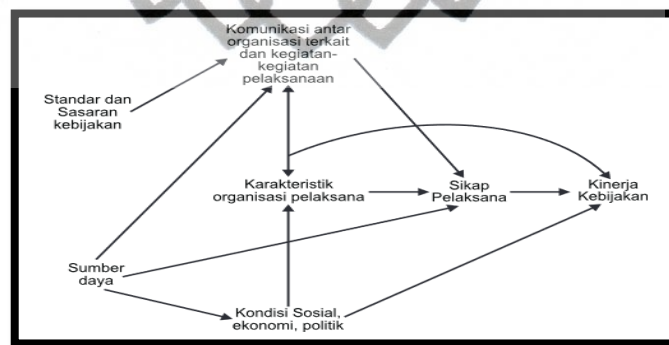
Model yang diperkenalkan oleh Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) yang menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil apabila organisasi-organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi dapat berperan dengan

commit to user

baik, sehingga diperlukan kerjasama, koordinasi, dan kontrol terhadap peranan masing-masing. Organisasi dan departemen harus dapat berperan dalam mata rantai implementasi dengan baik yang mengahruskan tingkat kerja sama sampai mendekati 100%. Jika terdapat hubungan kerjasama dalam rangkaian mata rantai ini yang tidak sesuai, maka implementasi akan gagal.

Berdasarkan model Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky, dapat diketahui bahwa model rumusan tersebut akan tidak mudah diaplikasikan kepada kebijakan yang melibatkan banyak aktor, mengingat hubungan dari aktor yang satu dengan aktor lainnya dari berbagai departemen atau organisasi tidak banyak yang berlangsung secara mulus sebab setiapnya memiliki tujuan yang berbeda. Sehingga, rumusan ini cocok pada kebijakan publik yang tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan. (Anggara, 2018)

2. Model Van Meter dan Van Horn



Gambar 2.2 Model Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn

Model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) dimana dinamakan dengan “*A Model of the Policy Implementation Process*”. Model ini

commit to user

menerangkan bahwa suatu implementasi kebijakan berjalan secara bersamaan dari kinerja kebijakan publik, impelentor, dan kebijakan publik. Variabel-variabel yang memengaruhi proses kebijakan publik yaitu:

- a) Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/ impiementor
- b) Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- c) Karakteristik dan agen pelaksana/implementor
- d) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

Model ini juga menerangkan kinerja kebijakan dipengaruhi oleh variabel-variabel, diantaranya:

- a) Standar dan sasaran kebijakan

Kinerja dalam implementasi kebijakan, keberhasilannya bisa diukur apabila standar serta sasaran kebijakan sesuai dengan realistis ukuran pelaksana kebijakan.

- b) Sumber daya

Sebuah kebijakan pasti menuntut tersedianya sumber daya baik itu manusia, dana, ataupun yang lain. Sumber daya menjadi faktor penting dalam keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan.

- c) Karakteristik organisasi pelaksana

Struktur organisasi pelaksana pasti memiliki karakteristik dan norma yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Ini merupakan sesuatu yang krusial sebab kinerja implementasi kebijakan tidak terlepas dari karakteristik organisasi pelaksana tersebut.

- d) Komunikasi antar organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksana

commit to user

Faktor komunikasi sangat penting bagi keberhasilan suatu implementasi kebijakan karena kejelasan standard an sasaran kebijakan tidak akan efektif jika komunikasi antar implementor tidak baik yang mengakibatkan penyimpangan komunikasi.

e) Sikap para pelaksana

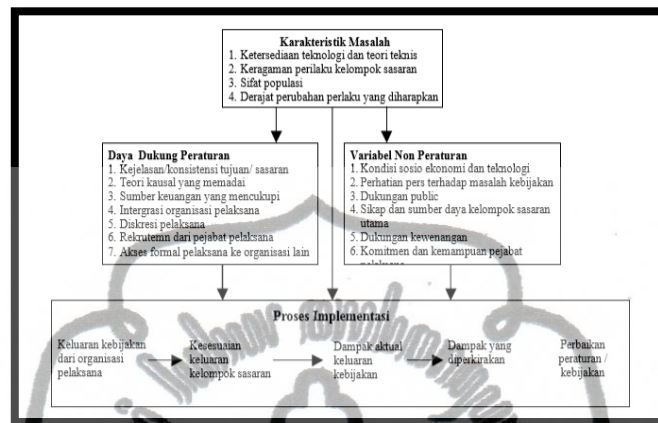
Sikap dari para implementor menjadi faktor berhasil atau tidaknya implementasi. Jika implementor tidak memahami tujuan dari kebijakan tersebut maka sistem nilai dari sikap implementor bisa berbeda dengan sistem nilai yang dimiliki pembuat kebijakan, sehingga implementasi tidak akan berjalan dengan baik.

f) Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik

Tidak kondusifnya lingkungan sosial, ekonomi, dan politik bisa mempengaruhi proses dari implementasi kebijakan.

Model Van Meter dan Van Horn merupakan model yang bersifat *top-down* sehingga dapat diketahui bahwa model rumusan ini menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan, tetapi implementor hanya menyetujui dan memahami standar yang sudah ditetapkan bukan turut menentukan standar dan tujuan tersebut. Model ini juga menjelaskan implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik jika tidak diterapkan standar dan sasaran kebijakan yang realistis terlalu ideal, karena akan sulit meraih keberhasilan implementasi. (Kadji, 2015)

3. Model Mazmaiman dan Sabatier



Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan menurut Mazmaiman dan Sabatier

Model kedua yakni model yang dikembangkan oleh Danial Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dimana mengatakan: “Implementasi kebijakan adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan”. Model ini membagi proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

a) Variabel independen

Variabel ini menjelaskan seberapa sulit suatu masalah dikendalikan. Variabel ini memiliki indikator yang meliputi masalah perubahan yang dikehendaki, keragaman obyek, serta teori dan teknis pelaksanaan.

b) Variabel *intervening*

Variabel ini menjelaskan kemampuan kebijakan dalam proses implementasi dengan indikator konsistensi dan kejelasan tujuan, dipergunakannya keterbukaan kepada pihak luar, perekrutan implementor kebijakan, aturan dan lembaga pelaksana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, ketepatan alokasi sumber daya

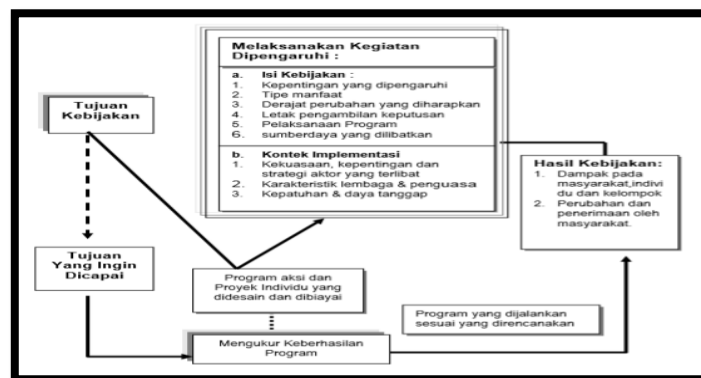
dan dana, serta teori kausal. Sedangkan variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi memiliki indikator seperti pejabat pelaksana, komitmen dan kualitas kepemimpinan, dukungan pejabat yang lebih tinggi, sikap dari konstituen, dukungan publik, serta kondisi sosio-ekonomi dan teknologi.

c) Variabel dependen

Pada variabel ini tahapan dalam proses implementasi dibagi menjadi lima tahapan, yakni pemahaman dari badan pelaksana dalam yang berbentuk susunan kebijakan, kepatuhan objek, hasil yang nyata, penerimaan hasil nyata, lalu mengarah ke dalam revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun kebijakan yang bersifat mendasar.

Berdasarkan model Mazmanian dan Sabatier, dapat diketahui bahwa rumusan ini bersifat *top-down* karena suatu proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor yakni lingkungan kebijakan, karakteristik kebijakan atau undang-undang, serta karakteristik dari permasalahan itu sendiri (Kadji, 2015).

4. Model Grindle



Gambar 2.4 Model Implementasi menurut Grindle

commit to user

Model keempat ialah model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980). Model ini menunjukkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan bergantung pada kegiatan program yang sudah dirancang, adanya pembiaayaan cukup, pengaruh dari isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasi (*Contyex of Implementation*).

Content of Policy (Isi kebijakan) terdiri dari:

- a) *Resources committed* (Sumber daya yang dikerahkan)
- b) *Program implementors* (Pelaksana program)
- c) *Site of decision making* (Kedudukan pembuat kebijakan)
- d) *Extent of change envisioned* (Adanya perubahan yang diinginkan)
- e) *Type of benefit* (Jenis serta manfaat yang dihasilkan)
- f) *Interset affected* (Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan)

Sementara konteks implementasi (*Contyex of Implementation*) yaitu meliputi :

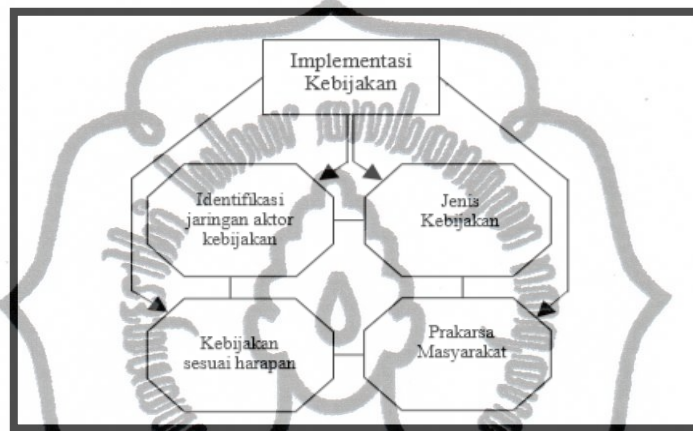
- a) *Compliance and responsivnes* (Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana)
- b) *Institution and regime characteristic* (Karateristik lembaga dan penguasa)
- c) *Interest strategies of actors involed* (Kepentingan strategi para pelaksana yang terlibat)
- d) *Power* (Kekuasaan)

Berdasarkan model rumusan yang dipaparkan oleh Grindle ini bersifat *top-down* bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan karena menghendaki perubahan besar, dipandang tidak populis, dan kebijakan yang kontroversial akan memperoleh respon tidak setuju dari kelompok sasaran, ataupun dari implementornya yang dirasa susah dalam menjalankan kebijakan itu atau merasa dirugikan. Selain itu, karakter dari implementor juga

commit to user

dapat mempengaruhi proses implementasi karena dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, akan ada kemungkinan sikap dari implementor yang berdasarkan kepentingan pribadi sehingga tujuan dari kebijakan tersebut tidak dapat tercapai. (Kadji, 2015)

5. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter



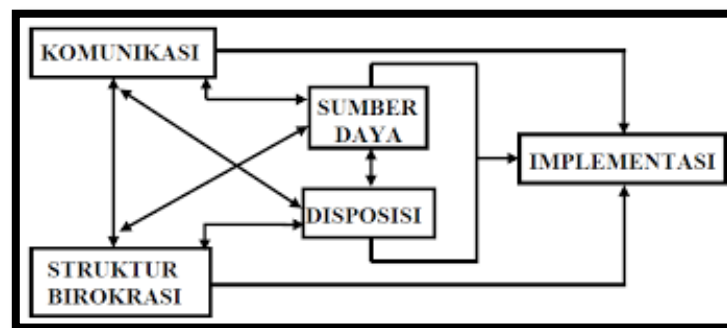
Gambar 2.5 Model Implementasi menurut Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

Model kelima adalah model yang kemukakan Benny Hjern & David O'Porter (1981), Michael Lipsky (1971,1980), dan Richard Elmore (1979). Model ini menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan dimulai dari melakukan identifikasi terhadap jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan serta mengidentifikasi kontak-kontak, aktivitas, strategi, dan tujuan yang dimiliki. Model implementasi memiliki tahapan yakni: melakukan identifikasi terhadap jaringan aktor yang terlibat, jenis kebijakan publik yang memicu masyarakat untuk mengimplementasikan kebijakan secara mandiri atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level paling bawah, kebijakan yang dibuat sesuai akan harapan, keinginan publik yang menjadi target, dan prakarsa masyarakat melalui LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau secara langsung (Kadji, 2015).

Model tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi pada model Benny Hjern & David O'Porter (1981), Michael Lipsky (1971,1980), dan Richard Elmore (1979) bersifat *bottom up*. Model ini muncul sebagai kritikan atas model *top-down* bahwa aktor utama yaitu policy maker tidak memperhatikan pengaruh lain dan para aktor sering menyelewengkan kebijakan untuk kepentingan diri sendiri. Model ini beranggapan bahwa suatu implementasi akan berhasil apabila kelompok sasaran dilibatkan dari awal proses implementasi kebijakan (Kadji, 2015).

6. Model George Edward III

Edward mempertimbangkan empat variabel yang memengaruhi dalam implementasi kebijakan yakni struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), disposisi atau sikap (*disposition or attitudes*), sumber daya (*Resources*), dan komunikasi (*communication*). Model rumusan ini bersifat *top-down* sehingga keberhasilan dalam sebuah implementasi mengharuskan para implementor memahami apa yang harus dilakukan.



Gambar 2.6

Model Implementasi Kebijakan Menurut George Edward III

Sumber: Buku Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik, 2015

Menurut George C. Edward III (1980) dalam implementasi kebijakan yaitu langkah bagi pembuat kebijakan atas suatu kebijakan yang telah ditetapkan dan konsekuensi yang didapat berdasarkan pengaruh dari orang-orang. Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah komunikasi. Komunikasi menurut Edward, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) susah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan itu baru dapat berjalan apabila komunikasi berlangsung dengan baik, artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementor (para pelaksana kebijakan) yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan juga harus tepat, akurat, dan konsisten. Untuk mengetahui sejauhmana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsistensi, ada tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu :

- a) Transmisi: dalam penyaluran komunikasi tidak jarang terjadi kesalahpahaman disebabkan komunikasi melalui beberapa tingkatan birokrasi. Akibatnya, terjadi distorsi membuat implementasi suatu kebijakan gagal.
- b) Kejelasan: komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang hendak ditetapkan.

(c) Konsistensi: yakni perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan dan dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua adalah Sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang berpengaruh sehingga sumberdaya dapat berjalan dengan baik, yaitu:

- a) Staf, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b) Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kemudian, informasi mengenai data kepatuhan dari pada pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan.
- d) Fasilitas, implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi

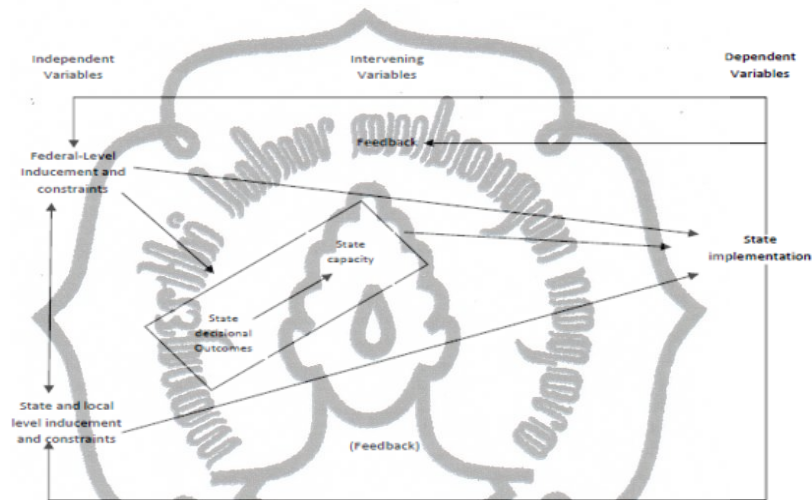
tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implelementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, bagi George C. Edwad III, adalah disposisi. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah misal berupa penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Variabel keempat, hal yang tak kalah pentingnya menurut Edward III yang turut mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi karena struktur yang penting dari setiap organisasi yakni terdapat prosedur operasi yang standar atau yang dikenal sebagai *standart operating procedure* (SOP) yang kemudian ini menjadi acuan bagi tiap implementor dalam bertindak. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi

tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. (Kadji, 2015)

7. Model Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester



Gambar 2.7 Model Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester

Model ini mengembangkan rumusan yang disebut dengan “*communication model*” guna implementasi kebijakan yang sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan (1990). Goggin mengembangkan model implementasi kebijakan dengan menggunakan metode penelitian yang terdiri dari variabel *dependen*, *intervening*, dan *independen* (Anggara, 2018)

Selain itu Gogging juga menegaskan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan karena melihat implementasi sebagai sebuah proses, suatu rangkaian tindakan dan keputusan negara yang diarahkan untuk melaksanakan mandat yang sudah ditetapkan sehingga tidak terdapatnya perubahan atau modifikasi terhadap keputusan

kebijakan yang malah bisa berlawanan dengan tujuan dari para pembuat kebijakan. Berdasarkan pernyataan tersebut sikap implementor lebih berperan dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan. (Kadji, 2015)

Dari beberapa macam model implementasi kebijakan menurut para ahli tersebut, model yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu model implementasi kebijakan menurut Edward III. Hal tersebut dikarenakan model implementasi Edward III memiliki kelebihan dengan kemampuan menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang tidak rumit. Selain itu model implementasi menurut Edward III bersifat top-down, dimana hal tersebut sesuai dengan program sapu kuwat yang memiliki sifat top-down, artinya kebijakan tersebut harus dipatuhi oleh masyarakat serta segala aspek pada model implementasi menurut Edward III sesuai dengan yang ada pada program sapu kuwat yaitu dari segi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

2. Tinjauan Tentang Program Satu Paket Urusan Kependudukan Warga Terpenuhi (Sapu Kuwat)

Program sapu kuwat merupakan inovasi dari pelayanan pencatatan akta kelahiran di Kota Surakarta, dimana bayi yang baru lahir akan mendapatkan lima dokumen sekaligus yaitu Akta Kelahiran, Kartu Keluarga (KK) tambah jiwa khusus bayi baru lahir, Kartu Identitas Anak (KIA) khusus di bawah 17 tahun, E-Id BPJS bagi ibu yang menjadi peserta JKN PBI (Jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran) serta buku Bolo Kuncoro (Bocah Solo Tekun Moco Aksoro) khusus yang bayi lahir dalam waktu pemrosesan satu

hari. Selain itu, bayi yang baru lahir juga akan mendapat kartu ucapan selamat atas kelahiran dari Walikota Surakarta. Program ini merupakan kerjasama antara Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Surakarta dengan Dinas Kesehatan Kota Surakarta, BPJS Kota Surakarta, Dinas Kominfo SP Kota Surakarta, Dinas Arpusda Kota Surakarta, kelurahan di Kota Surakarta dan fasilitas layanan kesehatan (Rumah Sakit dan Rumah Bersalin) di Kota Surakarta. Program sapu kuwat bertujuan untuk mempermudah proses pelayanan akta kelahiran di Kota Surakarta serta untuk menekan keterlambatan berkas ataupun kelalaian masyarakat dalam mengurus dokumen administrasi kependudukan. Sehingga, manfaat dari program sapu kuwat yaitu dapat meningkatkan cakupan akta kepemilikan di Kota Surakarta, mempermudah proses pelayanan akta kelahiran, data angka kelahiran di Kota Surakarta bisa diketahui secara pasti, serta mendapat pelayanan kesehatan secara gratis kelas III bagi bayi yang ibunya terdaftar dalam peserta JKN PBI (jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran) Baik yang ditanggung APBN ataupun APBD.

Pelayanan program sapu kuwat ini dapat dilakukan di kelurahan maupun fasilitas layanan kesehatan seperti rumah sakit atau rumah bersalin sehingga tidak perlu datang ke Dispendukcapil. Adapun persyaratan pelayanannya sebagai berikut :

- a) Surat Pengantar RT dan RW untuk tambah jiwa
- b) Fotokopi KTP-el dua orang saksi
- c) Fotokopi KTP-el serta KK (Kartu Keluarga) pemohon atau orang tua dengan menunjukkan dokumen aslinya

- d) Fotokopi akta perkawinan atau surat nikah orang tua dengan menunjukkan SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak) atau dokumen aslinya.
- e) Surat Kelahiran dari Penolong Kelahiran/ Bidan/ Dokter/ SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak)
- f) Dokumen dibawa ke Kelurahan atau khusus akta kelahiran bagi bayi yang baru lahir bisa fasilitas layanan kesehatan di Kota Surakarta

Adapun mekanisme pelayanan program sapu kuwat di kelurahan menurut Dispendukcapil Kota Surakarta yaitu sebagai berikut:

- a) Penduduk melaporkan peristiwa kelahiran dengan membawa berkas persyaratan ke Kelurahan, kemudian petugas Kelurahan menerimanya serta meneliti berkas akta kelahiran, *scanning* berkas, menerbitkan surat keterangan kelahiran (F.2-01) serta Formulir Isian Biodata Penduduk (F.1-01), mengupload berkas serta secara online melaporkan pencatatan kelahiran ke Dispendukcapil lewat aplikasi SIAK.
- b) Petugas Dinas menerima, meneliti, serta melakukan verifikasi terhadap berkas yang diunggah dari kelurahan selanjutnya mencetak kartu ucapan selamat kelahiran dari Walikota, Kartu Identitas Anak (KIA), Kartu Keluarga (KK) tambah jiwa, akta kelahiran, *E-Id* BPJS bagi Peserta JKN PBI (jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran) Baik yang ditanggung APBN ataupun APBD.
- c) Petugas kelurahan mengambil akta kelahiran, Kartu Keluarga (KK) tambah jiwa, Kartu Identitas Anak (KIA), kartu ucapan selamat kelahiran dari Walikota, *E-Id* BPJS bagi Peserta JKN PBI, buku bolokucoro di kantor Disdukcapil dan menukar dengan persyaratan pemohon

- d) Penduduk Mengambil dokumen di kelurahan.

Sedangkan mekanisme pelayanan pada Fasilitas Layanan Kesehatan (Fasyankes) yaitu sebagai berikut :

- a) Penduduk melaporkan peristiwa kelahiran dengan membawa berkas persyaratan ke Fasilitas Pelayanan Kesehatan seperti poliklinik, puskesmas, atau rumah sakit ketika bayi Lahir; kemudian petugas Fasyankes menerima dan meneliti berkas akta kelahiran, melakukan *scanning* berkas, mengupload berkas serta secara online melaporkan pencatatan kelahiran ke Dispendukcapil lewat aplikasi SIAK.
- b) Petugas dinas menerima, meneliti, dan memverifikasi secara elektronik berkas yang diunggah dari Fasyankes selanjutnya mencetak kartu ucapan selamat kelahiran dari Walikota, Kartu Identitas Anak (KIA), Kartu Keluarga (KK) tambah jiwa, akta kelahiran, *E-Id* BPJS bagi Peserta JKN PBI (jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran) Baik yang ditanggung APBN ataupun APBD.
- c) Petugas Fasyankes mengambil kutipan kartu ucapan selamat kelahiran dari Walikota, Kartu Identitas Anak (KIA), Kartu Keluarga (KK) tambah jiwa, akta kelahiran, *E-Id* BPJS bagi Peserta JKN PBI (jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran) Baik yang ditanggung APBN ataupun APBDserta Buku Bolo Kuncoro serta menukarnya dengan persyaratan pemohon.
- d) Penduduk Mengambil dokumen ke Fasyankes.

3. Model Implementasi Program Satu Paket Urusan Kependudukan Warga Terpenuhi (Sapu Kuwat)

Program Satu Paket Urusan Kependudukan Warga Terpenuhi (Sapu Kuwat) merupakan keputusan dari Pemerintah Kota Surakarta yang dilaksanakan melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Surakarta. Pendekatan yang digunakan dalam implementasi program sapu kuwat bersifat *top-down* karena pengambilan keputusan oleh pemerintah kemudian dikomunikasikan kepada rakyat. Berdasarkan model implementasi yang telah dipaparkan sebelumnya, model implementasi yang hendak dipakai dalam penelitian ini yakni model implementasi menurut George Edward III. Model implementasi kebijakan menurut George Edward III dimulai dengan mengajukan dua pertanyaan dasar yaitu faktor apa saja yang menghambat keberhasilan implementasi dan faktor apa saja yang mendukung keberhasilan implementasi, hal ini selaras akan tujuan dalam penelitian ini yakni mengetahui bagaimana implementasi program sapu kuwat dan faktor apa yang mempengaruhinya. Model implementasi George Edward III memiliki variabel yang berkesinambungan antara satu dengan yang lain untuk membantu menjelaskan dan mengetahui bagaimana implementasi kebijakan sapu kuwat berjalan. Selain itu, konsep yang dikemukakan oleh George Edward III lebih sederhana dan pembahasannya lebih operasional dibandingkan dengan model implementasi lain yang bersifat *top-down* walaupun variabelnya hampir sama. Terdapat empat variabel model implementasi menurut George Edward yakni struktur birokrasi, disposisi, sumber daya, dan komunikasi. Penulis ingin mengetahui bagaimana komunikasi antar dinas-dinas yang terkait dalam melaksanakan implementasi program sapu kuwat, kemudian ketersediaan

sumber daya dan sikap-sikap para implementor dalam pelaksanaan implementasi dan *Standar Operating Procedure (SOP)* sebagai acuan pelaksana implementasi sapu kuwat.

C. Kerangka Berpikir

Berdasarkan data dari Dispendukcapil Kota Surakarta yaitu sejumlah 163.418 anak atau 99,43 persen anak sudah memiliki akta kelahiran. Meski cakupan kepemilikan akta kelahiran di Kota Surakarta sudah tinggi tetapi masih ada sekitar 0,57 persen atau 944 anak yang belum memiliki akta kelahiran, jumlah anak yang belum mempunyai akta kelahiran tersebut tergolong masih banyak. Adanya hal tersebut membuat pemerintah Kota Surakarta mengeluarkan Program Satu Paket Urusan Kependudukan Warga Terpenuhi (Sapu Kuwat) dengan Peraturan Walikota No.20 Tahun 2019 guna meningkatkan capaian kepemilikan akta kelahiran di Kota Surakarta menjadi 100% oleh karenanya data angka kelahiran di Kota Surakarta bisa diketahui dengan pasti dan valid. Selain itu Program Sapu Kuwat juga bertujuan untuk menekan keterlambatan berkas dan kelalaian masyarakat dalam mengurus dokumen administrasi kependudukan serta untuk memangkas jalur birokrasi agar proses pelayanan tidak berbelit-belit.

Secara kuantitatif cakupan kepemilikan akta kelahiran memang naik, tetapi jika dilihat berdasarkan data penerbitan akta kelahiran Dispendukcapil Kota Surakarta penggunaan jalur regular lebih banyak dibandingkan melalui Program Sapu Kuwat. Hal ini memungkinkan masih banyaknya masyarakat Kota Surakarta yang belum tahu terdapatnya program sapu kuwat. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tujuan program sapu

kuwat yang memberi pelayanan kepada masyarakat yang membuat akta kelahiran dengan mudah dan cepat.

Adanya hal tersebut penulis ingin mengetahui pelaksanaan implementasi pada Program Sapu Kuwat memanfaatkan model kebijakan implementasi dari Edward III dengan indikator komunikasi, sumber daya termasuk sikap implementor yang ada, serta *Standar Operating Procedure* (SOP), kemudian apa saja kendala yang ada dalam pelaksanaan implementasi Program Sapu Kuwat sehingga tujuan dari implementasi ini tercapai untuk menjadikan Kota Surakarta memiliki cakupan kepemilikan angka kelahiran mencapai 100%.

