

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, semakin menjadi perhatian dalam studi-studi administrasi publik baik di negara-negara industri maupun negara berkembang. Sehubungan dengan hal tersebut para peneliti mulai menyadari pentingnya fase implementasi kebijakan menggeser paradigma sebelumnya yang berpandangan fase perumusan kebijakan lebih diutamakan karena untuk kepentingan masyarakat pada umumnya.

Berkait dengan kepentingan tersebut di atas, maka berikut akan disajikan urgensi penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan topik penelitian ini. Penelitian yang terdahulu dengan topik di atas akan menjadi rujukan, dan menjadi pertimbangan agar penelitian ini memberikan nilai tambah terhadap penelitian yang sudah ada sebelumnya.

Penelitian yang mengkaji kemungkinan penerapan kebijakan pemerintah terkait implementasi kebijakan pelayanan terpadu satu pintu. Penelitian implementasi kebijakan menjelaskan mengapa kebijakan yang diterapkan mengalami penyimpangan dalam pelaksanaannya, penjabaran kebijakan ke dalam mekanisme dan menterjemahkan tujuan ke prosedur rutin (Suwitri, 2011).

Arah kebijakan PTSP. Perlu masukan dari berbagai pihak terus digali dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan masukan dan solusi terutama pada bagian perumus kebijakan peraturan pemerintah daerah

yang mengatur kebijakan PTSP. Mazmanian dan Sabatier (1983:4) menjelaskan latar belakang pentingnya studi implementasi kebijakan adalah:

- a. Kenyataan yang berbeda dari pandangan sebelum yang menyakini bahwa tujuan dari kebijakan secara otomatis akan tercapai setelah program ditetapkannya oleh lembaga politik yang berwenang, studi implementasi kebijakan justru menunjukkan bahwa kegiatan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan merupakan hal yang kompleks dan menentukan hasil pencapaian kebijakan.
- b. Badan-badan administratif yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan tidak semata-mata mendapatkan pengaruh dari banyak faktor lain yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang pada akhirnya menentukan hasil pencapaian kebijakan.
- c. Banyak kasus tentang kegagalan implementasi kebijakan atau implementasi kebijakan berhasil dilaksanakan sesuai program namun gagal mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri.

Penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) telah banyak dilakukan di beberapa Provinsi/Kabupaten/Kota di Indonesia. Penelitian terdahulu yang mengkaji kemungkinan penerapan kebijakan pemerintah terkait Pelayanan Terpadu Satu Pintu, penelitian yang disajikan peneliti disini hanya sebagian dari peneliti yang sudah pernah dipilih yang mendekati fokus penelitian ini. Penelitian terdahulu tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Implementasi Perwali Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pengelolaan Perizinan Secara Terpadu Satu Pintu Kota Sala Tiga”. Oleh: Maya Wulan Pramesti, *Proudly Served by LiteSpeed Web Server at jurnal.unisfat.ac.id Port 80, 13-May-2015.*

Tujuan penelitian adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik b). memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan prima. Sedangkan sasaran penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah: a). terwujudnya pelayanan publik yang cepat, murah, mudah, transparan, pasti dan terjangkau. b). meningkatnya hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

Hasil penelitian ini adalah implementasinya tidak bisa terlepas dari penyelenggaraan administrasi publik pada tataran Pemerintah Kota Salatiga dimana pada dasarnya tidak bisa terlepas dari perkembangan pemikiran administrasi publik. Salah satu aspek pembangunan yang diharapkan segera dapat ditingkatkan dan menjadi perhatian masyarakat adalah pembangunan di bidang ekonomi.

- b. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Mekanisme Pemerintah dalam Mendukung dan Memberdayakan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)”. Pengalaman Australia yang dapat disesuaikan dengan Konteks Indonesia. Penelitian yang didukung Allison Sudradjat Award Pebruari 2014. Oleh: Risa Bhinekawati. Penerima *Australian Leadership Award* dan *Allison Sudradjat Award*.

Tujuan penelitian adalah menganalisis untuk menemukan pembelajaran dari pengalaman Australia dalam mendukung dapat diterapkan dalam konteks Indonesia. Kebijakan hanya akan dapat dijalankan dan dicapai jika diintegrasikan kedalam struktur pemerintahan Australia. Untuk melakukannya, kebijakan pemerintah dan regulasi di Australia diintegrasikan dengan pelayanan publik.

Hasil dari penelitian adalah Dalam menjalankan kebijakan untuk usaha kecil, Pemerintah Australia bekerjasama dengan institusi lokal untuk menterjemahkan kebijakan menjadi aksi nyata. Seluruh negara bagian dan pemerintah lokal mengacu pada referensi yang sama, yaitu portal pemerintah dalam mendukung usaha kecil. Ada dua pelayanan “satu pintu”, yaitu business gov sebagai portal untuk mendukung usaha kecil (berupa bimbingan, hibah, pelatihan, dsb) Portal satu pintu untuk kebutuhan lisensi bisnis, walaupun selalu mengacu kepada satu portal nasional, pemerintah negara bagian dan lokal dapat menggunakan mekanisme yang berbeda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha di daerah mereka masing-masing. Sebagai contoh, di negara bagian New South Wales, pelayanan kepada usaha kecil dilakukan oleh “Business Enterprise Center” sedangkan di Australia Capital Territory (ACT), pelayanan ini diberikan oleh: Canberra Business Point.

- c. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Daya Saing Investasi Dan Perdagangan Kepulauan Riau Sebagai Garda Terdepan Perbatasan

Indonesia-Singapura” Oleh: Ade Priangani, Jurnal Online Westphalia, Vol.13, No.1 (Januari-Juni 2014) Issn 0853-2265.

Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis parameter daya saing menurut dari sumber daya alam, lingkungan, bisnis, industri terkait dan pendukung, permintaan domestik (keseluruhannya termasuk dalam faktor fisik).

Hasil dari penelitaian adalah merupakan beberapa kajian masalahdaya saing (competitiveness), “diawali” oleh konsep keunggulan komparatif (comparative advantage) kini mendapat perhatian yang semakin besar terutama tiga dekade belakangan ini. Daya saing, satu dari sekian jargon yang sangat populer, tetapi tetap tak sederhana untuk dipahami. tentang daya saing tak luput dari kritik dan perdebatan yang juga terus berlangsung hingga kini.

- d. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Implementasi Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 87 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pada Badan Koordinasi Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BKPMPT) Provinsi Sumatera Barat”. Oleh: Hamid, (11 Maret 2016).

Tujuan penelitian adalah menganalisis sistem pelayanan perizinan pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam Penandatanganan dokumen perizinan, dan kewenangan tersebut dialihkan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Sumatera Barat.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi yang dilakukan oleh BKPMPT sudah berjalan dengan baik, selain itu juga memberikan dampak positif terhadap reformasi birokrasi perizinan. Dalam hal Penandatanganan dokumen perizinan, dan kewenangan tersebut dialihkan kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Sumatera Barat. Dengan 15 SKPD terkait menjadi sasaran dari kebijakan tersebut.

- e. Hasil penelitian terdahulu dengan judul "*Implementasi One Stop Services (OSS) Dalam Upaya Peningkatan Investasi*" oleh: Mg. Westri Kekalih Jurnal *Riptek*, Vol. 2 No. 1, Tahun 2008, Hal: 14-17.

Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan *One Stop Services (OSS)* dalam upaya peningkatan investasi.

Hasil dari penelitaian adalah merupakan beberapa kajian masalah daya tarik investasi suatu daerah antara lain *survey World Economic Forum (WEF)* tahun 2005. Faktor penghambat investasi, yakni birokrasi pemerintah yang tidak efisien, infrastruktur yang tidak memadai, peraturan perpajakan, korupsi dan kualitas sumber daya manusia. Dalam implementasi kebijakan terkait dengan waktu penyelesaian izin memakan rentang waktu yang cukup lama, tidak sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP).

- f. Hasil Penelitian terdahulu dengan judul "*Kebijakan Badan Pelayanan Terpadu Dalam Pelayanan Satu Pintu atau Satu Atap (One Stop*

Service) Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Sragen”
oleh: Ridwan, Mochammad pada tahun 2008.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu atau Satu Atap (*One Stop Service*) sebagai bentuk reformasi birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak dengan keberadaan Badan Pelayanan Terpadu Kabupaten Sragen dalam satu pintu atau satu atap (*One Stop Service*) ternyata menimbulkan multi player efek yang sangat signifikan antara lain: peningkatan investasi, adanya penyerapan tenaga kerja di sektor industri, terjadi peningkatan jumlah perusahaan yang memiliki perizinan, peningkatan potensi fiskal, peningkatan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan hambatan-hambatan dari Badan Pelayanan Terpadu dalam satu pintu atau satu atap (*One Stop Service*) di bidang perizinan gangguan adalah sebagai berikut: (1) Sistem yang berlaku masih belum mengaitkan secara langsung prestasi kerja aparat dengan perkembangan karirnya. (2) Sistem tersebut sudah mengatasi hal-hal yang bersifat teknis manajerial, tetapi masih belum membenahi hal-hal yang bersifat strategis kebijakan. (3) Sistem manajemen tersebut juga belum disosialisasikan. Hasil dan pembaharuan reformasi birokrasi PTSP di Kabupaten Sragen yang telah mengangkat nama Indonesia di kancah internasional. Untuk mendukung upaya penerapan revolusi masyarakat Indonesia, khususnya bagi aparatur negara, yang

merupakan modal utama untuk mengangkat Indonesia ke posisi yang lebih tinggi. Revolusi mental mampu mendorong peningkatan kapabilitas dalam pengelolaan tata kelola pemerintahan. Dari situ akan menghasilkan sikap profesional yang pada gilirannya mendorong kualitas kinerja dan pelayanan yang berdaya saing global. “Pemerintah Kabupaten Sragen telah berhasil menerapkan apa yang dinamakan kinerja pelayanan yang optimal, sehingga memang pantas membuahkan apresiasi bergengsi di tingkat dunia”.

- g. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “*Kualitas Pelayanan Publik, Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implentasinya*” Oleh: Puspitosari pada Tahun 2011.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kualitas pelayanan publik konsep, dimensi dan indikator dalam pelayanan di PTSP. Hasil dan pembahasan aspek-aspek yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik menunjukkan tumpang tindih dalam penerapan kebijakan. Korelasi peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan kualitas pelayanan publik. Pengembangan model dalam upaya implementasi kebijakan pelayanan.

- h. Hasil Penelitian terdahulu dengan judul “*Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*”. Oleh: Dwiyanto, Agus.UGM, Yogyakarta pada tahun 2005.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelayanan yang berorientasi pada pengguna jasa layanan publik, dan adanya partisipasi aktif oleh manajemen dalam proses peningkatan kualitas dan standar pelayanan. Fokus penelitian hanya berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan dalam menuju *Good Governance*. Dari hasil penelitian ini bahwa dalam pelayanan publik belum sesuai dengan harapan masyarakat, Standar Pelayanan (SP) dalam penyusunannya belum melibatkan masyarakat yang peduli tentang pelayanan publik, belum ada maklumat janji layanan sebagai tanda komitmen pimpinan.

- i. Hasil Penelitian terdahulu dengan judul "*Implementasi Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*" oleh: Sri Pudyatmoko Y. (Grasindo, pada tahun 2009).

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pelayanan kepada masyarakat dari permohonan dan proses penerbitan izin dan upaya menciptakan penyederhanaan perizinan, Optimalisasi fungsi koordinasi, integrasi, dan simplifikasi perizinan usaha oleh Pemerintah Daerah. Peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pelayanan pelayanan publik (ombudsman). Hasil dari penelitian ini adalah faktor keberhasilan seorang Kepala Daerah yang mampu merubah paradigma lama "dilayani" menjadi paradigma baru "melayani" masyarakat, komitmen pimpinan penyelenggara pelayanan publik sangat menunjang dalam implementasi kebijakan.

- j. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Perjanjian Penanaman Modal dalam Hukum Perdagangan Internasional (*WTO*)”, oleh: Huala Adolf (2004).

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis integrasi ekonomi memiliki prinsip dan mekanisme yang sama dengan perdagangan bebas. kebijakan perdagangan yang menurunkan atau menghapuskan hambatan-hambatan perdagangan diantara negara-negara anggota Asean. Hasil dari penelitian ini adalah penerapan prinsip *Good Governance* dalam upaya mewujudkan pelayanan yang optimal kepada masyarakat guna mewujudkan kepuasan masyarakat dalam berusaha. Fokus penelitian terhadap iklim investasi/penanaman modal dan sarana meminimalisir kendala investasi, salah satunya adalah dengan mengoptimalkan fungsi lembaga PTSP.

- k. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Penanaman Modal Pedoman Prosedur Mendirikan dan Menjalankan Perusahaan Dalam Rangka PMA dan PMDN” oleh: IG Rai Widjaya, Pradnya Paramita, Jakarta, (2005).

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis peningkatan transparansi, akuntabilitas dan daya saing ekonomi dalam memulai usaha. Bagi dunia usaha, memberikan akses yang lebih luas dalam memperoleh perizinan, kepastian hukum dan keadilan dalam memperoleh pelayanan perizinan. Penelitian ini didasarkan oleh hasil laporan Bank Dunia (IFC) tentang Peringkat Indonesia Dalam Doing Business.

Keberadaan PTSP di beberapa daerah cukup mendorong laju pertumbuhan ekonomi.

- I. Penelitian terdahulu dengan judul “Iklim Investasi Di Indonesia, Masalah, Tantangan dan Potensi, Kadin Indonesia” oleh: Tulus Tambunan Jakarta, 2006.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis optimalisasi fungsi koordinasi, integrasi, dan simplifikasi perizinan usaha oleh Pemerintah Daerah, serta implikasinya terhadap dunia usaha. Hasil dari penelitian ini adalah perbaikan iklim investasi dan kendala yang ada, melalui sudut pandang tokoh, dan penerapan kebijakan pemerintah.

- m. Penelitian terdahulu dengan judul “Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan” Oleh Ishak Kusnandar pada tahun 2005.

Penelitian ini bertujuan adalah menganalisis penerapan prinsip akuntabilitas, transparansi serta partisipasi masyarakat dalam perizinan, tumpang tindihnya organisasi menyelenggarakan IMB.

Penelitian ini di fokuskan pada aspek perizinan IMB, yang memiliki regulasi kewenangan oleh pemerintah. Hasil penelitian adalah pelayanan kepada masyarakat masalah IMB belum di dukung oleh sumberdaya manusia yang kompeten sehingga pelayanan tidak sesuai dengan standar pelayanan.

- n. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan” oleh: Trilestari, Endang Wirjatmi, pada tahun 2004.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peningkatan kualitas strategi pelayanan publik yang diperlukan untuk kebutuhan percepatan reformasi birokrasi.

Pelayanan perijinan merupakan salah satu pengungkit dari beberapa sasaran strategis. Menjelaskan tentang model jenis, proses, dan prosedur pelayanan publik dan perilaku aparat pelaksana.

- o. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)”, Fokus Media, 2010.

Penelitian ini bertujuan menganalisis supaya pengembangan model pelayanan untuk mendekatkan pelayanan perizinan kepada masyarakat. Hasil dari penelitian ini berdampak langsung terhadap kelompok sasaran penerima pelayanan. Penerapan PATEN sampai tingkat kecamatan sebagai bagian dari PTSP untuk simplifikasi proses (pertimbangannya aspek geografis).

- p. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia”. Oleh: Effendi, Sofian pada tahun 1995.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis pengaruh deregulasi dan debirokratisasi sebagai strategi pelayanan. Fungsi administratif yang dicapai melalui kebijakan dan pemenuhan ketersediaan sarana

pelayanan. Penelitian ini membahas tentang Pengaruh Debirokratisasi Bidang Perizinan, dalam pencapaian hasil secara administratif dan memiliki output sebagai produk pelayanan. Hasil dari penelitian ini bahwa pelayanan administrasi perizinan belum sesuai dengan standar pelayanan untuk itu perlu di tinjau kembali SOP yang ada untuk di evaluasi kembali. Perlu adanya SDM yang kompeten dalam pelayanan administrasi perizinan dan non perizinan, dengan demikian pendidikan dan pelatihan SDM untuk menunjang pelayanan agar sesuai dengan SOP.

- q. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Etika Pelayanan Masyarakat (Pelanggan): Upaya Membangun Citra Birokrasi Modern”. (Oleh: Ramaswamy; 2000). Lembaga Administrasi Negara.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis etika dan mutu layanan mampu berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan masyarakat perbandingan dalam hal unsur-unsur pelayanan yang berpengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat di dalam mendapatkan pelayanan.

- r. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Pelayanan Publik” Oleh: Supriyadi, Anwar tahun 2004. LAN Jakarta, 2004.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis penerapan prinsip akuntabilitas, transparansi serta partisipasi masyarakat menjadi tolak ukur kualitas pelayanan. Efektivitas pemberian diklat teknis aparatur berbanding dengan kinerja institusi.

Fokus utama pada penyelenggaraan pemerintahan yang *Clean Government*. Prinsip-prinsip peningkatan kualitas aparatur.

Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Implementasi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Bangka” oleh: Yuli Tirtariandi El Anshori, Enceng dan Anto Hidayat FISIP Universitas Terbuka, Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe Pamulang, Tangerang Selatan, Banten tahun 2013. Implementasi kebijakan PTSP komitmen Pemerintah Kabupaten Bangka. diawali dengan melimpahkan kewenangan melalui KPT guna menghindari terjadinya pungutan liar.

Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Efektivitas Pelayanan PTSP: Dari Perspektif Perijinan Usaha Dan Investasi” oleh: Marsono, Pusat Inovasi Pelayanan Publik Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara LAN Jl. Veteran 10, Jakarta 10110, Indonesia.

Tujuan penelitian ini adalah pengaruh birokratisasi sinkronisasi organisasi kelembagaan PTSP dalam Implementasi kebijakan untuk pencapaian hasil tujuan dan memiliki output.

Hasil penelitian ini agar para Gubernur, Bupati dan Walikota untuk segera melimpahkan kewenangannya di bidang perijinan dan non perijinan kepada kepala PTSP. Selanjutnya berdasarkan data empiris bahwa hingga saat ini daerah yang telah membentuk PTSP berjumlah sebanyak 467 atau sebesar 88% dari total seluruh jumlah daerah, dengan rincian Provinsi 26, Kabupaten 345, Kota 96. kelembagaan yaitu dalam bentuk Badan 130, Dinas 10, dan Kantor 298.

- s. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “ Administrative Reform In The Korean Central Government” oleh Pan Suk Kim. The Yonsei University. Source: Public Performance & Management Review, Vol. 24, No. 2 (Dec., 2000), pp. 145-160 Published by: M.E. Sharpe, Inc. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3381265>.

Menurut Kementerian Perencanaan dan Anggaran (MPB) Korea, tujuan utama reformasi sekarang adalah dengan membangun sistem dengan menggunakan prinsip pasar dan nilai demokratis. Demokrasi telah dijalankan untuk mengatasi kelemahan yang dimiliki pemerintahan Korea, yakni: sentralisasi, lemahnya transparansi, kurang ketegasan, dan kurangnya nilai kompetitif yang dimiliki Pemerintahan Korea. Terkait perihal program penstrukturan kembali sektor publik, terdapat tiga tujuan utama yang dikemukakan Presiden Dae Jung Kim. Pertama, dengan menciptakan “pemerintahan yang kecil namun efisien” dengan cara mengefisienkan fungsi pemerintahan dan memperkecil ukurannya. Kedua, menciptakan “pemerintahan yang kompetitif” dengan menggabungkan prinsip kompetisi kepada setiap departemen negara serta personil-personil terkait. Ketiga, untuk menciptakan “Pemerintahan yang *customer-oriented*” dengan cara membantu mengembangkan perilaku dan tingkah-laku para pegawai negeri. Hal seperti ini sama halnya dengan prinsip NPM (New Public Management).

- t. Hasil penelitian terdahulu dengan judul “Politics By Other Means Administrative Reform In The United States” Oleh: Bert A. Rockman. The Ohio State University. *International Review of Public Administration*, 2001, Vol. 6, No. 2.

Dalam jurnal Rockman, O’Neill mengatakan bahwa politik mencakup ruang lingkup yang sangat luas, dari sistem federasi, hingga Pendayagunaan Aparatur Negara itu sendiri. Agenda reformasi pendayagunaan aparatur negara menyebabkan Negara Amerika Serikat mengalami penurunan, berlawanan dengan apa yang seharusnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya persaingan birokrasi antar pemerintahan.

Perbaikan terhadap sistem aparatur negara juga menimbulkan perselisihan. Badan eksekutif lebih mengarah pada sistem yang lebih komprehensif terhadap kekuasaan yang lebih dominan pada badan legislatif, sedangkan pada badan legislatif mengarah pada sistem laporan dan pengawasan.

Hasil penelitian-penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel: 2.1 ringkasan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

Tabel 2.1.
Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
1.	<p>Implementasi Perwali Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pengelolaan Perizinan Secara Terpadu Satu Pintu Kota Sala Tiga</p> <p>Oleh: Maya Wulan Pramesti</p> <p><i>Proudly Served by LiteSpeed Web Server at jurnal.unisfat.ac.id Port 80 13-May-2015 03:54</i></p> <p>Kata Kunci : <i>Implementasi, Perwali, Perizinan Satu Pintu</i></p>	<p>tujuan dari penyelenggara PTSP ini adalah:</p> <p>a). meningkatkan kualitas pelayanan publik b). memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan prima. Sedangkan Sasaran Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah:</p> <p>a) terwujudnya pelayanan publik yang cepat, murah, mudah, transparan, pasti dan terjangkau;</p> <p>b) meningkatnya hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.</p>	<p>Perwali Nomor 23 tahun 2011 pada dasarnya merupakan produk kebijakan daerah dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga dalam rangka Good Governance. Dalam implementasinya peraturan tersebut tidak bisa terlepas dari penyelenggaraan administrasi publik pada tataran Pemerintah Kota Salatiga dimana pada dasarnya tidak bisa terlepas dari perkembangan pemikiran administrasi publik. Salah satu aspek pembangunan yang diharapkan segera dapat ditingkatkan dan menjadi perhatian masyarakat adalah pembangunan di bidang ekonomi. Percepatan pertumbuhan ekonomi dengan ditopang industri dalam negeri yang mempunyai daya tahan terhadap krisis dan meningkatnya investasi baik dari dalam negeri maupun pemodal asing di daerah dapat menjadi katalisator bergeraknya roda perekonomian di daerah.</p>	<p>Penelitian ini kewenangan telah diserahkan secara formal (de jure) namun secara informal (de fakto) hal ini sulit dilaksanakan karena tidak adanya dukungan dari lembaga teknis (SKPD).</p>

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
2.	<p>Mekanisme Pemerintah dalam Mendukung dan Memberdayakan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM): Pengalaman Australia yang dapat Disesuaikan dengan Konteks Indonesia.</p> <p>Penelitian yang didukung Allison Sudradjat Award Pebruari 2014.</p> <p>Oleh: Risa Bhinekawati.</p> <p>Penerima Australian Leadership Award dan Allison Sudradjat Award</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menemukan pembelajaran dari pengalaman Australia dalam mendukung UMK yang dapat diterapkan dalam konteks Indonesia.</p> <p>Tujuan kebijakan hanya akan dapat dijalankan dan dicapai jika diintegrasikan kedalam struktur pemerintahan Australia.</p> <p>Untuk melakukannya, kebijakan pemerintah dan regulasi di Australia diintegrasikan dengan pelayanan publik.</p>	<p>Dalam menjalankan kebijakan untuk usaha kecil, pemerintah Australia bekerjasama dengan institusi lokal untuk menterjemahkan kebijakan menjadi aksi nyata. Seluruh negara bagian dan pemerintah lokal mengacu pada referensi yang sama, yaitu portal pemerintah dalam mendukung usaha kecil. Ada dua pelayanan "satu pintu", yaitu business. gov sebagai portal untuk mendukung usaha kecil (berupa bimbingan, hibah, pelatihan, dsb) ABLIS sebagai portal satu pintu untuk kebutuhan lisensi bisnis. Sebagai contoh, di negara bagian New South Wales, pelayanan kepada usaha kecil dilakukan oleh „Business Enterprise Center" sedangkan di Australia Capital Territory (ACT), pelayanan ini diberikan oleh „Canberra Business Point".</p>	<p>Penelitian ini terkait Kebijakan pemerintah Australia tentang usaha kecil bersifat dinamis dan berkembang sepanjang waktu. Pemerintah melakukan perbaikan terus menerus dalam kebijakan dan regulasi agar dukungan mereka sesuai dalam konteks yang ditujukan</p>
3.	<p>Daya Saing Investasi Dan Perdagangan Kepulauan Riau Sebagai Garda Terdepan Perbatasan Indonesia-Singapura Oleh Ade Priangani Jurnal Online Westphalia, Vol.13,No.1 (Januari-Juni 2014) Issn 0853-2265</p> <p>Kata Kunci: Daya saing, investasi, perdagangan, Kepulauan Riau.</p>	<p>Menganalisis parameter daya saing menurut dari sumber daya alam, lingkungan, bisnis, industri terkait dan pendukung, permintaan domestik (keseluruhannya termasuk dalam faktor fisik).</p>	<p>Dalam pembahasan Istilah daya saing (competitiveness), "diawali" oleh konsep keunggulan komparatif (comparative advantage) kini mendapat perhatian yang semakin besar terutama tiga dekade belakangan ini. Daya saing, satu dari sekian jargon yang sangat populer, tetapi tetap tak sederhana untuk dipahami. tentang daya saing tak luput dari kritik dan perdebatan yang juga terus berlangsung hingga kini.</p>	<p>Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kepulauan Riau. Dalam memberi kemudahan perizinan yang berdampak pada multi efek untuk menarik investor Dalam Negeri dan Luar Negeri</p>
4.	Implementasi Peraturan Gubernur	Menganalisis sistem	Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa	Penelitian ini menganalisis

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	Sumatera Barat Nomor 87 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pada Badan Koordinasi Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BKPMPT) Provinsi Sumatera Barat. Oleh: Hamid, (11.Maret 2016)	pelayanan perizinan pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam Penandatanganan dokumen perizinan, dan kewenangan tersebut dialihkan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Sumatera Barat.	implementasi yang dilakukan oleh BKPMPT sudah berjalan dengan baik, selain itu juga memberikan dampak positif terhadap reformasi birokrasi perizinan. Dalam hal Penandatanganan dokumen perizinan, dan kewenangan tersebut dialihkan kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Provinsi Sumatera Barat. Dengan begitu, 15 SKPD terkait menjadi sasaran dari kebijakan tersebut.	penerapan kebijakan Gubernur Sumatera Barat yang berkomitmen dalam peningkatan kualitas pelayanan di PTSP dengan pelimpahan wewenang perizinan di beberapa SKPD ke PTSP.
5.	Kualitas Pelayanan Perizinan Pada Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Provinsi Jawa Timur Oleh: Hendriawan Abrianto. Universitas Airlangga Volume 1, Nomor 1, Febuari 2014. ISSN 2303 - 341X <i>Keywords:</i> <i>public service, service licensing, quality of service, the factors that affect the quality of service permissions.</i>	Tujuan penelitian ini untuk mengetahui struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem peayanan dapat mempengaruhi kualitas peayanan perizinan di UPT P2T Provinsi Jawa Timur	UPT P2T Provinsi Jawa Timur dan semua SKPD yang terlibat di dalam pelayanan perizinan dan non perizinan telah menerapkan Sistem Manajemen Mutu berstandart Internasional sesuai ISO 9001:2008. UPT P2T Provinsi Jawa Timur menjadi "Zona Integritas wilayah bebas dari Korupsi" dan semua SKPD yang terlibat didalam pelayanan telah menandatangani PaktaIntegritas(p2t.jatimprov.go.id diakses 15 Juli 2012) Sebagai apresiasi terhadap upaya-upaya yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam meningkatkan pelayanan perizinan terhadap masyarakat, melalui UPT P2T Provinsi Jawa Timur	Penelitian ini meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik khususnya dalam pelayanan perizinan, dengan mengambil faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan sebagai 3 hal yang mempengaruhi kualitas pelayanan perizinan pada UPT P2T Provinsi Jawa Timur.
6.	Analisis Perbandingan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Perizinan Pada Unit	Tujuan diterapkannya kebijakan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan	Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa Perbandingan Mekanisme antara Unit Pelayanan Terpadu (UPT) dan Badan	Penelitian ini dengan maksud untuk mengetahui dan mendeskripsikan analisis

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	<p>Pelayanan Terpadu Dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Di Kota Samarinda.</p> <p>Oleh: Muhammad Ridho Juniawan</p> <p><i>eJournal Ilmu Pemerintahan, 2014, 2 (2) :2795-2808 ISSN 2338-3651, ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id Copyright 2014</i></p> <p>Kata Kunci: Perbandingan, Standar Operasional Prosedur UPT, BPPTSP, Samarinda.</p>	<p>kualitas pelayanan publik dari pemerintah daerah kepada warga masyarakatnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis perbandingan standar operasional prosedur (SOP) dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (BPPTSP) serta implikasi dari SOP UPT dan BPPTS.</p>	<p>Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (BPPTSP) memiliki persamaan yaitu adanya pemohon yang datang untuk melakukan pengajuan, pemohon mengajukan permohonan, pemohon menyerahkan berkas untuk di cek oleh petugas lengkap atau tidak. Sedangkan perbedaan terletak pada berkas yang telah disiapkan oleh pemohon pada UPT akan dibagikan ke instansi terkait, sedangkan di BPPTSP akan diberikan ke Tim Lapangan untuk di tinjau sehingga mekanisme langsung inilah yang menjadikan BPPTSP menjadi lebih cepat dalam proses pengecekan di lapangan.</p>	<p>perbandingan pelayanan standar operasional prosedur (SOP) pelayanan perizinan pada unit pelayanan terpadu dan badan pelayanan perizinan terpadu satu pintu di kota Samarinda.</p>
7.	<p>Implementasi <i>One Stop Services</i> (OSS) Dalam Upaya Peningkatan Investasi</p> <p>Oleh: Mg. Westri Kekalih <i>Jurnal Riptek, Vol. 2 No. 1, Tahun 2008, Hal: 14-17</i></p>	<p>Tujuan dari PTSP untuk memudahkan berusaha dalam berinvestasi. Kondisi yang ada yakni birokrasi pemerintah yang tidak efisien, infrastruktur yang tidak memadai, peraturan perpajakan, korupsi dan kualitas sumber daya manusia.</p>	<p>Dalam implementasi kebijakan terkait dengan waktu penyelesaian izin memakan rentang waktu yang cukup lama, tidak Sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). Untuk Standar Pelayanan (SP) janji layanan untuk di selaraskan dengan SOP.</p>	<p>Penelitian ini dengan maksud untuk analisis Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan perizinan mengenai waktu untuk di evaluasi.</p>

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
8.	<p>Kebijakan Badan Pelayanan Terpadu Dalam Pelayanan Satu Pintu atau Satu Atap (<i>One Stop Service</i>) Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Di Kab upaten Sragen.</p> <p>Oleh: Ridwan, Mochammad (2008) Perpustakaan Fakultas Hukum UNDIP.</p>	<p>Tujuan Pelayanan Terpadu dalam Satu Pintu Atau Satu Atap (<i>One Stop Service</i>) di Bidang Perizinan Gangguan untuk memotong Rantai birokrasi, untuk mengatasi hal-hal yang bersifat teknis manajerial.</p>	<p>Obyek penelitian terhadap kepemimpinan dengan metode penelitian kualitatif. penelitian ini berkaitan dengan Komitmen pimpinan dalam pelimpahan wewenang. Untuk Kab. Sragen pelimpahan sepenuhnya masalah ijin berada pada kantor PTSP sedangkan untuk beberapa daerah belum semuanya ijin dilimpahkan ke kantor PTSP.</p>	<p>Penelitian ini masalah komitmen pimpinan dalam pelimpahan wewenang, sangat kuat dan di dukung sepenuhnya oleh seluruh jajaran pemerintah Kabupaten Sragen, untuk pelayanan ijin berada pada kantor PTSP semuanya dilimpahkan ke kantor PTSP.</p>
9.	<p>Kualitas Pelayanan Publik, Konsep, Dimensi, Indikator, dan Impementasinya.</p> <p>Oleh: Puspitosari, (2011).</p>	<p>Tujuan dari PTSP adalah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik. Melalui pemotongan rantai birokrasi. Dari sisi implementasi kebijakan menunjukkan tumpang tindih dalam penerapan kebijakan.</p>	<p>Obyek penelitian menitikberatkan pada konsep eksplisit perundang-undangan namun belum membahas pada hilir permasalahan secara keseluruhan dan keterkaitan dengan kepuasan masyarakat.</p>	<p>Penelitian ini dalam pengembangan model dalam upaya implementasi kebijakan pelayanan terpadu satu pintu. Korelasi peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan kualitas pelayanan publik.</p>
10.	<p>Mewujudkan <i>Good Governance</i> melalui Pelayanan Publik.</p> <p>Oleh: Dwiyanto, Agus. UGM, Yogyakarta. 2006</p>	<p>Tujuan dari penelitian berorientasi pada pengguna jasa layanan publik, dan adanya partisipasi aktif oleh manajemen dalam proses peningkatan kualitas dan standar pelayanan.</p>	<p>Fokus penelitian hanya berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan dalam menuju <i>Good Governance</i></p>	<p>Penelitian ini menganalisis dalam pemberian pelayanan untuk mewujudkan <i>Good Governance</i> melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu</p>
11.	<p>Implementasi Perizinan : Problem dan Upaya Pembenahan.</p> <p>Oleh:</p>	<p>penyederhanaan perizinan permohonan dan proses penerbitan izin dan upaya menciptakan Optimalisasi</p>	<p>pembahasan berfokus pada aspek kendala perizinan, dan pandangan yang konstruktif dalam upaya menyederhanakan sebuah proses perizinan dengan tolak ukur faktor</p>	<p>Penelitian ini aspek kendala perizinan, dan pandangan yang konstruktif dalam upaya menyederhanakan sebuah</p>

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	Sri Pudyatmoko Y. (Grasindo,2009)	fungsi koordinasi, integrasi, dan simplifikasi perizinan usaha oleh Pemerintah Daerah.	kepuasan pelayanan. Menciptakan <i>rule model</i> yang kompatibel dengan kebijakan dan sasaran utama Reformasi Birokrasi melalui pembenahan kinerja aparatur.	proses perizinan.
12.	Perjanjian Penanaman Modal dalam Hukum Perdagangan Internasional (WTO), Oleh: Huala Adolf, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.	Integrasi ekonomi memiliki prinsip dan mekanisme yang sama dengan perdagangan bebas. kebijakan perdagangan yang secara diskriminatif menurunkan atau menghapuskan hambatan-hambatan perdagangan diantara negara-negara anggota Asean.	Fokus penelitian terhadap iklim investasi/ penanaman modal dan sarana meminimalisir kendala investasi, salah satunya adalah dengan mengoptimalkan fungsi lembaga PTSP	penelitian ini masalah iklim investasi dan sebagai sarana meminimalisir kendala investasi, salah satunya adalah mengoptimalkan fungsi penyelenggaraan PTSP
13.	Penanaman Modal Pedoman Prosedur Mendirikan dan Menjalankan Perusahaan Dalam Rangka PMA dan PMDN. Oleh: IG Rai Widjaya, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005	1. Peningkatan transparansi, akuntabilitas dan daya saing ekonomi dalam memulai usaha. 2. Bagi dunia usaha, memberikan akses yang lebih luas dalam memperoleh perizinan. 3. kepastian hukum dan keadilan dalam memperoleh pelayanan perizinan.	Pemahaman peningkatan transparansi, akuntabilitas dan daya saing ekonomi dalam memulai usaha. Bagi dunia usaha, memberikan akses yang lebih luas dalam memperoleh perizinan dan kepastian hukum.	Penelitian ini didasarkan oleh hasil laporan Bank Dunia (IFC) tentang peringkat Indonesia dalam doing business. keberadaan PTSP di beberapa daerah cukup mendongkrak laju pertumbuhan ekonomi.
14.	Iklim Investasi Di Indonesia: Masalah, Tantangan dan Potensi, Kadin Indonesia,	Optimalisasi fungsi koordinasi, integrasi, dan simplifikasi perizinan usaha	Perbaikan iklim investasi dan kendala yang ada, melalui sudut pandang tokoh, dan penerapan kebijakan pemerintah.	Penelitian ini peningkatan investasi/penanaman modal, dan daya saing ekonomi dalam

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	Oleh: Tulus Tambunan Jakarta, 2006	oleh Pemerintah Daerah, serta implikasinya terhadap dunia usaha.		memulai usaha. kepastian hukum dan keadilan dalam memperoleh pelayanan perizinan.
15.	Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan. 2005. Ishak Kusnandar.	Penerapan prinsip akuntabilitas, transparansi serta partisipasi masyarakat dalam perizinan. Tumpang tindihnya organisasi menyelenggarakan pelayanan IMB.	Pemahaman perizinan IMB, yang memiliki dimensi komitmen pimpinan pemerintah daerah dan kewenangan oleh pemerintah.	Penelitian ini di fokuskan pada aspek perizinan IMB, yang memiliki reduksi kewenangan oleh PTSP.
16.	Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan. Oleh: Trilestari, Endang Wirjatmi. Tahun 2004	Peningkatan kualitas strategi pelayanan publik yang diperlukan untuk kebutuhan percepatan reformasi birokrasi. Pelayanan perijinan merupakan salah satu pengungkit dari beberapa sasaran strategis reformasi birokrasi.	Menjelaskan tentang model jenis, proses, dan prosedur pelayanan publik dan perilaku aparaturnya.	Penelitian ini masalah Pelayanan perijinan merupakan salah satu pengungkit dari beberapa sasaran strategis reformasi birokrasi di lingkup PTSP.
17.	Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), Fokus Media, Tahun 2010.	Upaya Pengembangan Model Pelayanan Untuk Mendekatkan Pelayanan Perizinan Kepada Masyarakat. Dampak langsung terhadap Kelompok sasaran penerima pelayanan.	Penerapan PATEN sampai tingkat kecamatan sebagai bagian dari PTSP untuk simplifikasi proses (pertimbangannya aspek geografis).	Penelitian ini mendekati kepada pengguna layanan di kecamatan guna dalam peningkatan pelayanan yang prima.
18.	Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada	Membangun Strategi Administrasi dan pelaksana,	1. Pengaruh deregulasi dan debirokratisasi sebagai strategi pelayanan;	Penelitian ini membahas tentang pengaruh

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	Pelayanan Publik Indonesia. Oleh: Effendi, Sofian. Tahun.1995	Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia	2. Fungsi administratif yang dicapai melalui kebijakan dan pemenuhan ketersediaan sarana pelayanan.	debirokratisasi bidang perizinan dalam pencapaian hasil secara administratif dan memiliki output sebagai produk pelayanan.
19.	Etika Pelayanan Masyarakat (Pelanggan): Upaya Membangun Citra Birokrasi Modern. Lembaga Administrasi Negara. Oleh: Ramaswamy. Tahun 2000	Etika dan mutu layanan mampu berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan masyarakat. Perbandingan dalam hal unsur-unsur pelayanan yang berpengaruh signifikan terhadap kepuasan masyarakat di dalam mendapatkan pelayanan.	Fokusnya mengukur tingkat kepuasan masyarakat dalam upaya memperbaiki citra birokrasi melalui perubahan paradigma dan kesesuaian implementasi.	Penelitian ini fokusnya mengukur tingkat kepuasan masyarakat dalam upaya memperbaiki citra birokrasi.
20.	Implementasi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Yuli Tirtariandi El Anshori, Enceng dan Anto Hidayat FISIP Universitas Terbuka , Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe Pamulang, Tangerang Selatan, Banten 15418, e-mail: yulitirta@ut.ac.id	Pembahasan Implementasi PTSP Komitmen Pemerintah Kabupaten Bangka. diawali dengan melimpahkan kewenangan melalui KPT guna menghindari terjadinya pungutanliar dibidang perizinan.	Ditinjau secara kelembagaan, perbedaan bentuk lembaga PTSP juga memberikan dampak dalam hal menjalankan fungsi koordinasi. Sebuah unit PTSP berbentuk kantor akan mengalami kendala dalam hal menggerakkan tim teknis. Hal inilah yang terjadi di KPT Bangka.	Penelitian ini masalah fungsi koordinasi di unit PTSP berbentuk kantor mengalami kendala dalam hal menggerakkan SKPD teknis.
21.	Efektivitas Pelayanan PTSP: Dari Perspektif Perijinan Usaha Dan Investasi Marsono Pusat Inovasi Pelayanan Publik Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara Jl. Veteran 10, Jakarta 10110,	Tujuan penelitian ini masalah pelimpahan kewenangan di bidang perijinan dan non perijinan kepada kepala PTSP.	Para Gubernur, Bupati dan Walikota untuk segera melimpahkan kewenangannya di bidang perijinan dan non perijinan. Selanjutnya berdasarkan data empiris bahwa hingga saat ini daerah yang telah membentuk PTSP berjumlah sebanyak 467 atau sebesar 88% dari total seluruh jumlah daerah, dengan	Penelitian ini tentang pengaruh birokratisasi Sinkronisasi organisasi kelembagaan PTSP dalam Implementasi kebijakan untuk pencapaian hasil tujuan dan memiliki output sebagai produk pelayanan yang lebih

No	PENELITIAN SEBELUMNYA			PENELITIAN INI
	JUDUL PENELITIAN NAMA PENELITI TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	
	Indonesia		rincian Provinsi 26, Kabupaten 345, Kota 96. kelembagaan yaitu dalam bentuk Badan 130, Dinas 10, dan Kantor 298.	baik.
22.	Administrative Reform In The Korean Central Government. oleh Pan Suk Kim. The Yonsei University. Source: Public Performance & Management Review, Vol. 24, No. 2 (Dec., 2000), pp. 145-160 Published by: M.E. Sharpe, Inc. Stable URL: http://www.jstor.org/stable/3381265 .	Menurut Kementerian Perencanaan dan Anggaran (MPB) Korea, tujuan utama reformasi sekarang adalah dengan membangun sistem dengan menggunakan prinsip pasar dan nilai demokratis.	Demokrasi telah dijalankan untuk mengatasi kelemahan yang dimiliki pemerintahan Korea, yakni: sentralisasi, lemahnya transparansi, kurang ketegasan, dan kurangnya nilai kompetitif yang dimiliki Pemerintahan Korea.	untuk menciptakan "Pemerintahan yang <i>customer-oriented</i> " dengan cara membantu mengembangkan perilaku dan tingkah-laku para pegawai negeri. Hal seperti ini sama halnya dengan prinsip NPM (New Public Management).
23.	Politics By Other Means Administrative Reform In The United States Oleh: Bert A. Rockman. The Ohio State University. <i>International Review of Public Administration</i> , 2001, Vol. 6, No. 2.	Perbaikan terhadap sistem Aparatur Negara juga menimbulkan perselisihan. Badan Eksekutif lebih mengarah pada sistem yang lebih komprehensif terhadap kekuasaan yang lebih dominan pada Badan Legislatif; sedangkan pada Badan Legislatif mengarah pada sistem laporan dan pengawasan.	Dalam jurnal Rockman, O'Neill mengatakan bahwa politik mencakup ruang lingkup yang sangat luas; dari sistem federasi, hingga Pendayagunaan Aparatur Negara itu sendiri. Agenda Reformasi Pendayagunaan Aparatur Negara menyebabkan Negara Amerika Serikat mengalami penurunan, berlawanan dengan apa yang seharusnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya persaingan birokrasi antar pemerintahan.	Sistem federasi, Badan Eksekutif lebih mengarah pada sistem yang lebih komprehensif terhadap kekuasaan yang lebih dominan pada Badan Legislatif.

Sumber: Diolah oleh peneliti, 2014-2016)

Dari hasil penelitian terdahulu dapat digambarkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian terdahulu telah mengungkapkan bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik tajam, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik.

2.2. Administrasi Negara dan Kebijakan Publik.

Dalam perkembangan administrasi Negara terkandung aspek yang relevan, yakni Administrasi Negara dengan pengertian umum tentang

bagaimana lembaga Negara tumbuh dan hidup dalam negara menjalankan fungsinya.

Dikemukakan oleh Warella, Y. (1997), Selama kurang lebih seratus tahun sejarah perkembangannya, Administrasi Negara telah mengalami berbagai pasang surut. Konsep dan teorinya terus berkembang. Salah satu misi utamanya sebagai "*the guardian of public interes*" dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan ini telah menjadi obsesi yang selalu ingin dicapai. Untuk menangkap realitas sekarang maka horizon administrasi negara harus diperluas, perspektifnya perlu diperlebar. Disamping memperluas horizon dan memperlebar perspektif, maka administrasi negara harus tetap setia pada tugas utamanya yaitu melaksanakan fungsi-fungsi umum pemerintahan, pengembangan dan penegakan hukum, penyelenggaraan pembangunan dan melakukan pelayanan yang berkualitas pada masyarakat.

Pendapat dari Nicholas Henry (1988) masih dapat dipergunakan sebagai salah satu rujukan terhadap upaya untuk menelusuri perkembangan paradigma keilmuan dalam studi administrasi negara. Henry mengkategorisasikan perkembangan paradigma ini berdasarkan pada fokus dan lokus. Fokus mempersoalkan metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah memecahkan persoalan, sedangkan lokus mencakup medan atau bidang terkait metode tersebut. Negara bukan merupakan bidang studi yang memiliki pengertian serta sifat umum dan berdiri sendiri, tetapi merupakan bidang studi yang tidak diterapkan dalam negara dengan multidisiplin, atau dengan kata lain administrasi

negara pada hakekatnya merupakan salah satu aspek dari administrasi yang fokus pembahasannya pada bidang penyelenggaraan pemerintahan atau layanan publik.

a. Sistem Administrasi Negara Indonesia

Sistem administrasi Negara Indonesia haruslah diterjemahkan sebagai bagian integral dari sistem nasional. Landasan, tujuan, dan asas sistem administrasi negara adalah sama dengan landasan, tujuan, dan asas sistem nasional, yang tertera dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Penyempurnaan dan perbaikan terhadap sistem administrasi negara diarahkan untuk memperkuat kapasitas administrasi. Kegiatan ini merupakan satu proses rasionalisasi, terhadap sistem administrasi, agar dapat memenuhi fungsinya sebagai instrumen pembangunan dan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Selama Orde Baru telah dilakukan usaha-usaha yang konsisten untuk memperbaiki sistem administrasi negara.

b. Teori Konsep Administrasi Negara.

Teori dan konsep administrasi negara telah berkembang dengan pesat. Dari segi keilmuan, wacana keilmuan administrasi negara di beberapa negara maju dan di Indonesia mengalami dinamika yang sangat intens. Namun, kita masih banyak mengambil teori-teori dari luar untuk membentuk teori. Salah satu teori administrasi negara yang menjadi mainstream adalah teori kebijakan publik. Teori kebijakan publik mengajarkan cara merumuskan kebijakan publik yang baik dan benar.

Dalam merumuskan kebijakan publik, peran analisis kebijakan sangat vital dalam memilih alternatif kebijakan yang memiliki manfaat yang paling tinggi. Sebagai upaya membentuk kemandirian dan identitas administrasi negara di Indonesia sudah saatnya akademisi administrasi negara menggali nilai-nilai lokal yang berkembang di Indonesia guna merancang teori yang mencerminkan identitas kita sebagai bangsa.

Administrasi negara mengandung pengertian kolektif yang meliputi segenap proses penyelenggaraan negara sebagai orang yang terdiri dari lembaga-lembaga beserta fungsinya masing-masing yang tumbuh dan hidup dalam negara dan semuanya diarahkan untuk mencapai tujuan negara. Setiap negara tidak menggunakan cara yang sama, juga yang menjadi tuntutan atau cita-cita dari warga negara, hal ini didasarkan kepada kebutuhan masing-masing negara sebagai konsekuensi logis adanya perbedaan kebutuhan. Dengan demikian terdapat perbedaan pula dalam pengaturan administrasi negara dilain-lain negara, baik dalam menyiapkan alat-alat pelengkap sebagai sarana pencapaian tujuan. Teori administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan para pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Teori administrasi pada hakekatnya menyangkut batas-batas aspek perilaku manusia yang rasional dan yang tidak rasional. Teori administrasi menurut "Simon" adalah secara khas juga merupakan teori rasionalitas yang diharapkan dan terbatas teori mengenai perilaku manusia yang mementingkan kepuasan karena ia tidak memiliki kecerdasan untuk berusaha mencapai titik maksimum. Dapat dikatakan teori administrasi publik

adalah serangkaian konsep yang berhubungan dengan kepublikan yang telah diuji kebenarannya melalui riset, dalam hal pencapaian tujuan secara efisien dan efektif.

Ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain: organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi; manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, dan implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Perkembangan paradigma Ilmu administrasi publik beberapa pendapat dari Nicholas Henry (1988) masih dapat dipergunakan sebagai salah satu rujukan terhadap upaya untuk menelusuri perkembangan paradigma keilmuan dalam studi administrasi negara. Henry mengkategorisasikan perkembangan paradigma ini berdasarkan pada fokus dan lokus.

Secara ringkas menurut Henry membagi perkembangan studi ilmu administrasi dapat digolongkan dalam lima paradigma, yaitu: a) Paradigma satu: Dikotomi Politik dan Administrasi (1990-1926); b) Paradigma dua: Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937); c) Paradigma tiga: Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970); d) Paradigma empat

administrasi negara sebagai ilmu administrasi (1956-1970); e) Paradigma lima administrasi negara sebagai administrasi negara (1970-dst)

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan diketemukannya lokus pada organisasi publik yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Perkembangan ilmu administrasi negara semakin mendekatkan hubungan administratif antara organisasi publik dan privat, hubungan antara teknologi dan sosial. Tentunya keadaan ini memperkuat perkembangan lokus administrasi negara dengan digunakannya ilmu organisasi bisnis pada ilmu administrasi negara. Dengan demikian perkembangan kebutuhan dan belum secara jelas menggambarkannya konsep tersebut.

Diberbagai negara seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi para teoritis terus mengembangkan ilmu administrasi publik, teori dan pendekatan yang dianggap mampu memecahkan masalah pada suatu waktu dan tempat akan dianggap tak memadai lagi waktu dan tempat yang berbeda.

Politik yang membuat kebijakan dan administrasi yang melaksanakan kebijakan. Fokus pemerintah dalam pelayanan adalah pada penyampaian pelayanan langsung melalui instansi pemerintah atau agen-agen pemerintah yang berwenang.

Dimasa *New Public Management* (NPM), manajemen dan organisasi yang kompleks berusaha disederhanakan dan diefisienkan.

Pada masa ini bagaimana mempraktekkan manajemen dari sektor privat untuk mengefisienkan sektor publik. Pelayanan publik lebih menggunakan mekanisme pasar dengan orientasi sebagai pelanggan (*customer*), yang seharusnya dipuaskan. Masa selanjutnya *The New Public Service* (NPS), paradigma ini *Denhardt* dan *Denhardt* yang memunculkannya. Ia menyebut masa ini intinya tidak seperti pada masa NPM. Pada masa NPS menurutnya "*government shouldn't be run like a business, but it should be run like a democracy*". Prinsip-prinsip demokrasi harus mendasari kegiatan pemerintah termasuk kegiatan pemberian pelayanan. Pada masa ini yang dilayani bukan disebut "*customer*", tetapi lebih disebut "*citizen*". Sebagai warga negara, maka masyarakat berhak mendapat pelayanan yang sama adilnya dengan warga lainnya. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik hendaknya ada kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat yang menerima layanan. NPM dan NPS pada hakekatnya adalah sebuah konsensus dari hasil pemikiran yang merupakan bentuk perubahan dari ilmu pengetahuan yang telah ada, dari orang-orang yang mempunyai perhatian yang sama terhadap suatu masalah krisis.

Untuk itu dibutuhkan birokrat yang mampu menerapkan secara tepat berbagai doktrin paradigma ini. Penerapan yang dilakukan oleh para birokrat jangan lagi berorientasi pada penumpukan kegiatan atau anggaran, akan tetapi pada pencapaian hasil akhir yang semakin baik. Komitmen dan niat untuk memberikan hasil akhir yang lebih baik harus

ditunjukkan dengan nyata, dan harus menjadi tolok ukur utama keberhasilan birokrasi di tanah air (Keban, 2008:256).

Secara substansial, reformasi administrasi negara harus diarahkan pada revitalisasi konsep publik, yang berlandas pada kepatuhan terhadap konstitusi, pemahaman tentang *virtuous citizen*, dan pemahaman tentang kepentingan publik. Konsep *citizenship* dan *publicness* menjadi titik tekan reposisi nilai. Sebelum mengadopsi konsep NPS, ada baiknya melihat kesesuaiannya dalam konteks lokal, yaitu konstruksi nilai-nilai yang sudah ada. Pasca reformasi, kebutuhan untuk mengaplikasikan praktek *governance* dalam dimensi kelembagaan, serta *publicness* dalam dimensi nilai, menemukan momentumnya kembali. Sekarang semakin disadari bahwa ternyata ada kompatibilitas antara kebutuhan untuk memecahkan masalah demi kepentingan publik, dengan nilai-nilai lokal serta paradigma NPS yang tercermin dari keinginan untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi, kewargaan (*citizenship*), dan partisipasi publik (*publicness*).

Paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik. Fokus utama dari paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik (1950-1970) adalah kembalinya eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik karena administrasi publik pada dasarnya mengabdikan kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdian dalam membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien. Locus administrasi publik pun sudah jelas, yakni lingkungan birokrasi pemerintahan.

Paradigma administrasi Negara sebagai ilmu administrasi. Pada paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi (1956-1970), yang terpenting adalah fokus sedangkan locus bukan suatu persyaratan. Dengan prinsip ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian paradigma.

Paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi negara. Paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi publik (1970) merupakan pembaharuan dari paradigma sebelumnya. Dalam hubungan ini, administrasi bukan hanya terbatas pada bidang administrasi, tetapi mulai merambah kepada teori organisasi. Fokus administrasi pun berkembang kepada teori administrasi yang lebih mempersoalkan bagaimana seharusnya suatu organisasi berjalan, orang berperilaku, dan keputusan-keputusan diambil. Pada paradigma ini, administrasi publik kemudian banyak berorientasi kepada teori dan teknik-teknik administrasi, manajemen modern, politik-ekonomi, serta proses pembuatan, analisis, dan metode pengukuran hasil kebijaksanaan publik.

c. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah. Kebijakan publik

merupakan bentuk dinamika dalam tiga dimensi kehidupan setiap bangsa dan negara meliputi:

- 1) Dimensi politik adalah kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata dari sistem politik yang dipilihnya.
- 2) Dimensi hukum adalah kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara sehingga kebijakan publik mengakibatkan seluruh elemen rakyat dan semua penyelenggara terutama penyelenggara pemerintah.
- 3) Dimensi manajemen adalah kebijakan publik perlu untuk dirancang dan dilaksanakan melalui beberapa organisasi dan kelembagaan yang dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif. Implementasi kebijakan publik harus dikendalikan terkait dengan fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

Kebijakan publik memiliki ciri tersendiri yaitu bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan publik itu lazim dianalisis, didesain dirumuskan serta diputuskan oleh yang memiliki otoritas dalam sistem politik. (wahab, 2012:18).

Banyak definisi kebijakan publik yang disampaikan para pakar menunjukkan perhatian masyarakat dan perkembangan praktek kebijakan publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam praktek kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh perkembangan politik, ekonomi dan sosial budaya dan pada akhirnya menunjukkan perubahan ke arah

demokratis dan mengarah pada pelayanan kepada masyarakat, kebijakan publik kadang disamakan dengan peraturan perundang-undangan hal ini semakin jelas bila kita melihat bentuk kebijakan publik yang semuanya merupakan aturan yang memikat: (Riant Nugrogo, 2011:104-105) adalah sebagai berikut:

- a) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar yaitu peraturan perundang-undangan berupa UUD, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;
- b) Kebijakan publik yang bersifat Nesso atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan menteri, peraturan gubernur, peraturan kepala daerah, atau surat keputusan bersama antara menteri, gubernur, bupati dan walikota;
- c) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur implementasi kebijakan di atasnya, dari kebijakan ini berbentuk peraturan yang dilakukan oleh aparatur di bawah menteri, gubernur bupati dan walikota.

Kebijakan ke depan adalah kebijakan yang detail sampai implementasi sehingga tidak menambahkan kebijakan baru, hal ini terjadi kelemahan yaitu jika diperlukan perubahan dari prosesnya sangat sulit, bermasalah karena perubahan terletak pada induk kebijakan yang menjadi sebab. Ada perbedaan jika yang hendak di rubah adalah

kebijakan di bawahnya, yaitu tingkat penjelasan untuk pelaksanaan kebijakan. Kebijakan publik merupakan hasil yang diputuskan oleh pemerintah guna untuk diimplementasikan, dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan karena ada hambatan. Dalam hal ini dapat dipahami lewat matrik pilihan sebagai berikut:

Tabel 2:2.
Jenis Kebijakan Publik

URAIAN	KEGIATAN STRATEGIS	KEGIATAN TIDAK/KURANG STRATEGIS
Masyarakat Mampu Melaksanakan	I Pemerintah dengan masyarakat	II Masyarakat
Masyarakat Tidak mampu melaksanakan	III Pemerintah	IV Masyarakat

Sumber: Rian Nugroho, 2011, 145:165

Dari matrik di atas menjelaskan kondisinya bahwa pemerintah mengerjakan seluruh pekerjaan hanya pada kuadran III, selanjutnya sebagai pekerjaan pada kuadran I, pada kenyataannya jenis kegiatan yang strategis dan masyarakat tidak mampu untuk melaksanakannya, dalam hal ini tidak semua di buat kebijakannya oleh pemerintah. Untuk selanjutnya dalam hal ini dapat menimbulkan permasalahan dalam publik dan berdampak pada masyarakat mengambil alih peran pemerintah dalam pemangku kebijakan. Masyarakat tidak mampu atas kegiatan strategis tetapi dipaksakan melakukan kegiatan startegis tentunya berisiko dan terjadi guncangan dalam masyarakat. Sekelompok masyarakat yang mengambil alih tentunya beresiko melakukan tindakan yang cenderung

hanya untuk kepentingannya sendiri sehingga menimbulkan permasalahan bagi kelompok masyarakat yang lainnya.

Kebijakan dibagi menjadi dua jenis antara lain peraturan pemerintah yang tertulis dan tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun dipahami dan disepakati yang disebut konvensi. Pada kenyataannya setiap kebijakan mengandung lebih dari satu tujuan, model proses kebijakan menurut Thomas R. Dyne (2005), dibagi menjadi beberapa kegiatan yaitu:

- a) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*);
- b) Pengaturan agenda (*agenda setting*);
- c) Perumusan kebijakan (*policy formulation*);
- d) Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*);
- e) Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*);
- f) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Model proses kebijakan menurut Dunn Wiliam (2004) dibagi menjadi beberapa kegiatan yaitu:

- a) Penyusunan agenda (*agenda setting*);
- b) Formulasi Kebijakan (*policy formulation*);
- c) Adopsi/legitimasi kebijakan (*policy adoption*);
- d) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Model proses kebijakan menurut Rian Nugroho (2011) dibagi menjadi beberapa kegiatan yaitu:

- a) Perumusan kebijakan;
- b) Implementasi kebijakan;
- c) Evaluasi kebijakan;
- d) Revisi kebijakan.

Sebagaimana fungsi dan kewajiban yang diemban oleh pemerintah yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. ndraha (2000: 79) berpendapat bahwa pemerintah mengemban dua fungsi yaitu fungsi pelayanan dan pemberdayaan. kedua fungsi ini menurut ndraha terdiri dari fungsi primer dan fungsi sekunder, pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasi termasuk jasa hankam, dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi. pemerintah berfungsi sekunder sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana, pemikiran itu memberi pemahaman bahwa dalam pelaksanaan proses pemerintahan dan pembangunan, pemerintah mempunyai kedudukan yang sangat strategis termasuk dalam meningkatkan kesejahteraan, keadilan, keamanan dan ketentraman serta pemberdayaan masyarakat. Memahami kedudukan atau peran yang stragis tersebut, maka untuk mengaktualisasikan, diperlukan adanya kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Dalam konteks ini, fungsi sentral dari suatu pemerintahan adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat. sejalan dengan pendapat (dalam islamy,

2000:19) mengemukakan bahwa: hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakat dan pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang diwujudkan dalam pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Secara konseptual, kebijakan publik merupakan sekumpulan rencana kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan efek perbaikan terhadap kondisi sosial ekonomi. menurut Thomas R. Dye, Dye, kebijakan publik adalah pilihan-pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu maupun tidak melakukan sesuatu. Menurut dalam (Islamy, 2000: 15), kebijakan publik merupakan “*a projected program of goals, values and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah), sebagai suatu program dengan tujuan tertentu, kebijakan publik juga merupakan suatu tindakan pemerintah yang memuat prinsip untuk menyikapi suatu krisis, sebagaimana dikemukakan (Sulaeman, Arfan, 1998 : 4) bahwa kebijakan publik berkait dengan suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip-prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan beberapa subyek atau sebagai tanggapan terhadap beberapa krisis. Kebijakan publik merupakan wujud dari komitmen pemerintah yang diterjemahkan ke dalam program dan mempunyai tujuan, prinsip serta tindakan pemerintah dalam menyikapi berbagai masalah publik, berbeda dengan konsep yang dipaparkan di atas, Sulaeman (1998 : 5), melihat kebijakan publik dari tiga lingkungan yaitu lingkungan perumusan kebijakan (*policy formulation*), pelaksanaan kebijakan (*policy*

implementation) dan penilaian kebijakan (*policy evaluation*). dari keseluruhan aspek proses kebijakan publik, tanpa mengecilkan arti atau fungsi dari aspek yang lain, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting (wahab, 2001:59) dengan tegas mengatakan bahwa :

“the execution of policies is as important if non more important than policy-making. policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan, berkait dengan pertanyaan siapa yang menjalankan dan bagaimana mereka memelihara dukungan yang didapat. selanjutnya dalam fase implementasi kebijakan mengandung karakteristik bahwa kebijakan yang telah diambil akan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Salah satu ukuran tercapainya tujuan suatu kebijakan adalah pada teknis operasionalnya, bagaimana implementasinya di lapangan sebagaimana yang dikemukakan wahab (2001:59) bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Berkaitan dengan itu mazmanian dan sabatier (dalam wahab, 2001 : 65), mengatakan bahwa implementasi kebijakan pemerintahan mengandung makna tertentu, yaitu: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-

kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Proses implementasi kebijakan, ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. faktor-faktor itu menurut wahab (2001:93) adalah : (1) kondisi sosio-ekonomi dan teknologi; (2) dukungan publik; (3) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok; (4) dukungan dari pejabat atasan; dan (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana, Edwards III (1980 : 9–10), mengatakan:

“what are the primary obstacle to successful policy implementation... to answer these question four critical factor or variables in implementing public policy : communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structur”

Secara konsepsional bahwa kemampuan pencapaian hasil atau keberhasilan serta kegagalan suatu kebijakan (wahab 2001 : 61) dikelompokkan kedalam dua ketegori, yaitu : *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). tidak terimplementasi dimaksudkan bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerja sama, atau permasalahan yang menjadi bidang garapan diluar jangkauan kekuasaannya, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan. hal ini mempunyai akibat usaha implementasi kebijakan yang efektif akan sulit terpenuhi, sedangkan implementasi yang tidak berhasil dimaksudkan bahwa suatu

kebijakan dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya faktor-faktor lingkungan), sehingga kebijakan tidak berhasil seperti yang dikehendaki.

Keberhasilan sebuah kebijakan juga ditentukan oleh dukungan dan partisipasi dari masyarakat, sehingga dengan suka rela melaksanakan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sunggono (1994 : 144), selanjutnya dikemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi anggota masyarakat dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah: pertama, faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat melaksanakan suatu kebijakan publik; (1) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) adanya keyakinan suatu kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang serta melalui prosedur yang benar; (4) adanya kepentingan pribadi; (5) adanya kekuatan hukuman tertentu bila tidak dilaksanakan kewajiban; (6) masalah waktu, kedua faktor-faktor masyarakat tidak melaksanakan kebijakan: (a) kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat; (b) adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum; (c) keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; (d) keinginan untuk mencari untung yang cepat; (e) adanya ketidak pastian hukum.

Dari berbagai faktor itu, jelas sekali bahwa banyak faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijaksanaan publik. Hal ini berkaitan pula dengan efektifnya suatu kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Islamy (2000 : 107) bahwa: suatu kebijaksanaan

negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. dengan demikian kalau mereka tidak bertindak sesuai dengan keinginan pemerintah itu, maka kebijakan negara menjadi tidak efektif.

Negara bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama ke arah yang lebih baik, dan pengaturan itu dikeluarkan melalui kebijakan pemerintah untuk memenuhi fungsinya dengan misi yang tidak bersifat non profit oriented, untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kebijakan publik dikontekstualisasikan dengan penjelasan implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Kebijakan publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dicapai dengan baik (Nurchamid, 2008).

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, bagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan dan perbedaan apa yang dilakukan dengan mengacu pada pandangan Dye, maka keputusan-keputusan pemerintah adalah kebijakan, namun membiarkan sesuatu tanpa ada keputusan juga merupakan kebijakan (Nurchamid, 2008). Lester dan Stewart (2000) menjelaskan adanya 6 (enam) langkah dalam penyusunan suatu kebijakan, yaitu *agenda setting*, *policy formulation*, *policy implementation*, *policy evaluation*, *policy change*, dan *policy termination*. Pada tahap penyusunan agenda, pembuat

kebijakan akan mengumpulkan masalah-masalah publik. Dari masalah-masalah yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisa dan diikuti dengan penyusunan pembuatan kebijakan. Siklus berikutnya adalah menerapkan kebijakan tersebut dalam masyarakat, dan diikuti dengan mengevaluasi. Dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi penyempurnaan *policy*. Langkah terakhir dari siklus pembuatan kebijakan adalah mengakhiri kebijakan karena tujuan sudah tercapai. Sebelumnya, Dunn (1999) merumuskan ada 5 (lima) tahap dalam membuat kebijakan yaitu, penyusunan agenda kebijakan, penyusunan formula kebijakan, penerapan kebijakan, proses evaluasi, dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

Kebijakan publik pada dasarnya tidak permanen, tetapi harus selalu disesuaikan, karena adanya perubahan keadaan, baik masalah politik, sosial, ekonomi maupun adanya informasi yang berubah. Perubahan kebijakan publik dilakukan setelah adanya evaluasi.

Kebijakan publik dirumuskan untuk dilaksanakan oleh aktor-aktor yang berwenang dalam pemerintahan-negara dan, sebaliknya, kebijakan publik kemudian mengikat atau mengkondisikan tindakan-tindakan dari aktor-aktor tersebut. Dengan kata lain, sebuah sistem kebijakan publik adalah suatu kondisi dinamis dalam hubungan timbal balik antara para aktor pelaku dengan sistem itu sendiri yang meliputi proses objektifikasi dan subjektifikasi. Sebagai konsekuensi logisnya, sistem kebijakan publik selalu dihadapkan pada suatu situasi tegangan (*constraint*) terhadap lingkungannya. Dalam derajat tertentu, lingkungan ini juga turut

mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem kebijakan publik secara timbal balik. Secara empirik, lingkungan dapat diidentifikasi melalui berbagai aspek kontekstual kemasyarakatan di mana kebijakan publik itu berada. Dengan demikian, aspek-aspek kontekstual tersebut membentuk konfigurasi totalitas yang meliputi semua arena tata pemerintahan yaitu *political governance*, *economic governance* dan *social governance*. Implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaannya harus konsisten dan jelas. Jika perintah yang disampaikan bertentangan, maka hal ini akan menyulitkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Pembahasan mengenai administrasi publik selain berkaitan dengan sektor publik biasanya bermuara pada penjelasan, harapan, perubahan dari implementasi administrasi publik. Pembahasan teori administrasi publik berkaitan dengan pembahasan reformasi administrasi publik. Beberapa ahli menjelaskan pendapatnya mengenai administrasi publik, Caiden (1991) menjelaskan bahwa administrasi publik meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk proses formal dan kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan lembaga-lembaga militer, terdapat dua hal mendasar mengenai administrasi publik, yaitu administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan kegiatan lembaga eksekutif dan administrasi publik adalah kegiatan manusia yang berhubungan dengan pengaturan sumber daya manusia dan alam yang digunakan bagi pemenuhan hak-hak masyarakat.

Nigro juga memiliki pendapat tentang administrasi publik yang menyatakan bahwa administrasi publik adalah usaha kelompok yang bersifat koperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik. Kegiatan administrasi publik tidak hanya meliputi eksekutif, tetapi juga legislatif dan yudikatif. Nigro memandang hubungan ketiga lembaga tersebut sangat erat dalam konteks penyelenggaraan administrasi publik. Eratnya hubungan tersebut misalnya ditunjukkan dalam peranan penting administrasi publik dalam formulasi kebijakan dan sebagai bagian dari proses politik. Masih pendapat Nigro (1984), administrasi publik berbeda dengan administrasi niaga, tetapi memiliki hubungan erat terutama dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Hughes (2003) menjelaskan bahwa teori mengenai administrasi publik erat kaitannya dengan perkembangannya, yakni model tradisional, *new public management*, sampai *public management reform*. Dalam pembahasan mengenai teori administrasi publik, kebijakan publik ditempatkan sebagai output pemerintah yang didasarkan atas rasionalitas dan metode empiris. Secara umum, administrasi publik mengacu pada studi akademis mengenai sektor publik.

Reformasi administrasi merupakan sebuah kesengajaan yang menggunakan otoritas dan pengaruh untuk menerapkan langkah-langkah baru dalam system administrasi sehingga mengubah tujuan, struktur, prosedur dan perilaku birokrasi publik dengan maksud untuk meningkatkan efektivitas organisasi dan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional (Quah, 1983). Reformasi administrasi sering

digambarkan sebagai solusi untuk masalah atau sebagai sarana untuk mengubah situasi yang membosankan dan argumen yang didasarkan pada gagasan ini sering digunakan ketika reformasi baru diperkenalkan. Selain itu, solusi baru sering lebih mencolok dari pada praktek saat ini (Forsell, 1975) dan reformasi memiliki kecenderungan untuk mengubah rutinitas yang ada menjadi rutinitas baru yang lebih baik. Oleh karena itu, reformasi tidak hanya upaya untuk mengubah atau memperbaiki tetapi juga merupakan ekspresi dari harapan untuk lebih rasionalistik, idealis, dan organisasi publik menjadi lebih baik.

Ada banyak model reformasi yang digunakan oleh berbagai negara di dunia. Salah satunya model reformasi *New Public Management* (NPM) yang diperkenalkan dan dipopulerkan oleh negara-negara anggota OECD dari tahun 70-an sampai 80-an dan beberapa pakar seperti Pollitt (1990), Hood (1991), Osborne dan Gaebler (2005). Beberapa tahun kemudian, konsep lain tentang reformasi kontemporer yakni *good governance* mendapatkan momentum yang besar. Secara keseluruhan, penekanannya dunia pada pengembangan negara-negara dunia ketiga untuk mengatasi krisis pemerintahan dan pelaksanaan proyek yang efisien (Mollah, 2011). Oleh karena itu, reformasi biasanya memakan waktu untuk memperbaiki, mengubah, dan mengatasi kekurangan dan kelemahan mekanisme negara dengan mendesain dan rekayasa ulang struktur, prosedur, teknologi dan tenaga kerja melalui kebijakan dan strategi inovatif, realistis dan mudah beradaptasi untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif (Mollah, 2011).

Beberapa permasalahan yang menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi, yakni kendala keuangan yang parah, hilangnya penentuan arah politik, pengalaman yang kurang mengenai struktur administrasi alternatif, kurangnya pelatihan bagi para politisi dan pegawai negeri sipil dalam menanggapi permintaan dan urgensi yang berasal dari perubahan lingkungan yang cepat, tidak adanya peraturan yang jelas mengenai tenaga dan struktur administrasi, kurangnya definisi yang memadai mengenai sistem kepegawaian dan pembayarannya yang tidak cocok. Dalam konteks permasalahan ini (Priyono, 1996) menjelaskan bahwa reformasi administrasi berhubungan dengan pertanyaan “cara yang benar” untuk memerintah dan mengatur negara. “Cara yang benar” tersebut berkaitan dengan perkembangan dan persepsi dari sistem politik tertentu. Sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dengan terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan, perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memperoleh penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan pada kepentingan umum serta adanya kepastian hukum dalam kesamaan hak disamping keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, penyediaan fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Sebagai penjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik dan penanggung jawab adalah pimpinan lembaga pemerintah, melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD). Kekuasaan selalu bergulir dari waktu ke waktu, bergerak antara Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dan DPRD mewarnai kekuasaan para pelaku hampir tidak mengalami perubahan yakni berputar antara partai politik yang satu kepada partai politik yang lain, pada kurun waktu tertentu lokus kekuasaan akan bergeser pada pihak pemerintah akan lebih kuat dan menunjukkan supremasi kekuasaan yang dengan demikian penggunaan kekuasaan akan terfokus dan bermuara di satu tempat, saat kurun waktu yang lain, kekuasaan berada pada pihak legislatif, partai politik lain yang berada di legislatif akan memainkan peran yang sentral dalam fokus penggunaan kekuasaan membuat stabilitas pemerintahan tidak bisa tercapai, sementara itu profesionalisme baik pada pihak legislatif maupun pihak eksekutif tidak juga pernah bisa terwujudkan, politik tarik-menarik dari lokus dan fokus penggunaan kekuasaan akan selalu silih berganti berada di kedua pihak tersebut. Sementara kepentingan publik tidak pernah merasakan keterwakilan dalam siklus kekuasaan ini, keperwakilan melalui partai politik yang seharusnya mewakili kepentingan publik hanya mengenalnya pada saat-saat ketika akan diadakan pemilu belaka dan seterusnya kepentingan publik akan terlupakan kembali dengan kekuasaan elite pimpinan partai politik semata.

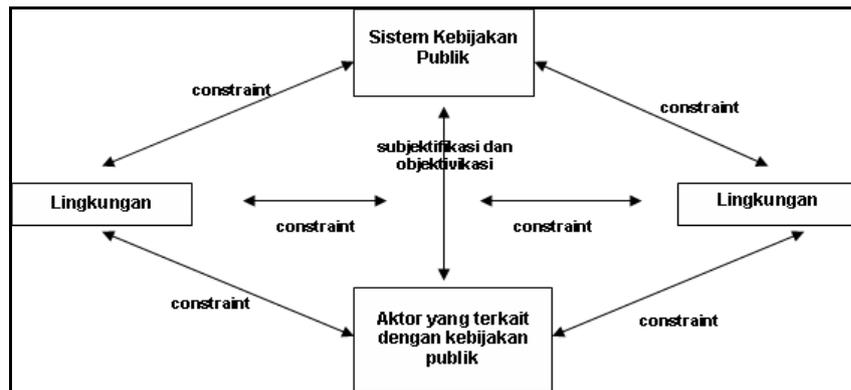
Dalam perkembangannya administrasi publik akan cenderung menjadi instrumen dari kekuasaan dari para elite dengan membuat publik senantiasa kembali berada pada posisi objek dan kepentingan sedangkan pertanggungjawaban kepada publik mempunyai kadar amat rendah dan cenderung bisa dikatakan hampir tidak ada sama sekali akhirnya akan bisa menjadi sebuah ironi di dalam sebuah negara demokrasi yang tanpa mempunyai akuntabilitas. negara demokrasi yang seharusnya dapat melahirkan *administrasi publik* yang lebih baik sebagaimana administrasi publik di beberapa negara yang telah mengikuti sistem demokrasi yang seharusnya menjadi sebuah kekuatan besar yang dapat dipergunakan untuk meminta pertanggung jawaban publik dan harus dapat segera dilaksanakan oleh pemerintahan dan publik dapat pula antara lain dengan menuntut uang pajak yang dibayarkan kepada pemerintah agar selalu dipergunakan secara jelas dan bermanfaat bagi publik melalui tekanan-tekanan publik antara lain fiskal kepada administrasi publik akan semakin kuat, publik harus dapat mengetahui setiap aliran penggunaan dan pemanfaatan fiskal dengan demikian publik tidak lagi akan dapat mentoleransi terhadap segala macam *pemborosan*, *inkompetensi* dan *kecerobohan* yang mungkin atau yang dilakukan oleh aparatur administrasi publik yang berakibat kerugian bagi publik.

Efektivitas berbagai metode dalam menegakkan akuntabilitas publik terdapat faktor yang menentukan antara lain dengan adanya derajat transparansi penerimaan yang dapat diukur dari peran media massa dalam memberikan informasi kepada publik meliputi anggaran, akuntansi

publik, dan laporan audit. Tanpa akses terhadap berbagai informasi tersebut, masyarakat tidak akan sepenuhnya menyadari apa yang telah dilakukan dan tidak pernah dilakukan bagi kepentingan publik serta pendidikan pemahaman hak-hak sipil yang diberikan kepada para warga negara agar mengetahui hak dan kewajibannya serta kesiapannya untuk menjalankan. Sektor publik adalah sektor yang relatif tidak leluasa dalam berhubungan dengan inovasi terutama apabila dibandingkan dengan sektor bisnis. Sektor publik memanfaatkan inovasi ini erat kaitannya dengan Sejarah dan karakteristik yang cenderung statis dan formalistik. Pembahasan teori administrasi publik berkaitan dengan pembahasan reformasi administrasi publik. Reformasi administrasi merupakan sebuah kesengajaan yang menggunakan otoritas dan pengaruh untuk menerapkan langkah-langkah baru dalam system administrasi sehingga mengubah tujuan, struktur, prosedur dan perilaku birokrasi publik dengan maksud untuk meningkatkan efektivitas organisasi dan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional (Quah, 2005). Reformasi administrasi sering digambarkan sebagai solusi untuk masalah atau sebagai sarana untuk mengubah situasi yang membosankan dan argumen yang didasarkan pada gagasan ini sering digunakan ketika reformasi baru diperkenalkan (Brunsson R, 1996). Selain itu, solusi barusering lebih mencolok dari pada praktek saat ini (Forsell, 1975) dan reformasi memiliki kecenderungan untuk mengubah rutinitas yang ada menjadi rutinitas baru yang lebih baik. Oleh karena itu, reformasi tidak hanya upaya untuk mengubah atau memperbaiki tetapi juga merupakan ekspresi dari harapan

untuk lebih rasionalistik, idealis, dan organisasi publik menjadi lebih benar. Sistem kebijakan publik yang kompleks dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2:1
Sistem Kebijakan Publik



Sumber: Moeldoko, 2013

Perubahan dalam kebijakan publik adalah dinamis mengikuti perubahan yang didorong oleh perubahan lingkungan di luar maupun dari dalam organisasi publik tersebut. Kebijakan publik seringkali dikatakan sebagai dampak dari kegiatan-kegiatan pemerintahan. Kebijakan publik dirumuskan untuk dilaksanakan oleh aktor-aktor yang berwenang dalam pemerintahan negara dan sebaliknya, kebijakan publik kemudian mengikat atau mengkondisikan tindakan-tindakan dari aktor-aktor tersebut. Dengan kata lain, sebuah sistem kebijakan publik adalah suatu kondisi dinamis dalam hubungan timbal balik antara para aktor pelaku dengan sistem itu sendiri meliputi proses objektivikasi dan subjektifikasi.

Sebagai konsekuensi logisnya, sistem kebijakan publik selalu dihadapkan pada suatu situasi tegangan (*constraint*) terhadap lingkungannya. Dalam derajat tertentu, lingkungan ini juga turut

mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem kebijakan publik secara timbal balik. Secara empirik, lingkungan dapat diidentifikasi melalui berbagai aspek kontekstual kemasyarakatan dimana kebijakan publik itu berada. Dengan demikian, aspek-aspek kontekstual tersebut membentuk konfigurasi totalitas yang meliputi semua arena tata pemerintahan yaitu *political governance*, *economic governance* dan *social governance*.

Lester dan Stewart (2000) menjelaskan adanya 6 (enam) langkah dalam penyusunan suatu kebijakan, yaitu *agenda setting*, *policy formulation*, *policy implementation*, *policy evaluation*, *policy change*, dan *policy termination*. Pada tahap penyusunan agenda, pembuat kebijakan akan mengumpulkan masalah-masalah publik. Dari masalah-masalah yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisa dan diikuti dengan penyusunan pembuatan kebijakan. Siklus berikutnya adalah menerapkan kebijakan tersebut dalam masyarakat, dan diikuti dengan mengevaluasi. Dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi penyempurnaan *policy*. Langkah terakhir dari siklus pembuatan kebijakan adalah mengakhiri kebijakan karena tujuan sudah tercapai. Sebelumnya, Dunn William, (1999) merumuskan ada 5 (lima) tahap dalam membuat kebijakan yaitu, penyusunan agenda kebijakan, penyusunan formula kebijakan, penerapan kebijakan, proses evaluasi, dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

Konsep agenda setting yang diusulkan oleh (Lester dan Stewart) atau dalam bahasa (Dunn) disebut agenda kebijakan, pada hakikatnya merupakan bagian dari formulasi kebijakan, sementara itu *policy change*

dan *policy termination* dalam klasifikasi yang diusulan Lester dan Stewart dalam beberapa literatur termasuk bagian yang tidak terpisahkan dari proses evaluasi. Beberapa pakar menjelaskan bahwa *policy change* dan *policy termination* menjadi bagian yang tidak terpisahkan kembali dari tahap formulasi kebijakan. Begitu halnya dengan proses evaluasi dan penilaian kebijakan yang dikategorikan terpisah oleh Dunn, sesungguhnya menjadi bagian yang terintegrasi dalam tahapan evaluasi kebijakan itu sendiri. Sebuah kebijakan harus tersosialisasi dan terimplementasi dalam program-program nyata yang merupakan penjabaran dari tujuan dibuatnya kebijakan tersebut. Dengan demikian, kebijakan tersebut harus memuat visi yang jelas dan terukur. Kejelasan visi kebijakan akan menentukan sejauh mana pihak yang membuat kebijakan tersebut nantinya mampu merancang program-program yang sifatnya terukur. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa formulasi kebijakan merupakan sebuah perencanaan, model proses kebijakan menurut Dunn Wiliam (2004) dibagi menjadi beberapa kegiatan.

a. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) merupakan sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang

disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Penyusunan agenda kebijakan seharusnya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder.

b. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai masalah. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

e. Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dampak kebijakan.

Kebijakan yang baik bukan hanya tersosialisasi dan terimplementasi dalam program-program nyata, tetapi juga mampu

diterjemahkan ke dalam kebijakan turunannya. Mengingat, dalam sebuah organisasi tidak dapat dipungkiri adanya struktur organisasi yang mengindikasikan hirarki wewenang pada masing-masing bidang atau level. Khusus bagi sebuah kebijakan yang sifatnya payung hukum, maka kebijakan tersebut harus memberikan pedoman kepada pihak-pihak terkait untuk menjabarkan kebijakan turunan dan program-programnya.

Perumusan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari fungsi-fungsi manajemen yang melekat pada organisasi. Bromley (2006) menangkap fenomena tersebut dan menyajikan sebuah teori hierarki kebijakan yang mengindikasikan perbedaan konten dan konteks kebijakan pada masing-masing level dalam sebuah organisasi.

Dalam *hierarchy policy level* terdapat tiga tingkatan kebijakan, level pertama berhubungan dengan batasan antara *market* dan *no market process*. Level kedua berhubungan dengan *allocation of benefits* seperti *tax policy* yang mengatur *distribution of income* dan level ketiga berkaitan dengan keputusan tentang *property right* dan *economic benefit*.

Hierarki kebijakan yang diusulkan oleh Bromley secara dominan masuk dalam konteks organisasi sektor publik. Dalam level sebuah negara, hierarki kebijakan Bromley memberikan gambaran yang cukup terang mengenai level kebijakan pada masing-masing instansi atau lembaga dalam pemerintahan.

Aplikasi dari teori ini dapat disesuaikan dengan konteks sebuah kebijakan dan pihak yang memiliki kewenangan terkait kebijakan tersebut, baik dalam level nasional, sektoral, maupun daerah. Kebijakan

mengindikasikan keharusan bagi pihak yang berada dalam satu jalur kewenangan vertikal untuk konsisten dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat. Dengan kata lain, jika dikaji sesuai dengan prosedur pembuatan kebijakan, maka alur pembuatan dan isi kebijakannya tidak boleh *overlap*. Ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Hasibuan, Malayu 2012). Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah cara untuk mencapai sebuah tujuan perusahaan menggunakan langkah-langkah yang tepat dan dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki. Dalam sektor publik, dikenal manajemen publik.

Manajemen publik dijelaskan bagaimana fungsi-fungsi manajemen dilaksanakan pada sektor publik. Fungsi-fungsi yang dilaksanakan pada sektor publik tersebut diantaranya menciptakan tujuan dan prioritas, menyusun rencana operasional, pengorganisasian dan staffing, mengarahkan para pegawai dan mengatur sistem manajemen kepegawaian, mengendalikan kinerja, dan berurusan dengan unit-unit luar, organisasi independen, media massa, dan masyarakat.

Daryanto (2006) menjelaskan empat prinsip dasar dalam manajemen publik. Pertama, pemerintah sebagai setting utama organisasi. Kedua, fungsi eksekutif sebagai fokus utama. Ketiga, pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif. Keempat, multidisiplin ilmu.

Manajer publik menjadi istilah yang digunakan bagi pihak yang melakukan manajemen publik. Seorang manajer publik memiliki tugas

dalam melaksanakan fungsi manajemen kebijakan, sumber daya manusia, finansial, informasi, dan hubungan luar.

2.3. Model Implementasi Kebijakan Publik

Pentingnya implementasi kebijakan publik semakin dikembangkan untuk peningkatan kualitas pelayanan masyarakat, semakin banyak diungkapkan oleh para pakar yaitu:

“Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh Van Meter, Donald dan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan searah linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan public”.

Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

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

“Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*)”.

Implementasi kebijakan dikemukakan menurut (Mazmanian-Sabatier) mengklasifikasikan proses kedalam tiga variabel, yaitu:

a) Variabel Independen.

Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b) Variabel Intervening.

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c) Variabel Dependenden.

Variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: 1) pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. 2) kepatuhan objek. 3) hasil nyata. 4) penerimaan atas hasil nyata. 5) tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

“Model Grindle Merilee S. (1980). Model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Grindle (1980:7) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan Context of Implementation (konteks implementasinya)”.

Kebijakan yang dimaksud meliputi:

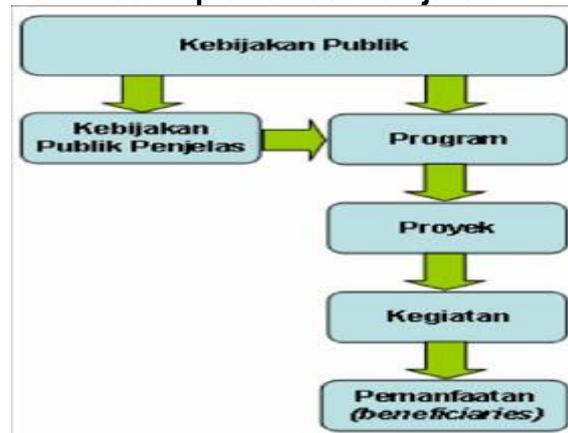
- a) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
- b) Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
- c) Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
- d) Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
- e) Para pelaksana program (*program implementators*).
- f) Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a) Kekuasaan (*power*).
- b) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
- c) Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
- d) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

Formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan dalam formulasi kebijakan sebagai berikut:

Gambar: 2.2
Formulasi Implementasi Kebijakan



Sumber: Model Merilee S. Grindle (1980).

Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena dalam implementasinya di sini banyak masalah-masalah yang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

- a. Pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Mempergunakan pendekatan ini, antara lain: dengan studi kasus pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan studi pengambilan keputusan di sektor publik.
- b. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah

diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah (Mazmanian, Daniel dan Paul Sabatier,1983), pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan.

- c. Generasi ketiga, tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial (Goggin Malcolm L. 1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini adalah antara lain (Matland Richard, 1995).

a. Teori Implementasi Kebijakan.

Pentingnya implementasi kebijakan publik semakin di kembangkan untuk peningkatan kualitas pelayanan masyarakat, semakin banyak di uraikan atau di ungkapakan oleh para pakar yaitu:

Model pertama adalah model yang diperkenalkan oleh Model Van Meter dan Van Horn Menurut Meter dan Horn (1975) dalam Nawawi (2009: 139), dalam implementasi kebijakan terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumber daya, (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, (4) karakteristik agen pelaksana, (5) disposisi implementor, dan (6) lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik

Model yang kedua adalah model yang dikembangkan Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut model kerangka analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*).

Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

a) Variabel Independen

Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b) Variabel Intervening

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi ekonomi dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c) Variabel Dependen

Variabel dependen merupakan tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: 1) pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. 2) kepatuhan objek. 3) hasil nyata. 4) penerimaan atas hasil nyata. 5) tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah:

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
- b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.

- c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadahi. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya di satu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplemetasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadahi mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
- e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari

pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus

dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.

- h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti *Network planning* dan kontrol.
- i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai

unsur atau badan yang terlibat dalam program. dalam hubungan ini guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.

- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Hal ini menjelaskan bahwa harus ada ketundukan yang penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya. Persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang, harus juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin adanya kepatuhan sikap secara menyeluruh dari pihak-pihak lain baik dalam organisasi maupun luar organisasi. Dalam kenyataan dimungkinkan adanya permasalahan diantara badan yang satu dengan yang lain mungkin terdapat konflik kepentingan.

Model ke empat adalah Model Goggin, Malcolm, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai "generasi ketiga model implementasi kebijakan" (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model

implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Model ke lima adalah Model Merilee S. Grindle (1980 :7) model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan *Contex of Implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- a) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
- b) Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
- c) Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
- d) Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
- e) Para pelaksana program (*program implementators*).
- f) Sumber daya yang dikerahkan (*Resources commited*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a) Kekuasaan (*power*).
- b) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).

- c) Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
- d) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

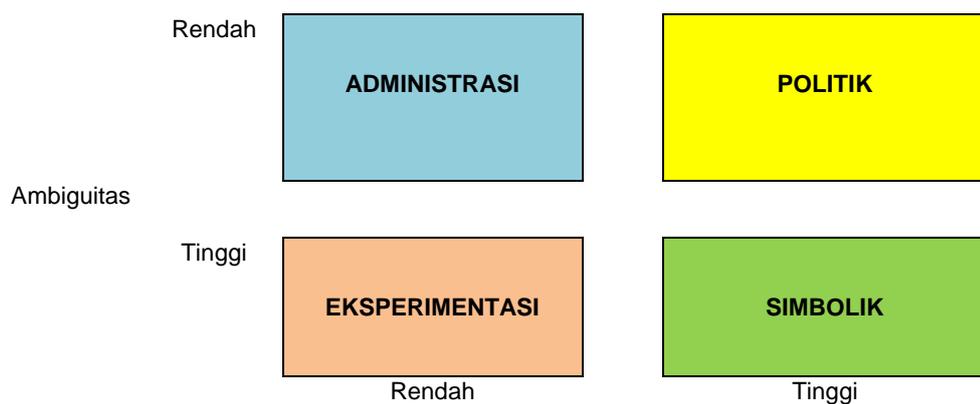
Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

Model ke enam adalah model Richard Matland (1995) mengembangkan sebuah model yang disebut dengan model matriks ambiguitas-konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif. Kebijakan disini memiliki ambiguitas atau mendua yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat

konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

Dalam keberhasilan pencapaian tujuan organisasi, suatu program organisasi tidak selalu berjalan linier dengan berjalannya implementasi kebijakan yang mengatur program dimaksud. Gejala "*Implementation gap*" untuk menjelaskan permasalahan keadaan dimana dalam suatu proses kebijakan menghadapi kemungkinan yang terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang nyatanya akan dicapai dalam organisasi, sebagai hasil dari pelaksanaan kebijakan publik. Dalam implementasi kebijakan besar atau kecil kemampuan organisasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut sebagai *implantation capacity*. Penelitian ataupun analisis tentang implementasi kebijakan sebaiknya juga menggunakan model implementasi sesuai dengan isu kebijakannya, sebagaimana yang digambarkan Matland berikut ini:

Gambar: 2.3
Ambiguitas Matland



Sumber: Matland 1995

Dalam kuadran I implementasi secara Administrasi, Kuadran II implementasi secara Politik, Kuadran III implementasi secara Eksperimentasi dan Kuadran IV Implementasi secara simbolik.

Dalam hal ini perlu mengedepankan pentingnya kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang sesuai dengan harapannya. Model ke tujuh adalah model George Edward III (1980). Adapun beberapa peneliti sebelumnya telah menyusun model implementasi kebijakan publik dari aspek yang mempengaruhi implementasi menurut George Edward III, dinilai paling sesuai untuk menganalisis kebijakan yang diimplementasikan pada lingkungan organisasi di bidang model implementasi yang dilakukannya. Dalam aspek model implementasi oleh George Edward III pada dasarnya juga banyak disampaikan dalam model implementasi dengan pendekatan studi implementasi kebijakan adalah abstraksi dan pernyataan sebagai berikut:

- 1) *What are the precondition for successful policy implementation?*
- 2) *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*

Dalam pertanyaan tersebut di atas, George Edward III mengungkapkan ada 4 (empat) aspek untuk menjawab antara lain:

- 1) Komunikasi.
- 2) Sumberdaya.
- 3) Kecenderungan sikap.
- 4) Struktur birokrasi.

Dalam empat aspek tersebut di atas beroperasi secara simultan dan berkesinambungan saling interaksi untuk mendukung atau sebaliknya menghambat implementasi kebijakan yang akan dilakukan. Implementasi kebijakan pada generasi pertama yang menggunakan pendekatan *command and control* dengan pandangan bahwa pencapaian tujuan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi bawahan guna mendorong kinerja lebih baik. Sehubungan dengan kondisi pemahaman ini peneliti generasi pertama kemudian memberikan rekomendasi tentang bagaimana model terbaik untuk dapat mencapai berbagai tujuan kebijakan yang telah ditentukan oleh organisasi dalam implementasinya.

George Edward III berfokus pada pernyataan bagaimana keputusan kebijakan diimplementasikan dan mengapa kebijakan diimplementasikan seperti tidak ada keseragaman. Implementasi akan dilihat dari sudut pandang *top down* sebagai acuan yang dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. Dari perspektif pelaksanaan kebijakan dapat dipertimbangkan nilai-nilai kebijakan secara subyektif tidak terelakkan disebabkan banyak dorongan kepentingan dalam menjalankan kebijakan. Dari hasil penelitian berdasarkan teori implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. George Edward III peneliti implementasi pada generasi pertama yang menggunakan pendekatan pandangan bahwa pencapaian tujuan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan pimpinan dalam memberikan komando atau perintah kepada bawahan.

- b. George Edward III berfokus pada model bagaimana keputusan kebijakan diimplementasikan dan mengapa kebijakan diimplementasikan, hal ini merupakan bagian dari implementasi yang akan dilihat dari sudut pandang *bottom up* yaitu dari perspektif pelaksanaan kebijakan maka pertimbangan nilai-nilai tentang kebijakan secara subyektif tidak terelakkan karena ada beberapa hal indikator yang saling mempengaruhi.
- c. George Edward III lebih cenderung ingin mendalami bagaimana kebijakan diimplementasikan sementara pemahaman tentang kebijakan yaitu dampak dari kebijakan.

Beberapa peneliti terdahulu telah menyusun model implementasi kebijakan PTSP adalah kebijakan yang bersifat *top down* dimana penyusunan kebijakan adalah Gubernur sementara pelaksana kebijakan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Dinas (PTSP).

Pelaksana kebijakan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau dinas teknis seharusnya berperan aktif dalam ikut serta menyusun kebijakan dengan memberikan masukan, Kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Provinsi Sumatera Selatan adalah bagian dari keseluruhan kebijakan pelayanan PTSP sehingga *top down* menjadi pilihan yang terbaik dilakukan sehingga penyusunan kebijakan PTSP agar tujuan kebijakan bisa tercapai sesuai dengan harapan masyarakat.

Dengan sifat kebijakan tersebut di atas maka implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu akan berjalan dengan baik. Hal

ini memerlukan pendekatan gubernur, telah melaksanakan kegiatan implementasi kebijakan sesuai rumusan kebijakan dan menggunakan diskresi kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan publik. Kebijakan diperlukan untuk memberikan masukan yang terbaik bagi pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah di tentukan.

Penelitian implementasi kebijakan PTSP diperlukan untuk memahami bagaimana kebijakan pengelolaan pelayanan terpadu satu pintu di Provinsi Sumatera Selatan diimplementasikan oleh pemerintah daerah guna menuju pelayanan yang prima sesuai dengan harapan masyarakat. Ada 4 (empat) aspek kritis yang dilakukan dalam studi implementasi meliputi 1) komunikasi 2) sumber daya 3) sikap dan perilaku 4) struktur birokrasi.

Dalam penyusunan kebijakan memperoleh pemahaman bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada Gubernur bagaimana sumber daya pada pemerintah daerah digunakan dan dikelola untuk mengoperasikan kebijakan bagaimana sikap pelaksana yaitu pegawai PTSP terhadap kebijakan dan bagaimana struktur birokrasi pada pemerintah daerah mendukung efektifitas implementasi kebijakan publik. Dari pemahaman empat aspek ini memungkinkan penyusunan kebijakan mengidentifikasi aspek yang mendukung dan aspek penghambat serta bagaimana keterkaitan antara aspek mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan terpadu satu pintu di Provinsi Sumatera Selatan. Implementasi kebijakan dalam pemahaman tersebut selanjutnya di

manfaatkan penyusunan kebijakan untuk mendorong pemerintah daerah memperbaiki proses implementasi kebijakan apabila permasalahan pada ketidakselarasan dalam implementasi kebijakan di pemerintah daerah, atau mendesain program yang mendukung perbaikan proses implementasi kebijakan dan memperbaiki kebijakan apabila permasalahan tidak selaras sehingga menghilangkan masalah yang menghambat tercapainya tujuan kebijakan di masa yang akan datang.

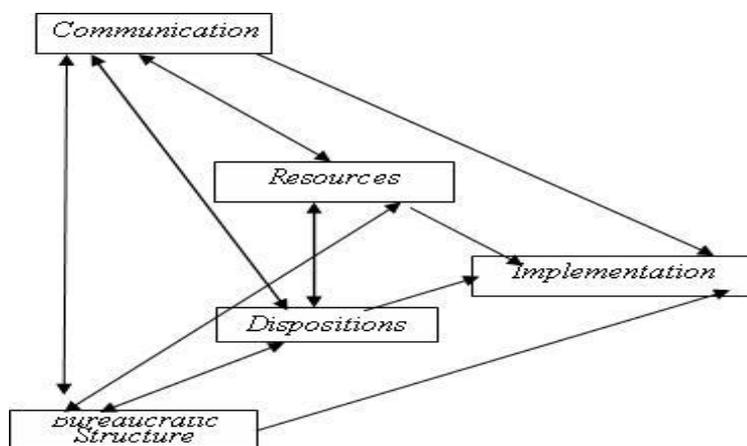
Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun kali ini yang saya bagikan adalah model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III.

Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a) Apa yang menjadi persyaratan bagi implementasi kebijakan?
- b) Apa yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Gambar: 2.4
Diagram Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi



Sumber : George Edward III : implemeting public policy, 1980

a. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementers*), Solihin Abdul Wahab, Joko Widodo, (2012).

Joko Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran

kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*).

Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Joko Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai

sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

1) Sumber Daya Manusia (*Staff*).

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

2) Anggaran (*Budgetary*).

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3) Fasilitas (*facility*).

fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

4) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*).

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c. Disposisi (*Disposition*).

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik,

sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat Standart Operation Procedur (SOP).

SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Beberapa aspek yang penting dalam implementasi kebijakan menurut George Edward III dan Penerapannya dalam kebijakan.

2.4. Aspek-Aspek Implementasi Kebijakan Publik.

a. Komunikasi.

Dalam komunikasi ada tiga hal yang terpenting dalam proses komunikasi menurut Edwards III adalah transmisi, kejelasan dan konsistensi kebijakan dalam implementasinya. Dari faktor komunikasi kebijakan sebagaimana di perjelas oleh Edwards III juga dinyatakan dalam model implementasi menurut beberapa pakar adalah:

GR. Terry mengatakan bahwa *management is communications*. komunikasi diibaratkan sebagai “minyak pelumas” bahkan dari pendapat tersebut terlihat betapa pentingnya peran komunikasi dalam kegiatan pengambilan kebijakan. GR. Terry mengemukakan bahwa dalam suatu kebijakan terdapat lima bentuk komunikasi, antara lain:

- a) *Komunikasi formal* biasanya terjadi dalam jalur komunikasi formal, memiliki wewenang dan tanggung jawab yaitu melalui instruksi-instruksi bentuk lisan dan tulisan sesuai dengan prosedur secara fungsional yang berlaku dari arus atasan ke bawahan atau sebaliknya.
- b) *Komunikasi non-formal*, yaitu di luar komunikasi formal, terjadi secara spontan. Misalnya sumbang saran yang berkaitan dengan tugas, kewajiban. Efektif digunakan dalam organisasi yang bersifat padat karya dengan jumlah pekerja cukup banyak, dan tidak terlalu teknis.
- c) *Komunikasi informal*, seperti halnya komunikasi non formal namun lebih menekankan pada aspek human relations-nya, atau dengan kata lain digunakan dalam permasalahan di luar pekerjaan secara langsung.
- d) *Komunikasi teknis*, biasanya hanya dilakukan dan dimengerti oleh orang-orang tertentu saja yang berkaitan dengan kegiatan tersebut.
- e) *Komunikasi procedural*, biasanya dekat dengan komunikasi formal, diwujudkan misalnya dalam bentuk pemberian laporan tahunan, bulanan, instruksi tertulis, memo dan lain-lain.

Implementasi kebijakan menurut Edwards III (1980), menyatakan bahwa komunikasi kebijakan merupakan salah satu aspek yang

mempengaruhi implementasi kebijakan. Untuk Implementasi dalam komunikasi kebijakan di dalamnya mencakup transmisi kebijakan kepada pelaksana, kejelasan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan kebijakan. Komunikasi kebijakan, untuk mengimplementasikan kebijakan PTSP diperlukan transmisi kebijakan dari penyusunan kebijakan yaitu pemerintah pusat. Kompleksitas dalam mengimplementasikan kebijakan PTSP. Pemerintah daerah menghadapi situasi seperti yang disampaikan oleh George Edward III dimana transmisi kebijakan harus menjangkau pemerintah daerah memiliki situasi dan kondisi yang sangat beraneka ragam karena terdiri dari pulau-pulau yang dipisahkan dengan sungai dan laut sehingga bentuk dari pelayanan yang beragam, Dalam situasi struktur birokrasi pada pemerintah daerah yang memiliki lapisan hirarki yang tidak sedikit juga bisa menjadi kendala dalam transmisi kebijakan.

Elemen penting dalam organisasi yaitu : a) Ukuran organisasi (*size*), b) Keterkaitan tindakan (*interdependent actions*), c) Konteks tempat dan waktu (*bounding in space and duration*), d) Kondisi sumber daya (*input of resources*), e) Komunikasi (*communication*), f) Target hasil (*output of organization*).

Komunikasi dipandang sebagai sentral elemen-elemen lainnya dalam kegiatan manajemen organisasi. Alasan pertama, komunikasi memiliki fungsi untuk mempertemukan antara tujuan organisasi dengan terget hasil yang dicapai. Kedua, berfungsi untuk mengadaptasikan perubahan lingkungan organisasi. Ketiga, untuk membina hubungan antar

anggota organisasi dalam melaksanakan berbagai tugas (beban kerja) organisasi. Untuk itu, kemampuan komunikasi yang efektif menjadi hal yang mutlak harus dimiliki oleh seorang pelaku organisasi, dapat kita lihat dalam tabel: 2.3 Perencanaan Kebijakan.

Tabel: 2.3
Perencanaan Kebijakan

LEVEL	TUJUAN	SASARAN
1. Level pengambil keputusan tingkat nasional.	Tujuan ekonomi dan sosial kebudayaan dan ideology prioritas pembangunan tujuan sektoral.	Rencana lima tahunan rencana regulasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).
2. Level perencanaan tingkat menteri.	Pembagian sumber daya koordinasi program.	Rencana pembagian lembaga media informasi nasional kesepakatan khalayak, media dan pesan koordinasi diantara menteri.
3. Level kebijakan Gubernur.	Rencana kegiatan pengembangan rencana sektor pendukung membuat anggaran internal.	Identifikasi kebutuhan pengembangan tanggapan pernyataan kebijakan menteri dari sisi misi, tujuan, anggaran, dan laporan-laporan.
4. Level strategi pimpinan SKPD/PTSP.	Rencana kegiatan komunikasinya, terkait dengan masalah pengembangan evaluasi lintas sektoral.	Integrasi kegiatan lintas bidang, pembagian media dan pesan penelitian metode yang tepat.
5. Level pelaksana.	Sasaran komunikasi, analisa khalayak, strategi media dan pesan-pesannya, evaluasi rutin dan nonrutin.	Proposal rencana kegiatan laporan.

(Sumber: Diolah oleh peneliti, 2014)

Dalam implementasi kebijakan agar bisa berjalan dengan efektif, pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan pada personil yang tepat dan harus jelas, professional dan akuntabel.

- a) Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b) Kejelasan komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
- c) Konsistensi perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian George Edward III yang dirangkum dalam Winarno (2005:127), terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu:

- 1) Terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan.
- 2) Informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi.

- 3) Penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Menurut Winarno (2005:128) Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik, biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.
- 4) Bagaimana menjabarkan distorsi atau hambatan komunikasi, proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah.

Komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas kesemua tahap. Jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi. Untuk itu, Winarno (2005:129) menyimpulkan: "semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan dan distorsi yang dihadapi". Dalam mengelola komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan saluran-saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah tersebut diteruskan secara benar. Dalam kejelasan informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengintrepetasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Cara untuk mengantisipasi

tindakan tersebut adalah dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan, menghilangkan pilihan dari multi intrepetasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci.

Pengaruh dimensi komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana (disposisi), struktur birokrasi mempunyai pengaruh signifikan terhadap kinerja PTSP, baik secara parsial (terpisah sendiri-sendiri) maupun secara simultan. Namun demikian, ditemukan hambatan komunikasi dimana terdapat disiplin rendah dan pemahaman tugas serta tanggung jawab yang kurang dari petugas pelaksana kebijakan. Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Membangun komunikasi masalah implementasi kebijakan PTSP mensinergikan koordinasi dengan SKPD teknis, dimana komunikasi untuk pelaksanaan tugas tim teknis yang berada di SKPD masih terjadi ego sektoral, pelaksana kebijakan di PTSP mengalami hambatan yang berdampak pada terjadinya permasalahan sebagai berikut:

- a. Perbedaan pendapat yang terjadi seperti terkait kapan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b. Pelaksana merasa lahan pekerjaannya di ambil oleh orang lain;
- c. Ada kepentingan dari sekelompok politik terkait dengan tim sukses;
- d. Pelaksana mengikuti peraturan yang telah ditentukan oleh Gubernur, sehingga pelaksana pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat;
- e. Penganggaran dari sisi keuangan daerah yang sangat terbatas;
- f. Pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah dituangkan dalam Standar Pelayanan (SP) dan juga masing-masing jenis layanan sudah dibuat Standar Operasional Prosedur (SOP), tetapi dalam implementasinya di lapangan tidak sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat.

Hal ini dapat kita tarik kembali bahwa konsep dari kondisi di atas sejalan dengan konsep dari Edwads III (1980) tentang kebijakan yang berpotensi menghadapi masalah dalam implementasinya, dengan terbitnya kebijakan baru bisa menyulitkan dalam implementasi antara lain:

- a) Saluran komunikasi belum dibangun, sehingga koordinasi mengalami kesulitan;
- b) Perlu membangun komunikasi antara PTSP dengan tim teknis untuk koordinasi dengan SKPD yang lain di Provinsi Sumatera Selatan;
- c) Masalah yang dihadapi tujuan yang akan dicapai menjadi kabur;
- d) Petunjuk pelaksanaan tidak mudah untuk diaplikasikan, harus melalui dengan tangan lain untuk menggerakkan roda koordinasi;

- e) Program baru cenderung menghadapi permasalahan walaupun sudah dibentuk tim teknis, karena masih ada pemikiran bahwa lahannya diambil oleh dinas lain;
- f) Terjadi ketidakjelasan dan sinkronisasi program berdampak pada perhatian dengan prioritas rendah dari pelaksana.

Implementasi kebijakan yang dilakukan untuk melaksanakan suatu kebijaksanaan PTSP merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Pada prinsipnya ada tiga hal yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan: 1) apakah kebijakannya sudah tepat, ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijaksanaan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. 2) apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. 3) apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakan. Komunikasi Edwards membagi tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*).

b. Sumber Daya.

Implementasi kebijakan menurut Edwards III kualitas komunikasi kebijakan tidak akan membawa pada efektivitas bila pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan yang ada. Sumber daya tersebut adalah staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

Implementasi kebijakan dari sisi sumber daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan dengan baik. Implementasi yang jelas dan konsisten serta telah di transmisikan dengan akurat tidak akan berarti jika pelaksana kebijakan kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan dengan efektif dan efisien untuk menunjang pelaksanaan kebijakan. Dari sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu Sumber Daya Manusia (SDM) yang mempunyai keahlian terstruktur, informasi yang cukup dan relevan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan dan informasi kepatuhan pada pihak terkait yang terlibat dalam implementasi kebijakan, kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan telah diimplementasikan sesuai dengan pola yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Edwards III, kualitas komunikasi kebijakan tidak akan membawa pada efektifitas implementasi kebijakan bila pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan yang telah di tentukan. Sumber daya tersebut adalah staf, informasi, wewenang dan fasilitas/fisik yang dimiliki. Informasi yang dimaksud meliputi informasi tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan tentang kepatuhan pelaksana terhadap kebijakan yang telah di tentukan.

Sumber daya manusia yakni kompetensi implementor, dan sumber daya *financial*. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien, tanpa sumber daya yang terukur,

kebijakan hanya tinggal kelengkapan dokumen kertas dalam perpustakaan saja.

Secara rinci, harapan dari area perubahan sumber daya manusia aparatur tersebut adalah SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera. Reformasi birokrasi dapat digambarkan dalam area perubahan reformasi birokrasi seperti pada Gambar 2.5 sebagai berikut:

Gambar 2.5.

Area Perubahan Reformasi Birokrasi



Sumber: Modul Seminar Reformasi Birokrasi, Kementerian PANRB, 2011.

Implementasi menjadi semakin kompleks ketika ada beberapa level organisasi yang terlibat dalam proses memberikan pelayanan administrasi perizinan. Untuk koordinasi dengan dinas terkait sering terjadi benturan kepentingan, sedangkan koordinasi sangat penting supaya dokumen perizinan yang dikeluarkan tidak ada masalah perkara dengan hukum di kemudian hari, koordinasi sangat diperlukan untuk menjaga kefalitan data pendukung dalam dokumen perizinan. Kewenangan yang digunakan kurang sesuai dengan harapan pengguna layanan para pegawai biasanya akan memerlukan koordinasi dengan pelaksana yang lainnya, guna untuk

dapat mengimplementasikan kebijakan dengan baik sesuai dengan visi misi organisasi. Dengan demikian seringkali membuat pelaksana pada level atas cenderung melakukan pendekatan secara persuasif dengan orientasi pelayanan yang prima dengan sudut pandang meminta bantuan level bawah untuk membantu mengimplementasikan dari pada memberikan perintah kepada pelaksana level bawah dengan tujuan berkoordinasi yang sesuai dengan peran dari masing-masing level untuk mencapai tujuan organisasi.

Ada beberapa tahapan dalam siklus kebijakan publik dan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya sebagai pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, terkadang tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah sebagai berikut:

- a. Tachjan (2006:25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di

antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan dimana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan. Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

- a) Unsur pelaksana: Unsur pelaksana implementor kebijakan yang diterangkan Dimock dalam Tachjan (2006:28) sebagai berikut: "Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian".

Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley dan Franklin dalam Tachjan (2006:27): "*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities,*

bureaucratic units play a large role, although they are not dominant". Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

- b) Adanya program kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006:31) bahwa "*Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect*". Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan, rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh Siagiaan, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Sasaran yang dikehendaki;
- b) Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu;
- c) Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya;
- d) Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan;

- e) Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi keahlian dan keterampilan yang diperlukan (Sondang P. Siagian, 1985).
- b. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: *"Policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems.*
- c. Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005:102) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: "Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan". Tahapan implementasi suatu kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran direncanakan terlebih dahulu yang dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang tentang suatu kebijakan dikeluarkan dan dana yang disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut telah tersedia. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis.

- d. Agustino (2006:154) bahwa: “*The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policy will remain dreams or blue prints jackets unless they are implemented*”.
- e. Agustino (2005:155) menerangkan bahwa implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan yaitu: “Pendekatan *top down* yang serupa dengan pendekatan *command and control* (Lester Stewart, 2000:108) dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach* (Lester Stewart, 2000:108). Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*). Bertolak belakang dengan pendekatan *top down*, pendekatan *bottom up* lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif.
- f. Grindle (1980:11) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; “kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang

diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumber daya yang tersedia (*resources committed*)". Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

- a) Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b) Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c) Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

c. Kecenderungan Sikap.

Sikap dan perilaku, merupakan dua sisi mata uang, berbeda namun seiring. Sikap (*attitude*) masih bersifat abstrak dan belum dapat diukur. Manifestasi sikap dapat dilihat dari adanya perilaku, sehingga dapat dinyatakan, bahwa tahap pertama proses sebelum berbentuk perilaku, berupa munculnya sikap. Sikap hanya dapat ditafsirkan pada perilaku yang nampak. Sikap dapat diterjemahkan dengan sikap terhadap objek tertentu diikuti dengan kecenderungan untuk melakukan tindakan sesuai dengan objek. mengatakan bahwa sikap yang diperoleh lewat

pengalaman akan menimbulkan pengaruh langsung terhadap perilaku berikutnya. Pengaruh langsung tersebut lebih berupa predisposisi perilaku yang akan direalisasikan. Didalam mengimplementasikan kebijakan memerlukan suatu proses terkait dengan kecenderungan sikap dari pelaksana kebijakan yang menunjukkan keterkaitan dengan kebijakan yang dirumuskannya. Menurut George Edward III. Pelaksana yang *independendari* perumus kebijakan dan kompleksitas kebijakan biasanya berdampak diskresi dalam implementasi kebijakan.

- a) Disposisi, adalah watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- b) Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya:
 - a) Standar Pelayanan (SP)
 - b) *Standard operating procedures*(SOP)

SP dan SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung

melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Implementasi kebijakan terhadap PTSP secara singkat bahwa pedoman yang tidak akurat, jelas atau konsisten akan memberikan kesempatan kepada *Implementors* membuat diskresi. Diskresi ini bisa langsung dilaksanakan atau dengan jalan membuat petunjuk lebih lanjut yang ditujukan kepada pelaksana tingkat bawahnya. Jika komunikasi tidak baik maka diskresi ini akan memunculkan disposisi.

Demikian juga disposisi dari implementor akan mempengaruhi bagaimana mereka menginterpretasikan komunikasi kebijakan baik dalam menerima maupun dalam kolaborasi lebih lanjut ke bawah rantai komando. Kebijakan publik seharusnya diimplementasikan dengan cara efektif, efisien, tetapi kenyataan di lapangan tidak sesuai dengan yang diharapkan untuk memperoleh dampak substansi karena kebijakan tidak disusun dengan baik karena banyak faktor yang mempengaruhi.

Kecenderungan sikap dalam implementasi kebijakan dapat di jelaskan dari beberapa pakar untuk memperluas terkait sikap pelaksanaan namun demikian sikap semua pihak yang terkait kebijakan yang diimplementasikan, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan adalah:

1) Disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a) Pengangkatan birokrasi disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- b) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

2) Menurut teori proses implementasi kebijakan menurut (Van Meter).

- a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

- b) Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketetapan komunikasi antar para pelaksana.

d) Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

e) Kondisi ekonomi, social dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

f) Kecenderungan para pelaksana (implementers).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.

3) Budi Winarno, (2002: 110). Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya. Menurut (James Anderson), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.

b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

- c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- d) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- e) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Sunggono Bambang, 1994: 144).

d. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III pelaksana kebijakan sebagian besar adalah birokrat, kebijakan publik adalah kebijakan yang ditujukan untuk mengatasi masalah publik. Dalam struktur birokrasi pelaksana kebijakan terkait dengan sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan sudah tersedia tetapi belum sesuai dengan apa yang kita inginkan terkait dengan kompetensi jabatan. Dalam hal ini untuk pelaksana sudah cukup memahami apa yang harus dikerjakan dalam mendukung kebijakan yang telah ditentukan. Untuk implementasi kebijakan masih menghadapi beberapa permasalahan dari kualitasnya struktur birokrasi yang ada.

George Edward III menggunakan 2 (dua) karakteristik yang dominan dari struktur birokrasi adalah: a) *Standard Operating Procedure* (SOP) b) pemilahan tanggung jawab atas suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi atau fregmentasi.

a) *Standard Operating Procedure* (SOP).

Organisasi sebagai pelaksana kebijakan SOP untuk mengendalikan situasi rutin yang diperlukan dalam implementasi

kebijakan. Dengan demikian SOP yang disusun untuk kebijakan yang ada seringkali tidak sesuai lagi dengan kebijakan yang baru dan berdampak pada resistensi pelaksana kebijakan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi yang diinginkan diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan baru. Implementasi sistem pelayanan terpadu satu pintu merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan investasi.

Dari kebutuhan pemerintah daerah selaku organisasi birokrat akan adanya SOP juga bisa berdampak pada tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan yang kita inginkan. Permasalahan-permasalahan yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan baru kepada pelaksana kebijakan di kantor PTSP untuk mendorong tercapainya pelayanan publik yang profesional, transparan dan akuntabel sebagai perwujudan implementasi kebijakan dalam pelayanan publik.

b) Fragmentasi

Dalam fragmentasi menjadi salah satu ciri organisasi birokrasi yang menjadi harapan pengguna mencapai tujuan, Fragmentasi diperlukan untuk memisahkan fungsi-fungsi organisasi agar menjadi kendali yang cukup baik dan efektif bagi tercapainya tujuan dalam implementasi kebijakan, dengan demikian fragmentasi dalam organisasi bisa menghambat koordinasi dari banyaknya SKPD teknis dalam ikut serta dalam mengambil keputusan yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan yang sangat baik dalam mendorong pelayanan yang prima sesuai dengan harapan masyarakat. Fragmentasi juga bisa berdampak pada pemborosan sumber daya yang ada.

Pengelolaan pelayanan publik di kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Satu Pintu di Provinsi Sumatera Selatan juga menghadapi fragmentasi dimana tugas pelaksana kegiatan dari seluruh mitra kerja di SKPD seluruhnya berkoordinasi dengan Sekretaris Daerah walaupun demikian sebetulnya koordinasi berada pada jajaran SKPD teknis yang ada permasalahannya ada pada lembaga kantor pelayanan perizinan terpadu satu pintu yang menjadi penghambat dalam koordinasi sehingga kalau ada kegiatan terkait seluruh jajaran SKPD teknis harus melibatkan sekretaris daerah. Untuk pelayanan IMB di masing-masing satuan kerja perangkat daerah dimanasetiap SKPD teknis untuk mengecek kondisi lapangan apakah tanah yang ada dilokasi untuk mendirikan bangunan sesuai dengan peruntukannya, kalau sesuai baru SKPD teknis memberikan rekomendasi, dan setelah itu baru kepala PTSP menerbitkan izin.

Faktor-faktor struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan publik, dari beberapa pakar mengatakan sebagai berikut:

1) Menurut Van Meter dan Van Horn (1975)

Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa, hubungan antar organisasidalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program tersebut. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan serta sasarannya.

2) Mazmanian dan Sabatier (1983).

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan, undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

2.5. Teori Instrumen Kebijakan Publik

Sebuah instrumen kebijakan pemerintahan bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara melainkan pula governance yang menyentuh pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengolahan dan pendistribusian sumber daya manusia, alam dan financial demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara negara berbagai gagasan, ideology, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Diungkapkan oleh Bridgmen dan davis, (2004) kibijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai *whatever government choose to do or not to do* Artinya apa saja yang di pilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn (1986) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan seperangkat tindakan pemerintah yang di desain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna “kebijakan” hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Mengacu pada Hogwood dan Gunn (1986), kebijakan publik meliputi:

- a. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum yang ingin dicapai.
- b. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan pemerintah yang telah dipilih.
- c. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
- d. Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
- e. Output, yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai kegiatan.
- f. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan "A", maka "B" akan mengikuti.

1). Proses Perumusan Kebijakan

Proses perumusan kebijakan sering pula disebut lingkaran (policy cycle), sebagian besar tugas dalam proses perumusan kebijakan terletak pada para pejabat pemerintah atau pegawai negeri yang dipimpin oleh seorang menteri di suatu departemen. Selain proses ini melibatkan berbagai lembaga pemerintah, lembaga-lembaga non pemerintah juga biasanya terlibat terutama pada proses pengusulan isu dan agenda kebijakan serta pengevaluasiannya.

2) Pemain Kebijakan

Sebagai kebijakan negara, perumusan kebijakan publik pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik, namun demikian dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi,

terutama dalam memberikan masukan secara individu bisa berpartisipasi terutama memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu di respon oleh kebijakan.

Bahkan di Negara Swiss dan Negara Bagian California, warga negara secara individu memiliki peran dalam pembuatan Undang-undang dan suara mereka sangat menentukan dalam amandemen konstitusi (winarno, 2004:91). Istilah lain untuk pemain kebijakan adalah stakeholder kebijakan. Stakeholder (pemangku kepentingan) yang dimaksud disini adalah individu, kelompok atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. Stake holder kebijakan bisa mencakup aktor yang terlibat dalam proses peumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik para penerima mamfaat maupun para korban yang dirugikan sebuah kebijakan publik. Stake holder kebijakan publik bisa mereka yang mendukung ataupun yang menolak. Dalam garis besar, stakeholder kebijakan publik dapat dibedakan kedalam tiga kelompok:

- a) Stakeholder kunci: mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan;
- b) Stakholder primer: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan kebijakan program atau proyek;
- c) Stakeholder sekunder: mereka yang memiliki kaitan kepentingan langsung dengan kebijakan program dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah seperti halnya organisasi: KORPRI, PGRI, IDI, HIPMI, LSM, ORMAS, dll.

3) Proses logis perumusan kebijakan

Pada tahun 1951, Harold Laswell telah membuat proses perumusan kebijakan kedalam beberapa tahapan yang dimulai dari tahap, konseptualisasi, rekomendasi, preskripsi, invokasi, appraisal dan terminasi (Bridgman dan Davis, 2004). Namun proses logis pada intinya menunjukkan:

- a) Identifikasi masalah kebijakan;
- b) Penetapan agenda kebijakan;
- c) Penetapan keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan dikemukakan oleh, Anderson (1978) menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan mengikuti:

- a) Pemerintah menyadari bahwa sebuah respon diperlukan untuk mengatasi masalah;
- b) Pemerintah menyeleksi aksi apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah;
- c) Pemerintah menetapkan sebuah solusi;
- d) Pemerintah menetapkan atau mengimplementasikan solusi yang telah dipilih;
- e) Pemerintah mengajukan pertanyaan apakah kebijakan itu berjalan baik;
- f) Merumuskan proses perumusan kebijakan.

Para ahli kebijakan umumnya menyakini bahwa proses yang baik akan menghasilkan kebijakan yang baik. Apa mamfaat kedalam beberapa

kegiatan, ada beberapa keuntungan dari pendekatan proses dalam perumusan kebijakan :

- a) Memberi penjelasan mengenai bagaimana sebuah kebijakan dibuat baik dimasa lalu maupun dimasa yang akan datang;
- b) Bersifat normatif menunjukkan sebuah standar atau pedoman tugas-tugas yang harus dilakukan oleh para pemain kebijakan;
- c) Menekankan bahwa pemerintah adalah sebuah proses, bukan semata-mata kumpulan lembaga-lembaga;
- d) Membagi fenomena kompleks kedalam beberapa langkah yang terukur dan memungkinkan para pemain kebijakan memfokuskan pada berbagai isu namun tetap berpijak pada kerangka kegiatan yang jelas.

Proses perumusan kebijakan tidak berjalan dengan sendiri dan dilakukan oleh sebuah lembaga atau seorang pemain kebijakan. Pada beberapa tahapan tertentu, kebijakan mungkin bagian dari tugasnya manteri dan spesalis kebijakan atau tugas departemen dan lembaga sektoral dalam kontek pemain kebijakan yang formal saja, sedikitnya ada beberapa pihak yang terlibat, diantaranya:

- a) Politisi: anggota DPR dan para menteri serta stafnya yang harus mempertimbangkan implikasi politis dari sebuah rancangan kebijakan;
- b) Penasehat kebijakan: para pejabat dan penasehat kebijakan didepartemen-departemen, lembaga dan pusat pembuatan kebijakan yang membuat kebijakan merancang yang merancang merumuskan draft kebijakan secara rinci;

c) Administrator: para pegawai atau staf di lembaga-lembaga yang memiliki tugas mengimplementasi dan mengevaluasi keputusan-keputusan cabinet, menyediakan logistik dan bahan-bahan yang diperlukan bagi perumusan kebijakan.

Pengelolaan proses tersebut tidaklah sederhana berhadapan dengan kompleksitas kegiatan keterbatasan sumber daya dan kompetensi. Keberhasilan ini sangat tergantung pada komitmen, integritas, koordinasi yang jelas. Sumber daya yang memadai, serta kejelasan peran dan kapasitas dalam merencanakan dan melaksanakan program pelayanan sosial.

Kebijakan publik merupakan ekspresi dari political will, kemauan dan komitmen pemerintah. Kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari konteks kelembagaan. Pemahaman mengenai bentuk dan sistem pemerintah menjadi sangat penting. Lembaga kebijakan menjelaskan bagaimana bentuk system pemerintah beroperasi juga menjelaskan bagaimana struktur dan hirarki pemerintahan menjalankan fungsi politik dan administrasi sesuai dengan kewajibannya.

1) Dimensi Kebijakan Publik.

Bridgemen dan davis (2004:4-7) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (objektif), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (authoritative) , dan sebagai hipotesis.

Kebijakan merupakan seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh masyarakat

sebagai konstituen pemerintah. Sebuah kebijakan yang baik akan menghindari jebakan ini dengan jalan merumuskan yaitu:

- a) Pernyataan resmi mengenai pilihan tindakan yang akan dilakukan.
- b) Model sebab dan akibat yang mendasari kebijakan.
- c) Hasil-hasil akan dicapai dalam kurun waktu tertentu.
- d) Proses perumusan kebijakan yang efektif memperhatikan keselarasan antara usulan kebijakan dengan agenda dan strategi besar *grand design* pemerintah.

Waktu dan kewenangan yang tersedia guna mendukung arah yang dipilih umumnya sangat terbatas dan karenanya menuntut penyesuaian. Pilihan kebijakan yang telah ditetapkan tidak menutup kemungkinan menjadi sedikit berbeda dengan pilihan-pilihan sebelumnya.

Tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya sedikit melenceng dikarenakan adanya akibat yang terjadi diluar perkiraan dalam perumusan kebijakan. Akibat ini yang dikenal dengan istilah *externalities* atau *spillovers* ini hanya bisa diketahui setelah kebijakan diputuskan. Kebijakan yang telah ditetapkan dan bahkan tidak jarang menciptakan masalah-masalah baru yang lebih kompleks agar kebijakan tetap terfokus pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pembuatan kebijakan harus dilandasi oleh lingkaran tahapan kebijakan yang meliputi perencanaan dan evaluasi.

Dalam proses perumusan kebijakan tim pembuat kebijakan:

- a) Apa maksud dan tujuan sebuah kebijakan di buat;
- b) Kebijakan apa akan mempengaruhi agenda pemerintah secara keseluruhan, kelompok kepentingan, dan masyarakat pada umumnya;

- c) Hubungan antara instrument kebijakan, sebagai alat implementasi kebijakan;
- d) Instrumen dan mekanisme implementasi yang lebih sederhana;
- e) Kebijakan ini berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang lainnya;
- f) Kebijakan yang baru itu menghasilkan perbedaan seperti yang diharapkan.

2). Dimensi Kebijakan Publik Sebagai Pilihan

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoratif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. kebijakan sebagai keputusan legal juga tidak berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai masalah. Kebijakan pemerintah disederhanakan menjadi pilihan-pilihan tindakan yang sah atau legal untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan kemudian dapat dilihat sebagai respon atau tanggapan resmi terhadap isu, kebijakan publik meliputi:

- a) Tujuan kebijakan publik senantiasa menyangkut pencapaian tujuan pemerintah.
- b) Keputusan pembuatan kebijakan dan pengujian konsekuensinya.
- c) Struktur dengan para pemain dan langkahnya yang jelas dan terukur.
- d) Tindakan yang bersifat politis yang mengekspresikan pemilihan program prioritas lembaga eksekutif.

3) Dimensi Kebijakan Publik Sebagai Hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model mengenai sebab dan akibat timbulnya kebijakan. Kebijakan bersandar pada kemungkinan

mengenai perilaku aktor. Kebijakan yang mendorong orang untuk melakukan Sesutu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Dikemukakan “Aaron Wildavsky” bahwa kita berharap bahwa hipotesis baru dapat dikembangkan menjadi teori yang mampu menjelaskan realitas lebih baik (Bridgeman dan Davis, 2004). Teori-teori yang baik yang di dukung oleh hasil-hasil evaluasi merupakan dasar yang dapat dipakai untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan publik.

Dalam perumusan kebijakan di atas ada 3 dimensi antara lain: 1) Dimensi kebijakan publik, 2) Dimensi kebijakan publik sebagai pilihan 3) Dimensi kebijakan publik sebagai hipotesis. Ketiga dimensi tersebut merupakan tiga serangkai yang saling mempengaruhi satu sama lain. Artinya, dalam sebuah proses perumusan kebijakan publik pada hakekatnya merupakan pilihan-pilihan tindakan yang legal dan dibuat berdasarkan hipotesis yang rasional untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Kebijakan publik sbagai tujuan, sebagai pilihan tindakan legal, dan sebagai hipotesis memiliki hubungan yang erat.

Rumusan sederhana ini menunjukkan hubungan antara ketiga dimensi kebijakan di atas. Ketiganya merupakan prasyarat sekaligus tantangan kebijakan publik.

Menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith (2006:4): *In short, social policy refers to what government do when they attempt to improve the quality of people’s live by providing a range of income support, community services*

and support program. Artinya, secara singkat kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya.

2.6. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998), diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat, Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2011). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2011). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Sinambela (2010, hal: 3), pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Menurut Kotlern dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah satu kegiatan yang

terjadi dalam interaksi langsung antarseseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Lebih lanjut dikatakan pelayanan publik dapat diartikan, pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Salah satu kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang kini semakin disorot masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Persoalan yang sering dikritisi masyarakat atau para penerima layanan adalah persepsi terhadap “kualitas” yang melekat pada selurus aspek pelayanan. Istilah “kualitas” ini, menurut Tjiptono (2004) mencakup pengertian 1) kesesuaian dengan persyaratan; 2) kecocokan untuk pemakaian; 3) perbaikan berkelanjutan; 4) bebas dari kerusakan/cacat; 5) pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; 6) melakukan segala sesuatu secara benar; dan 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima bila dikaitkan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan Publik. Dengan demikian setiap jenis pelayanan yang diselenggarakan pemerintahan tentu mempunyai kriteria kualitas pelayanan sesuai dengan standar pelayanan, hal ini tentu terkait

dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri atau atribut yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono (2004) adalah :

- a) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
- b) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
- c) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- d) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
- e) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parker dan ketersediaan informasi.
- f) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dari pendapat di atas diketahui bahwa kualitas pelayanan mencakup berbagai faktor. Menurut Albrecht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2005 :145) bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberia pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*).

Tuntutan pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*service excellence*) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara pelayanan jasa. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan

kepada penerima layanan. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan. Kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya.

Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan. Menurut (Tjiptono, Fandi, 2004): Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan kepada masyarakat menjadi terukur.

Pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Apabila pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka

kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang prima. Untuk sebaliknya apabila pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan tidak baik. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara baik sesuai dengan standar pelayanan.

Dengan demikian berdasarkan uraian sejumlah pendapat yang tersaji, maka pengertian kualitas pelayanan adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan dan tolak ukur kualitas pelayanan itu adalah dapat memberi kepuasan kepada para pelanggan atau penerima layanan.

Pelayanan merupakan suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah, KORPORASI, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (KEPMENPAN No. 81 tahun 1993). Berkaitan dengan pelayanan, ada dua istilah yang perlu diketahui, yaitu penyelenggara (melayani) dan penerima layanan. Pelayanan adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Pelayanan suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Pelayanan umum lahir

karena adanya kepentingan umum. Masyarakat sebagai pelanggan, pelayanan suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota Jadi, dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah usaha untuk melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Jika membahas mengenai pelayanan publik ini maka, kata kuncinya ialah kemampuan pemerintah kepada mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompotitif dan berkualiats kepada rakyatnya (Wahab, 2001).

Tuntutan politik yang berkembang diarus global sejak dasawarsa 1980-an memang menunjukkan bahwa pemberian pelayanan publik yang semakain baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolak ukur bagi legitimasi kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah dimanapun. Karena ini diperlukan kritis untuk mencari alternatif solusi yang dianggap cocok dan mampu memenuhi berbagi kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Inti dari pendekatan

ini ialah bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah.

Bentuk penyadaran hak-hak konsumen itu bervariasi, seperti yang dilakukan oleh banyak instansi pemerintah (di Pusat dan daerah) dengan cara menyediakan informasi kepada para konsumen atau menyediakan kotak saran, sehingga partisipasi langsung konsumen dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut konteks dan konten pelayanan itu sendiri.

2.7. Kerangka Teori Penelitian

Kerangka teori penelitian ini dilihat dari berbagai konsep yang diuraikan di atas dapat disusun yang akan menjadi rujukan dalam penelitian berdasarkan kerangka teori dalam tabel 2.4. sebagai berikut:

GRAND THEORY	MIDDLE RANGE THEORY (Edward III)	EMPIRICAL THEORI	TUJUAN KEBIJAKAN
<p><u>Van Meter dan Carl Van Horn (1975)</u></p> <p>Variabel yang mempengaruhi kebijakan publik:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. 2) Karakteristik agen pelaksana/ implementator. 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik. 4) Kecenderungan (<i>disposition</i>) pelaksana/implementor 		<p>Winarno (2005:127) terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi</p>	
<p><u>George Edward III (1980)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Komunikasi: Transmisi, kejelasan dan konsisten kebijakan. 2) Sumber Daya: Staf, Fasilitas Fisik, Kewenangan dan Informasi. 3) Sikap Pelaksanan: Dukungan pelaksana 4) Struktur Birokrasi: SOP dan Frahmentasi. <p>Keputusan kebijakan harus diikuti dengan monitoring untuk memastikan pelaksanaan sesuai dengan kebijakan</p> <p><u>Hogwood dan Gun:</u></p> <p>1).Dukungan eksternal, 2) sumberdaya yang tersedia dan keterpaduan, 3) tingkat hubungan kausalitas , 4) Tingkat hubungan saling ketergantungan, 5) Pemahaman dan konsensus dengan tujuan, 6) tugas di perinci, 7 Komunikasi, 8) Koordinasi</p> <p>Goggin, Malcolm, Ann Bowman, dan James Lester: <i>communication model'</i> untuk implementasi kebijakan</p>	<p>Kecenderungan Sikap pihak Internal dan eksternal</p> <p>Mendukung dan menolak</p> <p>Struktur Birokrasi SOP Frahmentasi</p>	<p>Proses Pelimpahan wewenang perizinan dari SKPD ke BP3MD, (perlu komitmen yang kuat oleh Kepala daerah). sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Sunggono Bambang, 1994: 144).</p>	<p>Manfaat Pelayanan Terpadu Satu Pintu memotong rantai Birokrasi</p>
<p><u>Adil Najam (1995)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Konten: Tujuan kebijakan, teori kausal;, kemajuan mangatasi masalah. 2) Kontek: Lingkungan kebijakan, komitmen pelaksana, kapasitas sumber daya pelaksana, kepentingan yang didukung atau sebaliknya, dan strategi pelaksana. <p><u>Ryan Nugroho (2011)</u></p> <p>Implementasi di monitor untuk memastikan sesuai dengan kebijakan</p>	<p>Quality Control Quality Assurance</p>		

(Sumber: Diolah oleh peneliti, 2014)

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor, dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan baik tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. 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 menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan, 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.

Membahas bidang 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 eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

2.8. Fenomena Penelitian

Implementasi kebijakan PTSP yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pelaksanaan program implementasi kebijakan PTSP merupakan hal yang harus dilakukan sekalipun tidak cukup bagi pencapaian hasil akhir secara total. Fenomena dalam penelitian implementasi kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Provinsi Sumatera Selatan dapat di kemukakan dalam tabel 2.5 sebagai berikut:

Tabel 2.5
Fenomena Penelitian

FENOMENA PENELITIAN	INDIKASI
1. Implementasi Kebijakan PTSP	1. Instrumen Kebijakan
	2. Tatalaksana
	3. Aktor
2. Aspek Pendukung dan Penghambat	1. Kecenderungan Sikap
	2. Komunikasi
	3. Sumber Daya
	4. Struktur Birokrasi
3. Model Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	1. Model Eksisting
	2. Model Rekomendasi

(Sumber: Diolah oleh peneliti, 2014)

Mengimplementasikan suatu kebijakan merupakan puncak dari suatu peraturan ataupun kebijakan tersebut dibuat. Tahap pengimplementasian secara umum merupakan bagaimana suatu kebijakan yang dikeluarkan yang menjadi suatu jawaban dari masalah yang dialami masyarakat diterapkan agar maksimal dan dapat menjawab permasalahan tersebut.

Pengimplementasian bukanlah merupakan bagian yang mudah. Pembuat kebijakan perlu melihat dan menyusun strategi yang baik agar kebijakan yang dibuat benar-benar bisa berjalan dengan baik. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang jelas agar suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik.