

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan

Hoogerwerf (1997:118) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah penerapan tujuan-tujuan kualitas yang dipilih untuk sarana yang dipilih dan dalam urutan waktu yang dipilih. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Wahab (2001:65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadimistrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Implementasi sebagian besar kebijakan pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuatan kebijaksanaan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku birokrat/pejabat dalam rangka memberikan pelayanan/jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku 1 atau lebih kelompok sasaran. Dalam implementasi kebijakan, khususnya yang melibatkan banyak organisasi atau instansi pemerintah dan berbagai tingkatan struktur organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari 3 sudut pandang, yaitu :

1. Pemrakarsa kebijakan
2. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan
3. Aktor-aktor pendorong di luar badan-badan pemerintah kepada siapa saja program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran
(A.W.Solichin, 1997:72)

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka fokus implementasi kebijakan itu akan lebih jelas bagi mencakup usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atau lembaga dalam upaya mereka untuk memberikan pelayanan atau untuk merubah perilaku masyarakat kelompok sasaran dari program yang bersangkutan.

Abdul Wahab (1997) dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Sedangkan menurut kamus Webster dalam Wahab (1997:64) merumuskan bahwa untuk *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical off to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Seperti dikutip oleh van mater dan van horn (1990:25) rumusan implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Lebih lanjut lagi Daniel A. Mazmaniar dan Paul A. Sabatier (1990:65) menjelaskan makna implementasi sebagai berikut :

“Memahami apa yang terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku/dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata masyarakat. Kejadian-kejadian berdasarkan hal tersebut disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program, dari kebijakan, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, social yang secara langsung tidak langsung dapat

mempengaruhi tingkah laku atau perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diarahkan atau yang tidak diarahkan ada yang tidak diharapkan ”.

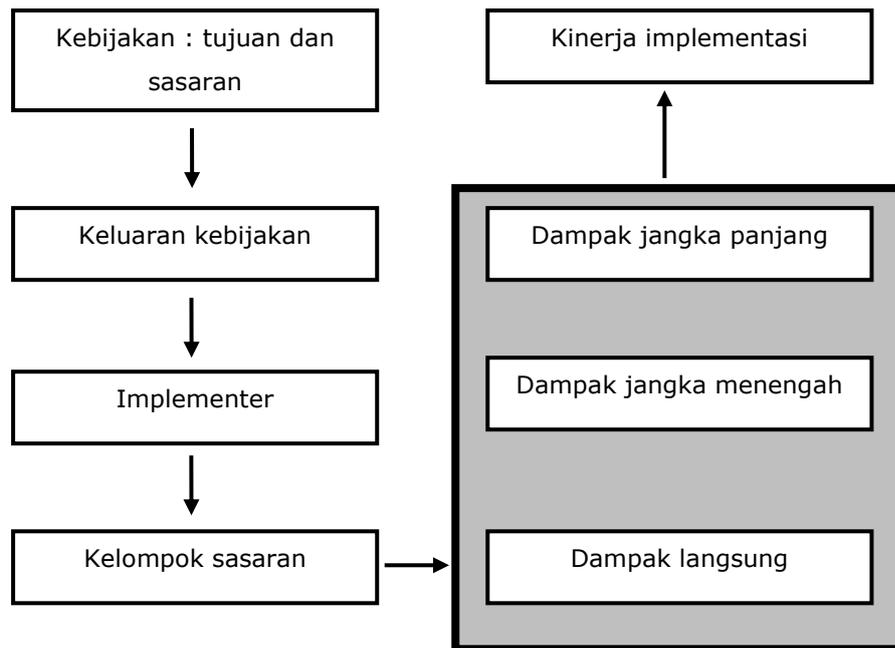
B. Proses Implementasi Kebijakan

Berbagai tujuan kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Meskipun sebagai sebuah konsep implementasi sering dipakai untuk menggambarkan bagaimana upaya yang dilakukan oleh para implementor dalam mewujudkan tujuan kebijakan, akan tetapi hanya dengan menyebut implementasi saja tidak cukup menggambarkan bagaimana sesungguhnya berbagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan itu dilakukan.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012:64-65) :

“realitasnya di dalam implementasi itu sendiri terkandung suatu proses kompleks dan panjang. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur, dan seterusnya dengan tujuan agar tujuan kebijakan yang ditetapkan dapat diwujudkan.”

apabila disepakati bahwa cara melihat keberhasilan implementasi tidak hanya berhenti pada kepatuhan para implementer saja namun juga hasil yang dicapai setelah prosedur implementasi dijalani maka upaya untuk memahami realitas implementasi kebijakan perlu dilihat secara lebih detail dengan mengikuti proses implementasi yang dilalui para implementer dalam upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. Proses panjang tersebut apabila diringkas akan terlihat seperti gambar dibawah ini :



Gambar 1. Proses Implementasi

Gambar 1 diatas menjelaskan bahwa proses imlementasi berangkat dari adanya suatu kebijakan atau program. Pada dasarnya suatu kebijakan atau program diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*).

C. Permasalahan Dalam Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dipahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variabel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas dalam proses implementasi sering memunculkan sejumlah permasalahan.

“Menurut Edward III (1980) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (20120:85), menyebutkan bahwa mengidentifikasi ada empat critical factors yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah : komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku dan struktur

birokrasi. Makinde (2005) mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi disebabkan antara lain : (1) kelompok sasaran (*target beneficiaries*) tidak terlibat dalam implementasi program, (2) program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, (3) adanya korupsi, (4) sumber daya manusia yang kapasitasnya rendah, serta (5) tidak adanya koordinasi dan monitoring.”

D. Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dalam pasal 1 menjelaskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari rumusan tersebut diatas, maka untuk dapat menjadi Pegawai Negeri Sipil harus melalui sebuah proses yaitu memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang.

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang bila tidak ditaati/dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Disiplin PNS terdiri atas kewajiban dan larangan bagi PNS. Menurut pasal 3 peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 kewajiban PNS adalah :

- (1) Mengucapkan sumpah/janji PNS
- (2) Mengucapkan sumpah/janji jabatan

- (3) Setia dan taat sepenuhnya Kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dan Pemerintahan;
- (4) Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (5) Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab;
- (6) Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah dan martabat PNS;
- (7) Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang ,dan/atau golongan;
- (8) Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- (9) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- (10) Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- (11) Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- (12) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- (13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- (14) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- (15) Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- (16) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
- (17) Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Larangan bagi PNS menurut pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun

2010 kewajiban PNS adalah :

- (1) Menyalahgunakan wewenang
- (2) Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain
- (3) Tanpa izin pemerintah menjadi pengawal atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- (4) Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- (5) Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak, atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
- (6) Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak merugikan negara;

- (7) Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- (8) Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- (9) Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- (10) Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- (11) Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- (12) Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, atau dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara: (a) ikut serta sebagai pelaksana kampanye; (b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS (c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau (d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- (13) Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara (a) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (b) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
- (14) Memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan;
- (15) Memberikan dukungan pada calon kepala daerah/wakil kepala daerah, dengan cara : (a) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah; (b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; (c) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (d) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta.

E. Implementasi Kebijakan Surat Edaran Walikota (Nomor 800/1871/I03/2011) tentang Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil

Dalam rangka mewujudkan Implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil, maka kebijakan dikeluarkan oleh Walikota Bandar Lampung, melalui surat edaran nomor : 800/1871/I.03/2011 yang ditujukan kepada para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Isi dari surat edaran tersebut adalah diantaranya

1. Melaksanakan disiplin pegawai negeri sipil dengan kesanggupan mentaati dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dan/ peraturan kedinasan.
2. Menciptakan kedisiplinan dengan pemakaian atribut pakaian Dinas beserta kelengkapan bagi pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung.
3. Mengisi dan menandatangani daftar hadir pada pagi dan sore setiap hari kerja untuk absensi ruangan disampaikan kepada Bagian Organisasi Kota Bandar Lampung untuk direkapitulasi dan dilaporkan setiap bulan kepada Walikota Bandar Lampung
4. Mengisi daftar hadir peserta upacara bulanan/mingguan dan disampaikan kepada satuan polisi pamong praja kota bandar lampung untuk dilaporkan kepada Walikota Bandar Lampung.
5. Untuk melaksanakan apel pagi jam 07.30 Wib dan Apel Sore jam 15.30 Wib setiap hari dilingkungan SKPD masing-masing.

F. Model Implementasi Kebijakan

Ada beberapa model implementasi kebijakan, antara lain adalah sebagai berikut :

a. Model Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model ini sering disebut sebagai “the top down approach”. Menurut Hogwood dan Gunn, dalam Wahab (2004: 71) untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna, perlu adanya syarat-syarat tertentu, yaitu sebagai berikut:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program yang tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak yang memiliki wewenang/kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kebutuhan yang sempurna.

Kelebihan dari model implementasi tersebut adalah cenderung menekankan perhatian pada aspek manajerial, namun tetap tidak melepaskan diri dari fenomena politik yang terjadi dalam setiap implementasi program. Sedangkan kekurangan model implementasi ini adalah hanya menyebutkan proses implementasi dasar tanpa melalui tahapan-tahapan pengembangan dalam pelaksanaan implementasi tersebut.

b. Model Implementasi George C. Edwards III

Model ini mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap pembuat kebijakan antar pembentukan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Model implementasi kebijakan publik dikemukakan oleh Edward, dalam Dwiyanto (2009: 31) menunjuk empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Hal itu antara lain sebagai berikut :

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
- b. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumberdaya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam

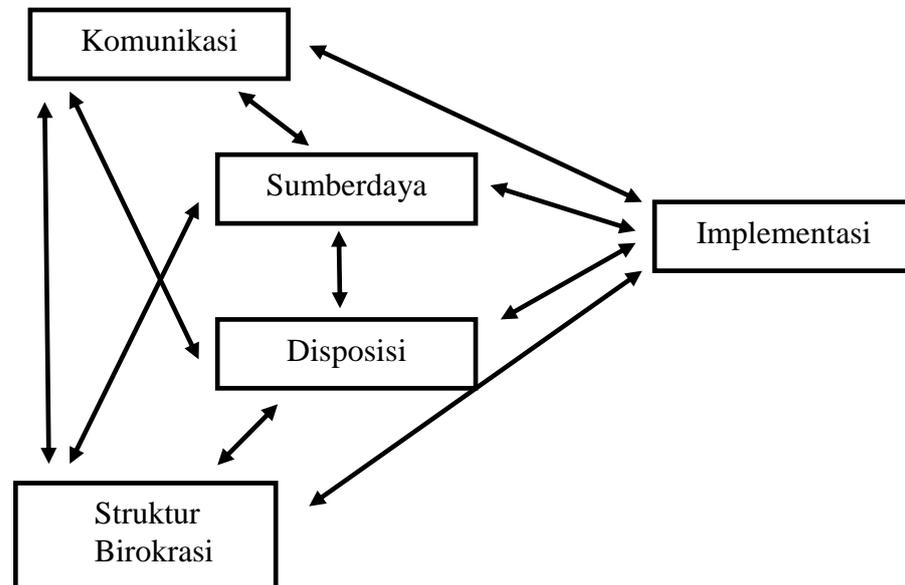
implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh imlementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.
- d. Strukur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah

mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedur (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program/kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur birokrasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang, dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis.

Keempat variabel di atas dalam model yang dibangun oleh Edward memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program/kebijakan. Semuanya saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu variabel akan sangat mempengaruhi variabel yang lain. Misalnya saja, implementor yang tidak jujur akan mudah sekali melakukan *mark up* dan korupsi atas dana program/kebijakan dan program tidak dapat optimal dalam mencapai tujuannya. Begitupun ketika watak dari implementor kurang demokratis akan sangat mempengaruhi proses komunikasi dengan kelompok sasaran. Model

dari George C Edwards III ini dapat digambarkan dalam dwiyanto (2009: 33) antara lain sebagai berikut:



Gambar 2. Model Implementasi Kebijakan C. Edward III

Model implementasi dari Edward ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, empat variabel yang tersedia dalam model dapat digunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

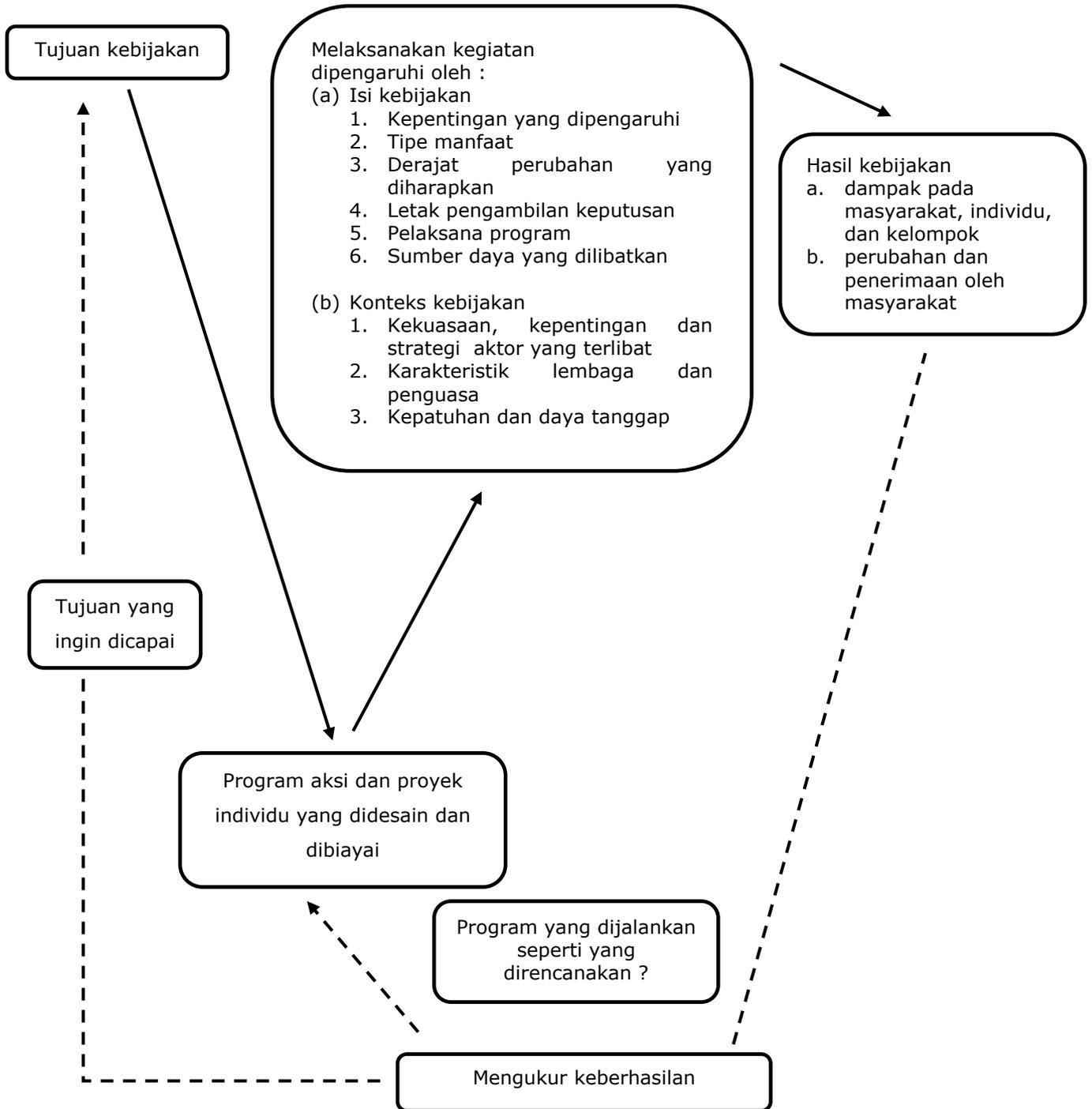
Kelebihan pada model implementasi yang dijabarkan George Edwards III adalah digunakannya sumber-sumber pelaksana kebijakan mulai dari peraturan maupun penyelenggara peraturan itu sendiri. Sedangkan kekurangannya adalah tidak disebutkan bagaimana proses implementasi tersebut terjadi hingga sampai pada tahap akhir proses implementasi tersebut diterapkan.

c. Model Implementasi Merilee S. Grindel

Menurut Grindel (1980: 314) tentang implementasi sebagai proses politik dan administrasi oleh banyak pihak disebut sebagai salah satu model implementasi. Karena pandangannya bisa dijadikan alat untuk meneropong bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan.

Grindel menjelaskan tentang faktor-faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan. Dalam Wahab (1990: 142) disebutkan faktor-faktor tersebut antara lain :

- 1) Isi atau konten kebijakan yang terdiri dari :
 - a) Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
 - b) Jenis manfaat yang bisa diperoleh.
 - c) Jangkauan perubahan yang diharapkan.
 - d) Letak pengambilan keputusan pelaksana-pelaksana program.
 - e) Sumber-sumber yang dapat disediakan.
- 2) Konteks implementasi yang terdiri dari :
 - a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari para aktor yang terlibat
 - b) Ciri-ciri kelembagaan dan rezim
 - c) Konsistensi dan daya tangkap



Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Menurut Grindel (1980: 314) tentang implementasi sebagai proses politik dan administrasi oleh banyak pihak disebut sebagai salah satu model implementasi. Karena pandangannya bisa dijadikan alat untuk meneropong bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan.

Grindel menjelaskan tentang faktor-faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan. Dalam

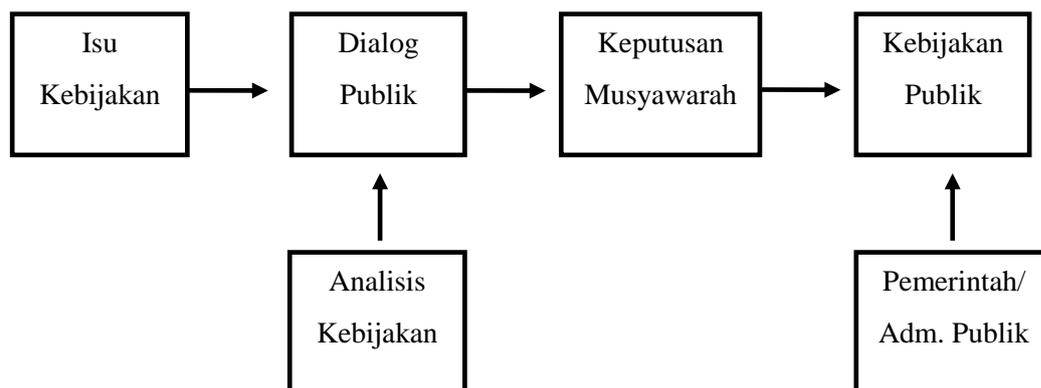
Wahab (1990: 142) disebutkan faktor-faktor tersebut antara lain :

- 3) Isi atau konten kebijakan yang terdiri dari :
 - f) Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
 - g) Jenis manfaat yang bisa diperoleh.
 - h) Jangkauan perubahan yang diharapkan.
 - i) Letak pengambilan keputusan pelaksana-pelaksana program.
 - j) Sumber-sumber yang dapat disediakan.
- 4) Konteks implementasi yang terdiri dari :
 - d) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari para aktor yang terlibat
 - e) Ciri-ciri kelembagaan dan rezim
 - f) Konsistensi dan daya tangkap

Dalam model implementasi Grindel, kelebihan yang ada adalah model ini menjelaskan tentang faktor-faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan, sedangkan kekurangan model ini adalah tidak disebutkan bagaimana hasil akhir dari implementasi yang digunakan pada proses tersebut.

d. Model Analisis Kebijakan Deliberatif Riant Nugroho Dwidjowijoto

Menurut Riant Nugroho D. dalam Dwiyanto (2009:52-53) setelah mengkaji beberapa model kemudian memunculkan model analisis kebijakan deliberatif. Model ini menurutnya adalah upaya untuk mendudukan publik sebagai pihak yang tidak ditinggalkan dalam proses pengambilan kebijakan. Model analisis kebijakan Analisis Kebijakan Deliberatif pada halaman selanjutnya :



Gambar 4. Model Analisis Kebijakan Deliberatif

Model analisis kebijakan deliberatif ini diklaim oleh Dwidjowijoto menghindari kebijakan publik yang teknokratik, dan mendudukan pemerintah hanya sebagai fasilitator dan legislator “keinginan publik”. Model ini dinyatakan bukan menjadi hal yang baru karena telah terjadi dalam praktek berbangsa dan bernegara di Indonesia yaitu dengan adanya musyawarah untuk mufakat.

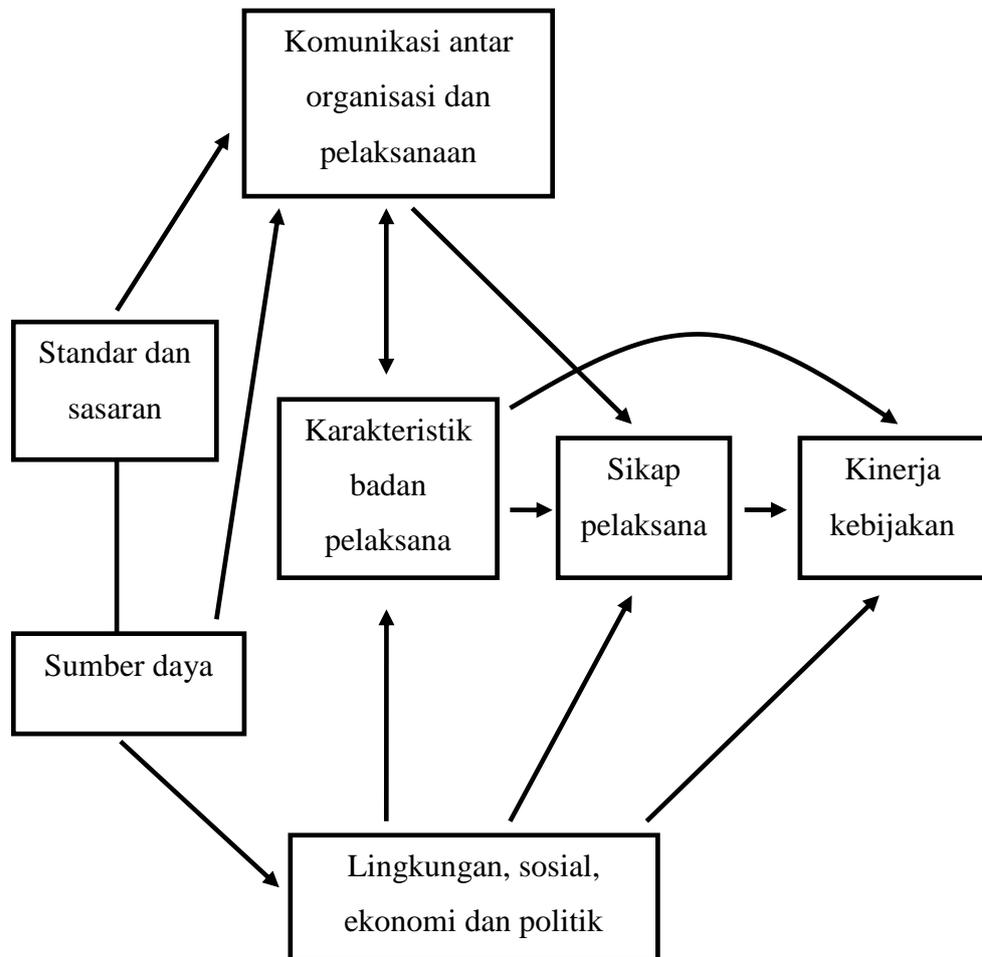
e. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn dalam Dwiyanto (2009:38) menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang terdapat dalam model Meter dan Horn adalah sebagai berikut:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, standar dan kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah, atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

- 2) Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- 3) Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik. Evaluasi program/kebijakan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- 4) Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya: seberapa sering rapat rutin akan diadakan, tempat dan waktu. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan.
- 5) Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- 7) Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsive terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

Adapun model dari van meter dan van horn dapat dilihat pada halaman selanjutnya :



Gambar 5. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model dari Meter dan Horn ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel yang lain, seperti:

- Variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik
- Variabel sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar badan pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan
- Komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana

- Komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- Karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana
- Karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung.

f. Model Implementasi Kebijakan Sabatier dan Mazmanian

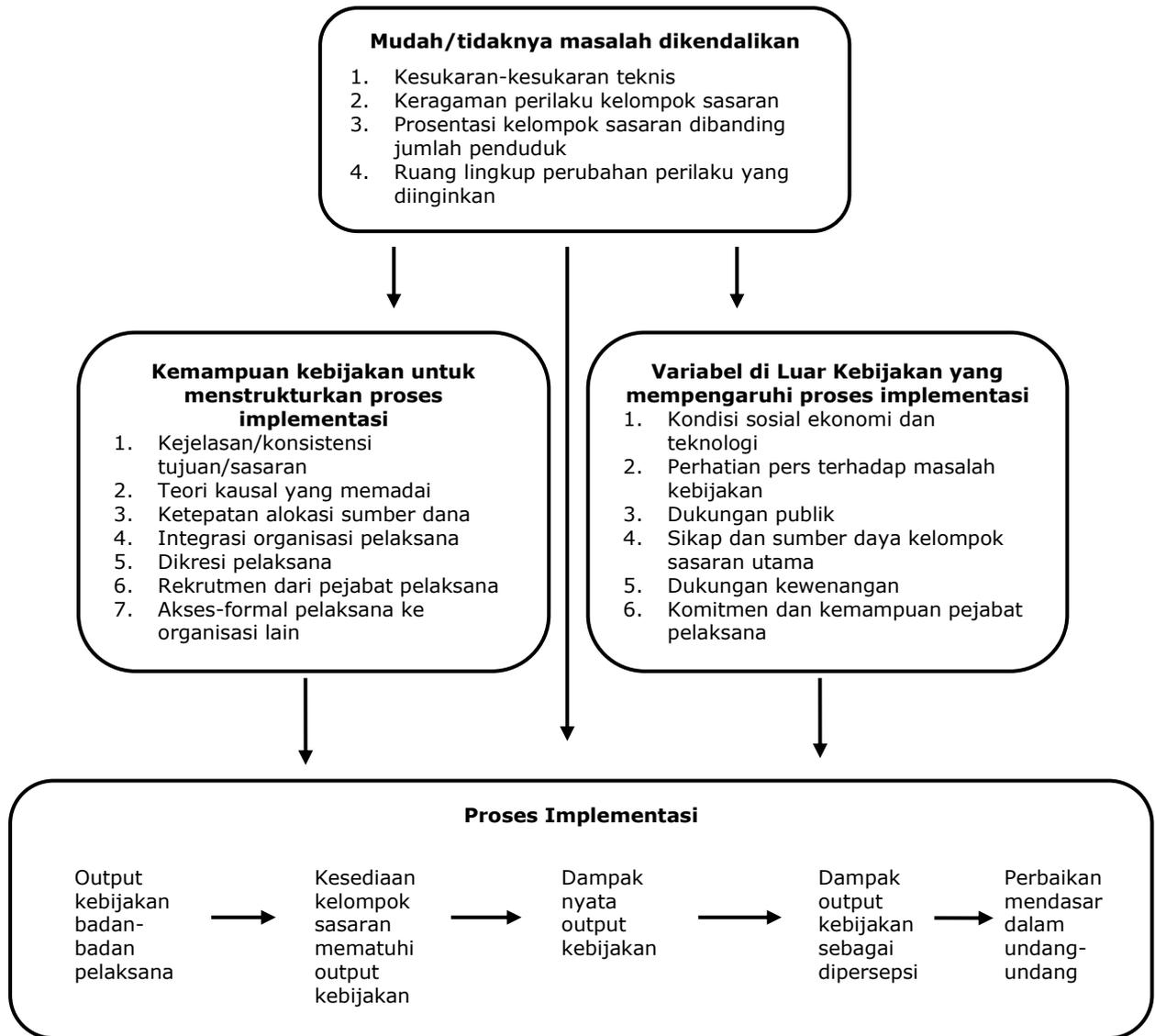
Menurut model kebijakan Sabatier dan Mazmanian dalam Wahab (2004:81-82), kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

“Variabel-variabel yang dimaksud menurut Sabatier dan Mazmanian dalam Wahab (2004:81-82) dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya ; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.”

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan Negara ini dapat dilihat secara jelas pada halaman berikutnya.

Pada gambar tersebut ketiga kategori variabel tersebut diatas, disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*.)



Gambar 6. Model Implementasi Kebijakan Sabatier dan Mazmanian

Dalam hubungan ini bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain : misalnya, tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (actual impact) keputusan-keputusan tersebut.

g. Model Formulasi Kebijakan Publik – Ripley dan David

Model kebijakan dari Ripley dan David hendak menyatakan dua proses kebijakan publik yang lahir dari siklus pendek dan siklus panjang.

Siklus pendeknya adalah :

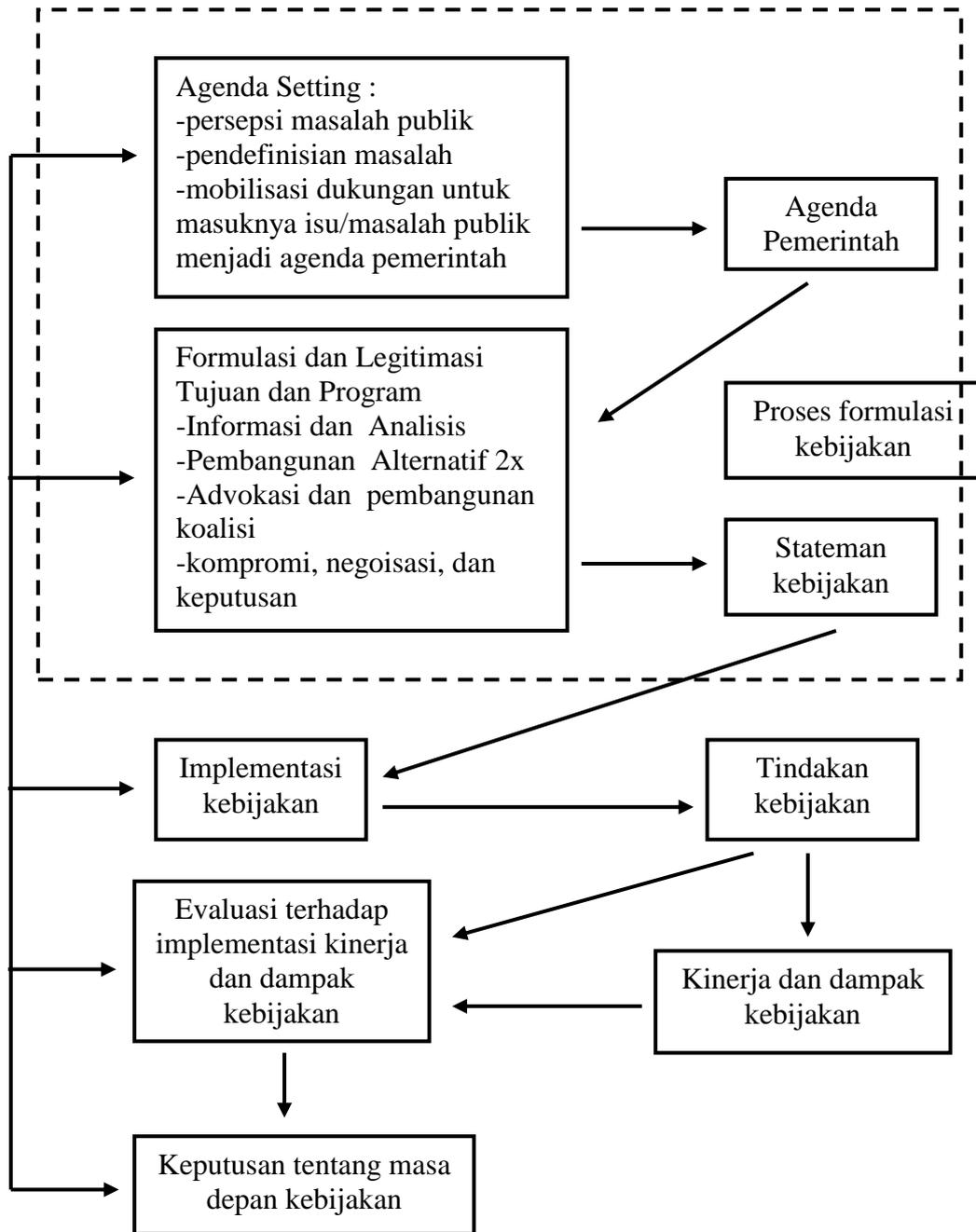
- a. Penyusunan Agenda Pemerintah
- b. Agenda Pemerintah
- c. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan
- d. Kebijakan

Siklus pendeknya adalah :

- a. Penyusunan Agenda Pemerintah
- b. Agenda Pemerintah
- c. Formulasi dan Legitimasi Kebijakan
- d. Kebijakan
- e. Implementasi Kebijakan
- f. Tindakan Kebijakan
- g. Kinerja Dan Dampak Kebijakan
- h. Evaluasi Terhadap Implementasi, Kinerja Dan Dampak Kebijakan
- i. Keputusan Tentang Masa Depan Kebijakan (keputusan baru)

(Dwiyanto Indiahono, 2009:23)

Dalam tahapan kebijakan ini, kebijakan dipandang sebagai sebuah siklus yang dimungkinkan akan terjadi evolusi kebijakan. Sebuah kebijakan akan melewati serangkaian proses implementasi, monitoring dan evaluasi. Kebijakan akan lahir kembali dengan perubahan secara inkremental dan tidak menutup kemungkinan akan terjadi perubahan yang mendasar meskipun amat jarang terjadi. Berikut gambar tahapan kebijakan Ripley dan David pada halaman selanjutnya :



Gambar 7. Tahapan Kebijakan Publik Ripley Dan David

Fase Penyusunan Agenda

- Persepsi Masalah Publik, yaitu menunjuk bagaimana isu masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, termasuk isu atau masalah tingkat kepentingan, keseriusan atau relatif biasa.
- Pendefinisian Masalah, yaitu menunjuk adanya pembatasan masalah yang dilakukan oleh publik sendiri. Meskipun di masyarakat banyak terdapat isu yang berbeda dan juga

persepsi, namun ranah masalah pada fase ini sudah dapat diidentifikasi.

- Mobilisasi dukungan untuk masuknya isu/masalah publik menjadi agenda pemerintah, yaitu menunjuk upaya dari masyarakat untuk memasukkan masalah atau isu publik tertentu ke dalam agenda pemerintah. Sampai titik inilah dibutuhkan kekuatan politik dari masing-masing kelompok kepentingan. Kelompok yang paling memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pihak lainlah yang isu, pembatasan dan definisinya dipakai sebagai acuan ketika masuk agenda pemerintah. (Dwiyanto Indiahono, 1992:24)

Setelah masalah publik masuk agenda pemerintah, masalah publik tersebut harus melewati mekanisme politik untuk mendapatkan solusi terbaik. Fase ini sering disebut sebagai tahapan formulasi dan legitimasi, adapun fase-fase yang dapat dilalui dalam mekanisme ini adalah

- Tujuan dan Program, yaitu masing-masing kelompok kepentingan mulai berlomba untuk menginterpretasi masalah publik yang dihadapi dan menciptakan tujuan dan desain program yang dapat diterima sebagai solusi dari masalah publik.
- Informasi dan analisis, yaitu untuk dapat mengidentifikasi masalah publik secara cermat, masing-masing kelompok dalam proses politik ini membutuhkan informasi dan analisis dari para ahli sehingga, kebijakan yang diambil nantinya dapat berkualitas.
- Pembangunan alternatif-alternatif, yaitu tindak lanjut dari pengumpulan informasi dan analisis maka mulailah dirancang alternatif-alternatif kebijakan yang diyakini dapat menjadi solusi dari masalah publik. Terkadang dalam ranah ini masih sangat rasional dan idealis.
- Advokasi dan pembangunan koalisi, yaitu setelah masing-masing kelompok kepentingan mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan yang sejauh mungkin memenuhi kaidah rasionalitas, sekarang masuklah babak berikutnya yang amat politis. Masing-masing pihak mulai mengembangkan lobi-lobi agar kebijakan yang keluar nantinya dapat mengadopsi seluruh atau sebagian besar ide dari kelompoknya.
- Kompromi, negosiasi dan keputusan, yaitu merupakan fase akhir dari pengambilan kebijakan. Masing-masing pihak mulai berkompromi atas solusi dari masalah publik yang dihadapi.

Masing-masing pihak mulai melakukan tawar-menawar atas kebijakan yang akan diambil.

h. Pemilihan Model dan Operasionalisasi Model Terpilih

Berdasarkan beberapa model implementasi kebijakan yang disebutkan diatas, maka model yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi yang dikembangkan George C. Edwards III, karena keempat faktornya beroperasi secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu atau bersifat merintang implementasi kebijakan.

Pemilihan model implementasi George C. Edwards III karena pada model ini mempunyai kelebihan pada penggunaan sumber-sumber pelaksana kebijakan mulai dari peraturan maupun penyelenggara peraturan itu sendiri, dibandingkan dengan model implementasi lain. Pada model implementasi George C. Edwards III terdapat tahapan-tahapan kebijakan seperti komunikasi, sumber-sumber yang meliputi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas-fasilitas; kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi. Kemudian tahap berikutnya adalah prakondisi yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi kebijakan dan hambatan utama yang mengakibatkan implementasi gagal. Sehingga dengan pemaparan tersebut penulis menilai bahwa model kebijakan yang paling sesuai dalam penelitian ini dan mudah untuk digunakan dan dipahami adalah model kebijakan Edward III.

G. Kerangka Pikir

Pada penelitian ini penulis menjelaskan tentang Implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil, maka kebijakan dikeluarkan oleh Walikota Bandar Lampung, melalui Surat Edaran Walikota Bandar Lampung nomor : 800/1871/L.03/2011 yang ditujukan kepada para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung, dalam penelitian ini penulis mengkaji proses implementasi Surat Edaran Walikota Bandar Lampung di Dinas Tata Kota Bandar Lampung,

Penulis menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George Edward III, karena digunakannya sumber-sumber pelaksana kebijakan mulai dari peraturan maupun penyelenggara peraturan itu sendiri dan untuk mempermudah penulis melihat bagaimana proses implementasi kebijakan Surat Edaran Wali Kota Di Dinas Tata Kota Bandar Lampung yang terdiri dari empat variabel yaitu :

1. Komunikasi yang berkenaan dengan penyampaian informasi tentang implementasi kebijakan surat edaran walikota tentang kedisiplinan PNS di Dinas Tata Kota Bandar Lampung kepada semua organisasi pelaksana dan pihak lain yang terkait, kejelasan penyampaian informasi, serta konsistensi dalam mengimplementasikan kebijakan Surat Edaran Wali Kota tersebut.
2. Sumber daya yang berkenaan dengan sumber daya manusia dalam mengimplementasikan surat edaran walikota tersebut dalam

upaya, fasilitas yang digunakan dalam implementasi kebijakan serta dana yang digunakan.

3. Kecenderungan-kecenderungan yang berkenaan dengan interpretasi serta motivasi pegawai terhadap ditetapkannya kebijakan surat edaran walikota tentang kedisiplinan PNS di Dinas Tata Kota Daerah Bandar Lampung.

4. Struktur Birokrasi

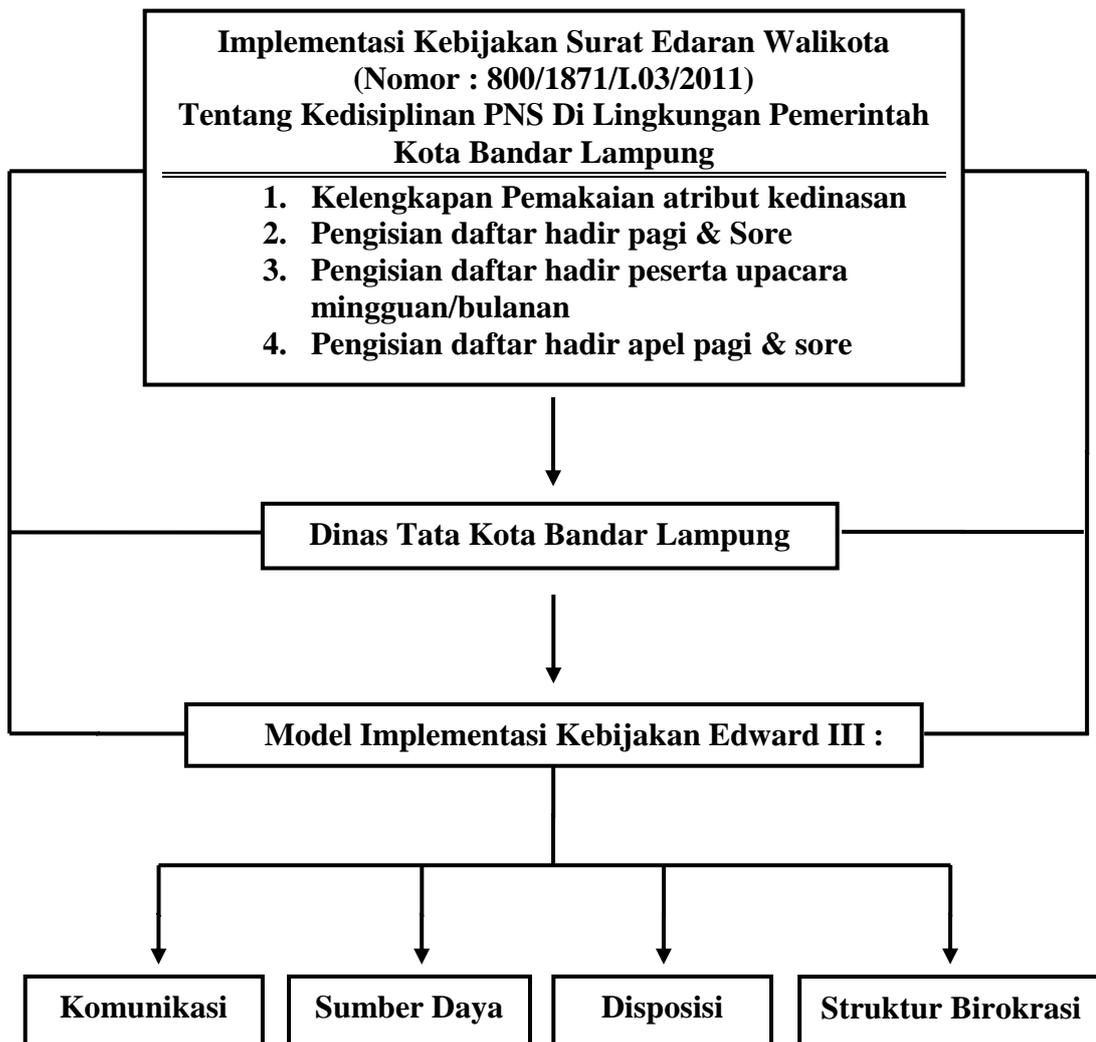
Keempat variabel diatas dimasukkan kedalam tabel aplikasi konseptual

Model Edward III yaitu :

Tabel 1. Aplikasi Konseptual Model Kebijakan Edward III

Aspek	Ruang Lingkup
Komunikasi	<ol style="list-style-type: none"> a. Siapakah implementor dan kelompok sasaran dari program/kebijakan ? b. Bagaimana sosialisasi program/kebijakan efektif dijalankan ? <ul style="list-style-type: none"> - Metode yang digunakan - Intensitas komunikasi
Sumber daya	<ol style="list-style-type: none"> a. Kemampuan implementor <ul style="list-style-type: none"> - Tingkat pendidikan - Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail program - Kemampuan menyampaikan program dan mengarahkan b. Ketersediaan dana, sarana dan prasarana <ul style="list-style-type: none"> - Berapa dana yang dialokasikan - Apa saja sarana dan prasarana yang dimiliki
Disposisi	Karakter pelaksana <ul style="list-style-type: none"> - Tingkat komitmen dan kejujuran; dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksana kegiatan dengan guideline program yang telah ditetapkan. Semakin sesuai dengan guideline semakin tinggi komitmennya.
Struktur birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> a. Ketersediaan SOP yang mudah dipahami b. Struktur organisasi

Setelah dinilai dengan beberapa hal tersebut, maka akan terlihat proses dari implementasi kebijakan Surat Edaran Walikota di Dinas Tata Kota Bandar Lampung. Dimana tahapan awal dalam implementasi adalah penetapan dan pelaksanaan 4 objek penelitian dari Surat Edaran Walikota Bandar Lampung yang secara rinci dapat dijelaskan pada kerangka pikir dibawah ini :



Gambar 8. Kerangka Pikir