

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Kebijakan**

#### **1. Definisi Kebijakan**

Secara umum, istilah kebijakan dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (Winarno, 2012:19). Tetapi terkadang istilah kebijakan seringkali diartikan sebagai tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan/rancangan-rancangan besar. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone (Winarno, 2012:20) bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Nugroho (2011:93), mendefinisikan kebijakan publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Sedangkan menurut David Easton dalam Nugroho (2011:93), mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*).

Istilah kebijakan yang tak asing di dengar yakni, kebijakan publik yang di definisikan oleh Thomas R. Dye (dalam Agustino 2012:7). Mendefinisikan kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Terkait dengan definisi yang diberikan R. Dye ini memberikan batasan yang jelas terhadap keputusan pemerintah untuk dilakukan dan apa sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah, tak hanya itu definisi ini juga memberikan pemahaman mencakup tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah. Batasan lain tentang kebijakan publik yang diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan, seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada di luar domain kebijakan publik. (Winarno, 2012:20).

Selain itu menurut pandangan lain Carl I. Friedrich dalam Agustino (2012:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya. Untuk mencapai tujuan yang dimaksud dari kebijakan sebagai dari kegiatan, Carl I. Friedrich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak terlalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Kebijakan harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan di atas peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah publik untuk kepentingan masyarakat pada umumnya.

## **2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik menaruh minat mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan tersebut meliputi lima tahap dalam (Winarno, 2012:35) yaitu :

### **a. Tahap Penyusunan Agenda.**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu

masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah.

c. Tahap Adopsi Kebijakan.

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas *legislative*, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan

sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Paparan tentang tahap-tahap kebijakan di atas telah menjelaskan bahwa kebijakan merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan semuanya merupakan bagian integral yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap awal dimana dalam tahap tersebut dilakukan identifikasi persoalan (masalah) publik yang layak untuk dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu tahap formulasi kebijakan. Setelah diformulasikan, pada tahap-tahap adopsi kebijakan akan dipilih alternatif terbaik yang akan dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik.

Selanjutnya, kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang telah ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan akan menilai ketepatan, manfaat, dan

efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

## **B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan**

### **1. Definisi Implementasi Kebijakan**

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “implementation”, berasal dari kata kerja “to implement”. Menurut Webster’s Dictionary (dalam Tachan, 2008:29), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin “*implementum*” dari asal kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*impere*” dimaksudkan “*to fill up*”, “*to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi. Dalam Webster’s Dictionary (dalam Tachan, 2008: 29) selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai :

- 1) *to carry into effect ; accomplish.*
- 2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling ; to give practical effect to.*
- 3) *to provide or equip with implements”*

**Pertama**, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan”.

**Kedua**, *to implement* dimaksudkan “meyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu”.

**Ketiga**, *to implement* dimaksudkan menyediakan/melengkapi dengan alat.

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (dalam Tachan, 2008:29) mengemukakan bahwa, *implementation as to carry out, accomplish fulfill produce, complete*. Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bernilai dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktifitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (dalam Tachan, 2008:30) mengemukakan bahwa: *“policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”*. Kemudian Edward III (dalam Tachan, 2008:30) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Sedangkan Grindle (dalam Tachan, 2008:30) mengemukakan bahwa: *“implementation-a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ditetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan

evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Van Horn dan Van Meter yang dikutip oleh (Agustino, 2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah serta swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan. Tindakan-tindakan tersebut berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kelompok. Eugene Bardach (1991:30) dalam Agustino (2008:138) menggambarkan kerumitan proses implementasi yaitu: “Membuat sebuah program dan kebijakan yang kelihatannya bagus di atas kertas lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang”.



Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2012:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Matland (1995:145) mencatat bahwa literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*top-down*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom-up*). Kelompok dengan pendekatan *top-down* melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan selain itu, kelompok *top down* juga memutuskan perhatiannya faktor-faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral atau pada variabel yang bersifat makro. Pada sisi lain, kelompok *bottom-up* menekankan pada dua hal yakni kelompok sasaran dan para penyedia layanan.

Model *top-down* memandang implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan pada tingkat lapangan. Dalam model ini, implementasi dapat dianggap sebagai proses untuk menjamin tercapainya tujuan kebijakan yaitu telah di tetapkan. Matland (1995:146) meringkas berbagai pikiran pokok dari model *top-down* ke dalam empat hal: menjadikan tujuan kebijakan bersifat jelas dan konsisten, meminimalkan jumlah aktor, membatasi rentang perubahan yang diperlukan,

menepatkan tanggungjawab implementasi pada instansi yaitu bersimpati dengan tujuan kebijakan.

Beberapa ahli yang dapat digolongkan sebagai penganut pendekatan *top-down* adalah: Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980) dan Grindel (1980). Mereka diklasifikasikan sebagai pengguna pendekatan *top-down* karena cara kerja mereka sesuai dengan langkah-langkah yang telah dijalankan di depan yaitu dimulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektivitas pencapaian tujuan kebijakan tersebut di lapangan. Cara pendekatan yang demikian sering disebut sebagai pendekatan *command and control* yang secara harfiah diartikan sebagai komando dan mengawasi pelaksanaannya (P. DeLeon dan L. DeLeon, 2002).

Disebut sebagai pendekatan *command and control* karena didasarkan pada asumsi-asumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan selanjutnya bagaimana cara atasan mengatasi para bawahan tersebut dalam melaksanakan perintahnya. Jika diberi makna luas, kejelasan perintah atasan ini pada dasarnya berkaitan dengan kejelasan pendefinisian tentang tujuan kebijakan. Karena yang memiliki otoritas tertinggi untuk memahami dan menafsirkan tujuan kebijakan adalah atasan maka bentuk interpretasi terhadap tujuan-tujuan kebijakan tersebut adalah berupa perintah atau intruksi atasan. Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya berhenti sampai tujuan suatu kebijakan dapat dipahami dengan jelas oleh atasan dan kemudian diterjemahkan secara lebih detil dalam bentuk instruksi kerja, akan tetapi juga sangat dipengaruhi bagaimana atasan mampu mengawasi pelaksanaan instruksi yang diberikan tersebut kepada para bawahannya.

## 2. Model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

Berikut beberapa model implementasi kebijakan dari berbagai ahli :

### 1. Model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2012:142) ada enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

#### a. Ukuran dan Tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada dilevel pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk

dilaksanakan dilevel warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang ditetapkan secara apolitik tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang sangat tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya.

d. Sikap/Kecendrungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat

yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Kordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik kordinasi dan komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi kegagalan kinerja implementasi kebijakan, karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula dan memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin mempengaruhi terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- 2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan poses-proses dalam badan pelaksana;
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- 4) Vitalitas suatu organisasi;
- 5) Tingkat komunitas "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksanaan keputusan.

## **2. Model yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabtier**

Model implementasi kebijakan publik yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabtier dalam Agustino (2012:144)

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang digarap meliputi :
  - 1) Kesukaran-kesukaran teknis
  - 2) Keberagaman perilaku yang diatur
  - 3) Persentasi totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
  - 4) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
  
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :
  - 1) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai
  - 2) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan
  - 3) Ketetapan alokasi sumber dana
  - 4) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana
  - 5) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
  - 6) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaksud dalam undang-undang
  - 7) Akses formal pihak-pihak luar
  
- c. Variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
  - 1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
  - 2) Dukungan politik

- 3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
- 4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

### 3. Model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle.

Model yang berpendekatan *top down* dikemukakan oleh Merilee S. Grindle. Pendekatannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang diraih. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas *Content of policy* dan *Context of policy*. Variabel menurut Grindle dalam Agustino (2012:154) adalah :

a. *Content of Policy* menurut Grindle adalah :

- 1) *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest Affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-



kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

2) *Type of benefits* (Tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3) *Extent of Change Envision* (Derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskankan pada poin adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

4) *Site Of Desicion Making* (Letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan di implementasikan.

5) *Program implementer* (Pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan dan harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

6) *Resours Comitted* (Sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

b. *Context of policem* menurut Grindle adalah :

1) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna mempelancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak di implementasikan akan jauh arang dari api.

2) *Instutution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga mempengaruhi terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini

ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

- 3) *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

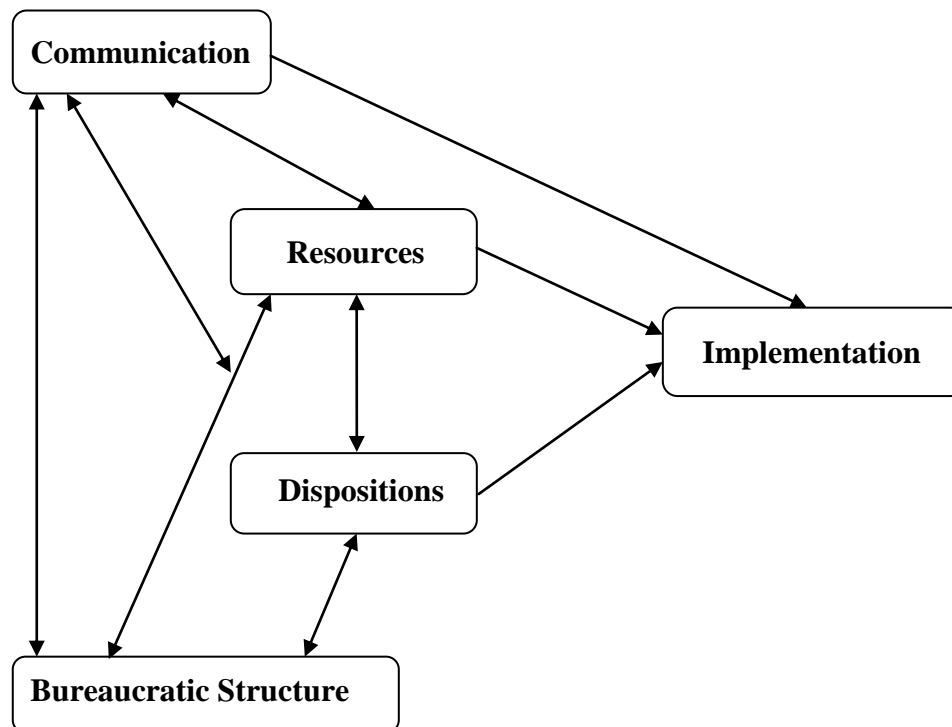
#### **4. Model yang dikemukakan oleh George C. Edwards III.**

Menurut George C. Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy* (1980) yang dikutip dalam web-site, dalam mengajukan pendekatan implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni:

- 1) Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?
- 2) Faktor yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni (1) komunikasi (*communications*), (2) sumber daya (*resources*), (3) sikap birokrasi atau pelaksana (*dispositions atau attitudes*) dan (4) struktur organisasi (*burehcratic sturukture*), termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan. Ke-empat faktor di atas harus dilaksanakan secara stimulan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuannya adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara mem *breakdown* (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi ke dalam komponen prinsip.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub katagori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruh terhadap implementasi.



Sumber : George C. Edwards III :  
*Implementation Public Policy, 1980*

Gambar 1. Dampak langsung dan tidak langsung dalam implementasi

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

- 1) **Komunikasi** yaitu : Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu di komunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu

di komunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, menyebarkanluaskanya. Disamping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggung jawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus di terima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan di arahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehinga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

- 2) **Sumber Daya** yaitu : Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumber daya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staff, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya

fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

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

Informasi merupakan sumber daya penting bagi pelaksana kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi para pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan di lapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana di lapangan. Kekurangan informasi atau pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada ditempat kerja sehingga menimbulkan inefesien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

- 3) **Disposisi atau Sikap** adalah : Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka

akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan. Dan intensitas dari respon tersebut para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun sering kali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tetap karena mereka menolak tujuan yang ada di dalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menetapkan kebijakan menjadi prioritas program, penetapan pelaksanaan dengan orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

- 4) **Struktur Birokrasi** adalah : Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan esekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Bila sumber daya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para

implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi kordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumber daya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

### **C. Pembentukan Tim ISO**

Setelah penunjukkan wakil manajemen maka tahapan persiapan penerapan SMM pembentukan tim ISO. Hal tersebut penting di lakukan karena SMM merupakan suatu sistem manajemen mutu yang penerapannya adalah tanggung jawab semua pihak seperti direksi hingga level yang paling bawah dalam struktur organisasi badan usaha itu.

Pembentukan Tim ISO yang terdiri dari:

- a. Seorang Wakil Manajemen (WM).
- b. Seorang panel audit yang bertugas mengkoordinasi pelaksanaan audit mutu internal badan usaha
- c. Seorang pusat mengendali dokumen, yang bertugas mengendalikan seluruh dokumen mutu badan usaha dalam menerapkan SMM mulai dari mendistribusikan, menyimpan, memelihara, menarik dokumen, menghancurkan dan memastikan bahwa dokumen mutu yang beredar adalah dokumen terkini atau paling mutakhir.



d. Personil wakil dari tiap-tiap bagian yang bertugas membuat dan membangun SMM di lingkungan bagiannya serta dapat dilibatkan sebagai calon auditor internal yang akan mengaudit kondisi penerapan SMM di internal badan usaha.

#### **D. Proses Sertifikasi dan Memilih Lembaga Sertifikasi**

Proses sertifikasi ISO meliputi penyusunan program kualitas yang memenuhi persyaratan yang telah diterapkan. Sertifikasi ISO 9001:2008 sendiri, merupakan pengakuan internasional terhadap sistem manajemen mutu (*quality management system*) suatu organisasi, juga merupakan pengakuan bahwa suatu organisasi telah menerapkan ISO 9001:2008 yang merupakan titik awal atau gerbang untuk memasuki era sistem manajemen mutu internasional dalam upaya mencapai kinerja yang lebih baik.

Perlu diketahui bahwa sistem akreditasi dan sertifikasi ISO 9001 merupakan pengakuan atas konsistensi standar sistem manajemen mutu ISO 9001:2000. Tanggungjawab dan wewenang pemberian akreditasi standar dan sertifikasi secara internasional dilakukan oleh suatu badan dunia federasi badan akreditasi badan nasional lebih dari 30 negara di dunia, di antaranya; KAN (Indonesia) menjadi anggotanya. Di tingkat regional Asia-Pasifik terdapat pula federasi badan akreditasi yaitu *pacific accreditation* (PAC) yang anggotanya antara lain; CNAB (China), CNACR (China), DSM (Malaysia), JAB (Jepang), KAN (Indonesia), JAS-ANZ (Australia-Selandia Baru), KAB (Korea Selatan), SAC (Singapura), SCC (Kanada) dan NAC (Thailand).

Badan akreditasi di Indonesia adalah Komite Akreditasi Nasional (KAN) yang mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk menyelenggarakan sistem

akreditasi dan sertifikasi di negara republik Indonesia. Tugasnya adalah memberikan akreditasi kepada semua lembaga sertifikasi dan laboratorium uji yang telah lulus asesmen sesuai persyaratan standar di seluruh wilayah Indonesia. Sistem akreditasi KAN telah diakui oleh IAF dan PAC, karena telah dilakukan peninjauan terhadap pemenuhan kesesuaian sistem yang diterapkan oleh KAN. KAN telah menandatangani nota IAF dan PAC. Sesuai ketentuan World Trade Organization (WTO) bahwa negara-negara yang menyepakati perdagangan bebas harus menandatangani nota perjanjian saling pengakuan terhadap penggunaan standar-standar internasional termasuk ketentuan-ketentuannya.

Untuk memilih lembaga sertifikasi sistem manajemen mutu (SMM), parameter yang harus diketahui adalah, bahwa manajemen dan pengoprasiaannya lembaga sertifikasi harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam standar internasional. Parameter lembaga sertifikasi yang harus diperhatikan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Lembaga sertifikasi harus imparial, yaitu harus terbuka terhadap semua kepentingan dan lembaga bukan merupakan bagian kepentingan pihak tertentu, misalnya kepentingan partai tertentu atau bisnis tertentu yang menyebabkan ia tidak dapat diakses oleh siapapun yang bukan merupakan bagian kepentingannya.
- 2) Lembaga sertifikasi harus memiliki tanggungjawab atas keseluruhan proses sertifikasi dan memberikan jaminan, bahwa implementasi sistem manajemen mutu benar-benar dilaksanakan oleh kliennya.

- 3) Lembaga sertifikasi harus mempunyai manajemen yang profesional. Semua personil yang terlibat dalam lembaga sertifikasi harus memiliki kompetensi dan keterampilan untuk mengelola dan mengoperasionalkan sistem lembaga sertifikasi. Para auditor harus terampil melakukan audit secara langsung dan memiliki kompetensi yang sesuai dengan bisnis yang diaudit. Audit yang mengaudit industri jasa konstruksi harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang jasa konstruksi.
- 4) Lembaga sertifikasi harus memiliki legalitas hukum, tentunya lembaga sertifikasi yang beroperasi di Indonesia harus berbadan hukum mengikuti peraturan hukum di Indonesia. Lembaga sertifikasi yang beroperasi di wilayah Indonesia yang tidak berbadan hukum Indonesia harus mendapatkan pengawasan dari instansi pemerintah yang berwenang.
- 5) Lembaga sertifikasi maupun personilnya harus independen, personal yang melaksanakan proses audit dan yang menentukan keputusan sertifikasi harus terpisah. Tim audit yang memeriksa penerapan sistem manajemen mutu di badan usaha hanya memberikan rekomendasi dan tidak diberi kewenangan memutuskan lulus sertifikasi. Keputusan lulus tidaknya suatu badan usaha memperoleh sertifikasi ISO 9001:2000 dilakukan oleh tim tersendiri.
- 6) Lembaga sertifikasi maupun personilnya harus menjaga kerahasiaan badan usaha yang menjadi kliennya. Setiap personil, baik staff maupun auditor yang terkait harus mematuhi kode etik yang telah ditandatangani.

- 7) Lembaga sertifikasi harus menerapkan sistem manajemen mutu sesuai standar internasional yang relevan, dengan membuat manual mutu, prosedur dan seterusnya berdasarkan standar untuk lembaga sertifikasi sistem mutu.
- 8) Lembaga sertifikasi harus diakreditasi secara resmi oleh badan akreditasi yang berwenang di setiap negara. Sesuai nota perjanjian saling pengakuan IAF dan PAC lembaga sertifikasi-sertifikasi yang beroperasi di Indonesia harus diakreditasikan oleh KAN.

Hal ini perlu diwaspadai, kita sebagai bangsa yang besar harus bangga dengan kemampuan bangsa sendiri dan harus cinta terhadap produk negeri sendiri. Badan akreditasi akan memberikan izin kepada lembaga sertifikasi untuk melaksanakan asesment dan sertifikasi berdasarkan ruang lingkup akreditasi yang ditetapkan sesuai kemampuan dan kompetensi para auditor yang ada di lembaga sertifikasi tersebut.

Latar belakang pengalaman auditor sangat mempengaruhi hasil audit, apabila auditor tidak memiliki latar belakang pengalaman dan kompetensi yang sesuai dengan proses bisnis badan usaha yang diaudit, maka hasil audit tidak mempunyai bobot dan bagi badan usaha yang bersangkutan tidak akan memperoleh manfaat atas penerapan sistem manajemen pada badan usaha itu sendiri. Bagi badan usaha jasa konstruksi hendaknya memilih lembaga sertifikasi yang memiliki ruang lingkup akreditasi bidang konstruksi dan meminta auditor yang ditugasi mengerti dan mempunyai latar belakang di bidang jasa konstruksi.

## E. Kerangka Pikir

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Nugroho 2011:93), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. Kebijakan harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi.

Tahap-tahap kebijakan tersebut meliputi lima tahap (Winarno, 2012:35) yaitu:

- a. Tahap Penyusunan Agenda.
- b. Tahap Formulasi Kebijakan.
- c. Tahap Adopsi Kebijakan.
- d. Tahap Implementasi Kebijakan.
- e. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Implementasi kebijakan diartikan sebagai aktifitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

### Model Implementasi Kebijakan menurut George C. Edwards III

1. Komunikasi (*communications*)
2. Sumber daya (*resources*)
3. Sikap birokrasi atau pelaksana (*dispositions or attitudes*)
4. Struktur organisasi (*burehcratic sturukture*)

Terwujudnya Tertib Implementasi Sistem Manajemen Mutu (SMM ISO 9001:2008) di Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Lampung

*Sumber : diolah peneliti, 2015*

## **F. Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan kerangka pikir penelitian di atas, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah: Implementasi Sistem Manajemen Mutu Internasional Standar Organisasi (SMM ISO 9001:2008) di Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Lampung terkendala oleh aspek komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi.