

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Implementasi

2.1.1 Implementasi

Implementasi kebijakan di pandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya implementasi di konseptualisasi sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang di tunjukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Secara sederhana, implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*) pemahaman seperti ini berangkat dari pembagian proses

kebijakan publik ke dalam beberapa tahap di mana implementasinya berada ditengah-tengah.

Implementasi juga dapat diartikan sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau output tertentu. Implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti tertentutentang dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (non-tindakan) oleh berbagai aktor terutama birokrasi yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

Menurut Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier (dalam Leo Agustino, 2016 : 146) model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A framework for Policy Implementation Analysis* kedua ahli kebijakan ini adalah bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Menurut Meter dan Horn (dalam Muhammad Ridha Suaib, 2016 : 82) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu (dan

kelompok-kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksud untuk membuat program berjalan.

Sementara itu, Edward III (dalam Leo Agustino, 2016 : 136-137) juga memberikan pandangannya variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Leo Agustino 2016. 133) mengemukakan proses implementasi yaitu:

Dengan istilah *A Model of the Policy Implementation* “Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dengan hubungan berbagai variable.

Menurut Lester dan Stewart Jr (dalam Leo Agustino, 2016:129) “implementasi kebijakan sebagai suatu proses dan suatu

hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir”.

Sementara itu, Ripley dan Franklin (dalam Budi Winarno 2016:134) bahwa :

“implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan ototritas program, kebijakan,keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjukan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuang-tujuan program hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimkasudkan untuk membuat program berjalan. Lebih jauh menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan, pertama badan-badan pelaksana oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber ini meliputi personal, peralatan, lahan tanah bahan-bahan mentah dan uang, kedua badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program, ketiga badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau batasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target mereka juga memberikan pelayanan, pembayaran, batasan-batasan tentang kegiatan ataupun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program.”

Implementasi kebijakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kegiatan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (dalam Leo agustino 2017: 143) mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*) keberhasilan implementasi dapat dilihat dari proses dan pencapaian tujuan akhir (*output*), yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan tujuan yang diraih.”

Marille Gerindle (dalam buku Leo Agustino 2017: 144)

mengatakan bahwa pengukuran keberhasilan bahwa :

“implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada section program dari *individual project* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

Berdasarkan teori yang dijelaskan oleh beberapa ahli, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu cara untuk sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan.

2.1.2 Kecenderungan Implementor

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik tentu saja ada aktor-aktor implementor dari kebijakan tersebut. Implementor kebijakan tersebut diantaranya. Birokrasi dalam sistem politik modern, kebijakan public diimplementasikan terutama oleh sistem badan-badan administrasi yang kompleks. Badan-badan ini melakukan tugas pemerintah sehari-hari dan memengaruhi warga negara secara lebih langsung dalam tindakan mereka dibandingkan unit pemerintah lainnya.

Disamping itu masih ada lembaga penting lainnya, seperti lembaga pembuat undang-undang (lembaga legislative), lembaga peradilan, yang memiliki arti penting dalam konteks mempengaruhi tata kelola administrasi melalui interpretasi nyata terhadap perundang-undangan dan peraturan-peraturan administratif dan regulasi dan pengkajian ulang terhadap keputusan-keputusan administratif dalam kasus-kasus yang dibawa ke pengadilan. Kemudian masih ada pula kelompok-kelompok penekan (*pressure group*) dan organisasi-organisasi masyarakat.

Dari sudut pandang lain bahwa pejabat-pejabat atau implementasi dilapangan, maka implementasi akan terfokus pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi-instansi dilapangan dalam upayanya untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang terjadi diwilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat-pejabat lain diluar isntansinya demi berhasilnya suatu kebijakan baru.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Leo Agustino, 2016:134) proses implementasi sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, sehingga model yang terpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up* kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model incremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan

berdasarkan top down. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut kelompok-kelompok sasaran, dampak yang nyata baik dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.

Menurut Ridha Suaib (dalam Suaib 2016:97) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier ini yang disebut '*A Frame Work For Implementation Analysis*' (Kerangka Analisis Kebijakan).

Mazmanian mengatakan bahwa peran penting dari analisi implementasi kebijakan Negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi tercapai tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel bebas diklasifikasi menjadi :

- 1) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi:

- 3) Pengaruh langsung berbagai variable politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan Dye (dalam Suaib, 2016:16) mengatakan kebijakan sebagai” pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*Public policy is whatever government choose to do or not to do*) yaitu kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan. Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan public tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Apa saja yang tidak oleh pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Konseptual suatu kebijakan pada aspek yang dikaji dalam rangka pengkajian kebijakan sebagai suatu studi. Pada aspek sasaran jika kebijakan diarahkan untuk kepentingan publik, menempatkan pengertian variabel kebijakan publik, yang dimaksud dengan variabel kebijakan

publik adalah konsep publik dalam arti umum, masyarakat dalam berbagai peran dan status warga negara, daerah, penduduk, rakyat, anggota masyarakat kelompok kepentingan bahkan negara. Jika konteks yang dikaji dari aspek yang dikehendaki diperlukannya suatu kebijakan dan yang menghendakannya adalah pemerintah, terminology kebijakan diarahkan pada variabel kebijakan pemerintah. Demikian hal ini dengan pelaku-pelaku atau aktor-aktor lainnya seperti instansi atau kelembagaan pemerintah

Mazmanian dan Sabatier dalam buku Deddy Mulyadi (2016:71) mengemukakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi atau kebijakan yakni :

1. karakteristik dari masalah yang ada
2. karakteristik kebijakan/undang-undang serta variabel lingkungan.
3. Masing-masing kelompok variabel agar dikelola dengan baik agar terukur dari karakteristik tersebut.

2.2.2 Konseptual Kebijakan

Secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam satu bidang kegiatan tertentu, pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relative memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun jadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang bersifat ilmiah

dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, memerlukan batasan konsep kebijakan publik yang lebih tepat. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literature-literatur ilmu politik.

2.2.3 Konteks Perumusan Kebijakan

Perumusan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam merencanakan kebijakan publik. Hanya setelah masalah dikenali dan didefinisikan dengan baik, maka perencanaan kebijakan dapat dirumuskan atau disusun. Masalah-masalah kebijakan publik, biasanya dapat dirumuskan atau disusun. Masalah-masalah kebijakan biasanya dikembangkan dari itu kebijakan, suatu masalah tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan actual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, ekplanasi, dan evaluasi masalah, tidak semua masalah masuk ke dalam agenda kebijakan, hanya maslah-masalah tertentu yang dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

Ada beberapa faktor yang mendorong suatu isu masuk ke agenda kebijakan, pertama isu-isu publik akan mencapai status

agenda karena suatu krisis atau peristiwa yang krisis, kedua agar suatu masalah menjadi agenda kebijakan adalah dengan melakukan proses, ketiga adalah perhatian media massa terhadap suatu isu, dalam ini media massa berperan dalam menentukan peristiwa-peristiwa apa yang layak diberitakan dan mendapat penekanan yang lebih besar dibandingkan dengan peristiwa-peristiwa yang lain. Penekanan ini pada akhirnya akan mendorong suatu masalah masuk ke dalam agenda kebijakan.

2.2.4 Ukuran-ukuran Dasar dan Tujuan-tujuan Kebijakan

Ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. dengan begitu, sangat penting untuk memberi perhatian yang besar pada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan itu dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983) yang mengutip dari buku kebijakan publik(Riant Nugroho , 2015: 220) mengatakan bahwa implementasi melaksanakan keputusan kebijakan dasar, biasanya digabungkan dalam anggaran dasar tetapi dapat juga mengambil bentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting.

Kemudian Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh disamping itu, ukuran-ukurandasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus. Untuk menjelaskan apakah implementasi telah berhasil atau tidak, perlu di tentukan jumlah

pekerjaan yang telah diciptakan, identitas orang-orang yang dipekerjakan dan kemajuan proyek-proyek pembangunan yang berhubungan.

Namun demikian, banyak kasus kita menemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja.

Ada dua penyebab yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn untuk menjawab mengapa hal itu terjadi. Pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua, mungkin akibat dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan sengaja diciptakan oleh pembuat keputusan agar dapat menjamin tanggapan positif dari orang-orang yang disertai tanggung jawab implementasi pada tingkat-tingkat organisasi yang lain atau sistem penyampaian kebijakan.

2.3 Tinjauan Implementasi Kebijakan

2.3.1 Pengertian Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan di pandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Dimana berbagai factor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Menurut Van Meter Dan Van Horn (dalam Leo Agustino 2016: 133) Implementasi Kebijakan ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis)

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

2. Sumber daya Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.
3. Karakteristik Agen Pelaksana Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap/Kecenderungan (Disposisi) para Pelaksana Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul

persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Dalam proses implementasi kebijakan, sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan pelaksana, lebih dari itu menyangkut jaringan politik, ekonomi dan social yang secara berlangsung maupun tidak, dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat yang pada giliran berikutnya berpengaruh terhadap dampak

yang diharapkan (*intended impact*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/ negative effect*).

Menurut Jones(dalam Ridha Suaib, 2016: 83) dimana implementasi diartikan sebagai “*getting a job done*”

bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, namun pelaksanaannya, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut resource.

Selain itu implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar. Dalam hal ini , dapat berupa undang undang perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting, atau pun keputusan badan peradilan. Conten dan context didalamnya, berupa identifikasi masalah yang hendak dicapai dengan melalui berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

Adapun tahap-tahap dalam proses implementasi yaitu:

- a. Output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana:
- b. Kepatuhan dari kelompok sasaran terhadap keputusan dimaksud:
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan hukum pelaksana:
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan dimaksud.
- e. Evaluasi system politik terhadap undang-undang yakni berupa perbaikan mendasar dalam contextnya.

Dengan demikian maka yang dimaksud dengan kebijakan adalah”upaya memahami apa yang senyatanya terjadi yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul dari tindakan-tindakan individu/pejabat atau swasta dalam usaha mengadministrasikan dalam peningkatan pendapatan daerah.

2.3.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan.

Menurut Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (Leo Agustino 2016:146) . Dalam Teori ini dinyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yakni;

1. Karakteristik dari Masalah (*tractability of the problems*)
2. Karakteristik Kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
3. Variabel Lingkungan (*non statutory variables affecting implementation*)

Karakteristik Masalah, terdiri atas;

1. Tingkat Kesulitan Teknis dari masalah yang ada

Dalam hal ini dilihat bagaimana permasalahan yang terjadi, apakah termasuk permasalahan sosial yang secara teknis mudah diselesaikan atau masuk kategori masalah sosial yang secara teknis sulit untuk dipecahkan. Sebagai contoh masalah social yang termasuk kategori mudah diselesaikan adalah seperti diterapkannya kebijakan dalam penyelesaian administrasi, memberikan peluang terhadap masyarakat dalam kemudahan untuk proses administasi kependudukan. Untuk contoh masalah social yang termasuk kategori social yang cukup sulit dipecahkan adalah seperti pelaksana lembaga pemerintah dalam menangani masyarakat yang penuh pendampingan khusus, dan masalah-masalah lain yang sejenis.

2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.

Hal ini menyangkut kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan atau dapat dikatakan masyarakat setempat yang dapat bersifat homogeny ataupun heterogen. Kondisi masyarakat yang homogen tentunya akan lebih memudahkan suatu program ataupun kebijakan diimplementasikan, sementara itu dengan kondisi masyarakat yang lebih heterogen akan lebih menyulitkan ataupun mendapat lebih banyak tantangan dalam pengimplementasiannya.

3. Prosentase kelompok sasaran terhadap total populasi.

Dalam artian bahwa suatu program atau kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanyalah sekelompok orang tertentu atau hanya sebagian kecil dari semua populasi yang ada ketimbang kelompok sasarannya menyangkut seluruh populasi itu sendiri.

4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Hal ini menyangkut akan hal bagaimana perubahan perilaku dari kelompok sasaran yang diharapkan dengan program yang ada. Sebuah kebijakan atau program akan lebih mudah diimplementasikan ketika program tersebut lebih bersifat kognitif dan memberikan pengetahuan, dan lain-lain.

Karakteristik Kebijakan, yang terdiri atas;

1. Kejelasan Isi Kebijakan

Sebuah kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan haruslah mengandung konten yang jelas dan konsisten. Kebijakan dengan isi yang jelas akan memudahkan sebuah kebijakan dan akan menghindarkan distorsi atau penyimpangan dalam pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan jika suatu kebijakan sudah memiliki isi yang jelas maka kemungkinan penafsiran yang salah oleh implementor akan dapat dihindari dan sebaliknya jika isi suatu kebijakan masih belum jelas atau mengambang, potensi untuk distorsi ataupun kesalah pahaman akan besar.

2. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis

Dukungan teoritis akan lebih memantapkan suatu aturan atau kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji. Namun, karena konteks dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah social yang meski secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebenarnya terdapat hal-hal yang sedikit banyak berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi saja.

3. Besarnya alokasi sumber daya *financial* terhadap kebijakan tersebut

Hal yang tak dapat dipungkiri dalam mendukung pengimplementasian suatu kebijakan adalah masalah keuangan/modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumberdaya lainnya yang kesemua itu memerlukan modal.

4. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Suatu program akan dengan sukses diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan antar berbagai instansi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana

Badan pelaksana atau implementor sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsistensi agar tidak terjadi kerancuan yang menyebabkab kegagalan pengimplementasian.

6. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan

Salah satu factor utama kesuksesan implementasi sebuah kebijakan adalah adanya komitmen yang kuat dari aparaturnya dalam melaksanakan tugasnya. Komitmen mencakup keseriusan dan kesungguhan agar penerapan suatu peraturan ataupun kebijakan bisa berjalan dengan baik dan diterima serta dipatuhi oleh sasaran dari kebijakan tersebut.

7. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan

Sebuah program akan mendapat dukungan yang banyak ketika kelompok-kelompok luar, dalam artian diluar pihak pembuat kebijakan seperti masyarakat ikut terlibat dalam kebijakan tersebut dan tidak hanya menjadikan mereka sebagai penonton tentang adanya suatu kebijakan ataupun program di wilayah mereka. Lingkungan Kebijakan, terdiri atas;

1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi

Kondisi social ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi socialnya yang secara sederhana dapat dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional. Masyarakat yang sudah terbuka akan lebih mudah menerima program-program pembaharuan daripada masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Sementara itu, teknologi sendiri adalah sebagai pembantu untuk mempermudah pengimplementasian sebuah program. Teknologi yang semakin modern tentu akan semakin mempermudah.

2. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan

Dukungan publik akan cenderung besar ketika kebijakan yang dikeluarkan memberikan insentif ataupun kemudahan, seperti pembuatan KTP gratis, dan lain-lain. Sebaliknya, dukungan akan semakin sedikit ketika kebijakan tersebut malah bersifat dis-insentif.

3. Sikap dari kelompok pemilih (constituency groups)

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, seperti;

- 1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubmah kebijakan.
- 2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislative.

4. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor

Komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Menurut teori implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2016:142-150), terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber daya Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.
3. Karakteristik Agen Pelaksana Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap/Kecenderungan (Disposisi) para Pelaksana Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh

karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2.4 Tinjauan Pelayanan Publik

2.4.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik pusat, daerah, maupun lingkungan badan usaha milik Negara. Pelayanan public berbentuk pelayanan barang public maupun pelayanan jasa. Saat ini masyarakat semakin terbuka dalam memberikan kritik bagi pelayanan public. Oleh sebabt itu, substansi administrasi sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan kegiatan organisasi pelayanan dalam mencapai tujuan.

Menurut Ahmad (dalam Zaenal dan Muhibudin, 2016:41) Pelayanan publik (*public service*) adalah :

“Pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat berupa penggunaan fasilitas umum, baik jasa maupun nonjasa, yang dilakukan oleh organisasi public, yaitu pemerintah. Penerima pelayanan public adalah individu atau kelompok orang dan/atau badan hokum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu pelayanan public.”

Penggunaan istilah pelayanan publik di Indonesia dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh sebab itu, ketiga istilah tersebut dipergunakan bersamaan. Pelayanan berfungsi sebagai system yang menyediakan segala sesuatu yang dibutuhkan masyarakat. Akan tetapi, pengertian publik yang melekat tidak sepenuhnya sama dengan pengertian pelayanan swasta. Tujuan akhir dari pelayanan public adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Pelayanan publik sebagai tugas utama birokrasi atau aparatur Negara masih sangat dipengaruhi oleh system pemerintahan yang lebih mengedepankan kekuasaan atau kewenangan. System pemerintahan tidak hanya mengabaikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga tidak responsive terhadap sesuatu yang dibutuhkan, diperlukan, dan dikehendaki oleh masyarakat. System pemerintahan lebih mengedepankan political authority daripada political commitment.

Pengukuran kinerja pelayanan public sering dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini tidak mengherankan karena pada

dasarnya pelayanan public menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, ukuran kinerja pemerintah dapat dilihat kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan public. Pemerintah bukan hanya sebagai abdi Negara, melainkan juga sebagai abdi masyarakat yang mengayomi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sementara Rahmayanty dalam (Hayat, 2017:17) Ada 5 (lima) hal pokok dalam merancang pemberian pelayanan prima adalah sebagai berikut :

1. Regulasi Layanan (*Service Regulation*) Perusahaan apa pun harus menyusun dan mengembangkan jasa pelayanan pada pelanggan mencakup sistem, aturan, keputusan, prosedur, dan tata cara pelayanan dan keluhan agar memudahkan dalam standar pelaksanaan pelayanan serta berguna menyampaikan produk dan atau jasa perusahaan. Idealnya dalam suatu standar pelayanan dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan. Keraguan pegawai akan keputusan-keputusan apapun yang harus diambil dengan sendirinya akan hilang sepanjang masih dalam aturan yang termuat dalam standar pelayanan.
2. Fasilitas-fasilitas layanan (*Services Facilities*) Menyangkut fasilitas utama dan pendukung, ada perlengkapan pelayanan, serta akomodasi, tools, alat bantu, product knowledges, mesin, peralatan, teknologi, wc, ruang, gedung, dan sebagainya.
3. Peranan Tim Pengarah (*Advisory Team*) Tim pengarah adalah penanggung jawab tertinggi manajemen, pimpinan, dapat dari seorang public relation, atau Manajer Operasional, yang memiliki peranan dalam manajemen pelayanan prima diantaranya sebagai berikut:
 - a) Membuat perencanaan dan persiapan yang teratur mengenai sistem pelayanan, tata cara kerja pelayanan, prosedur pelayanan dalam usaha untuk mewujudkan atau mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

- b) Monitoring (*supervisi*) atau pengawasan dengan tujuan agar manajemen pelayanan prima apa sudah sesuai dengan tujuan dan sesuai dengan peta perencanaan yang telah disusun dan ditetapkan, dan juga menjadi pantauan bila perubahan strategi di lapangan bila diperlukan dan darurat.
- c) Memberikan motivasi dan dorongan serta mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi peningkatan kualitas pegawai, memperhatikan kesejahteraan pegawai serta pengawasan dan pengendalian sistem.
- d) Menjadi contoh dan teladan dalam sikap kepercayaan, kejujuran, komitmen dan integritas (*Trust, commitment, dan integrity*). Komitmen dan keteladanan nyata jajaran manajemen harus tetap terpelihara agar citra personal dan perusahaan dapat terjaga baik.
- e) Meningkatkan pengetahuan, wawasan, pergaulan, wawasan, pergaulan, perbandingan, dan kompetensi dengan banyak mengikuti berbagai networking dan tergabung dalam asosiasi atau ikatan.
- f) Melaksanakan konsep PDCA (*Plan, Do, Check, Action*) sebagai siklus manajemen mutu dalam merencanakan, mengorganisir, melaksanakan, mengamati, mengobservasi, mengidentifikasi, menasehati (*advising*), menyelidiki (*probing*), menafsirkan (*interpreting*), menilai (*evaluating*).
- g) Memecahkan masalah dan memperoleh tatanan yang bersifat operasional. Adanya sistem reward atau penghargaan dan recognition bagi para pahlawan yang selalu mengedepankan mutu yang jelas dan adil.
- h) Tim advisory harus memberikan saran-saran yang bersifat usul, pemecahan masalah, pengarahan masalah dan kesimpulan terhadap permasalahan yang terjadi, sistem yang sedang berjalan maupun kepada petugas layanan atau pegawai lainnya.

4. Mudah-Murah-Cepat-Manfaat (*Simple-Cheap-Fast-Benefit*)

- a) Mudah (*Simple*) :Kemudahan memperoleh pelayanan, kejelasan informasi, pelanggan akan semakin puas apabila realtif mudah, nyaman, dan efisien dalam mendapatkan produk atau layanan.
- b) Murah (*Cheap*): Hemat waktu dan tenaga, murah harga dengan kualitas dan manfaat yang baik. “*Value is what I get for what I give*”, pelanggan menilai value berdasarkan besarnya manfaat yang diterima dibandingkan dengan pengorbanan yang

dikeluarkan baik dalam bentuk besarnya uang yang dikeluarkan, waktu, dan usahanya.

c) Cepat (*Fast*) :Kecekatan petugas dalam pelayanan.

5. Budaya Pemberi Layanan :

- a) Kesadaran pribadi untuk memberikan pelayanan sebaik mungkin.
- b) Memberikan pelayanan dengan penuh antusias.
- c) Memperbaiki dan meningkatkan kinerja pelayanan dari waktu ke waktu
- d) Pelayanan harus mampu memberikan nilai tambah.
- e) Pelayanan harus menarik, berkesan, namun tidak berlebihan.
- f) Memberikan perhatian dan kepedulian kepada pelanggan secara optimal
- g) Pelayanan yang telah diberikan harus selalu di evaluasi secara rutin.

2.4.2 Monitoring Evaluasi dan Pengawasan Kinerja Pelayanan Publik

Monitoring dan evaluasi merupakan bagian dari penerapan standar pelayanan menuntut pemerintah untuk mempersiapkan sebuah mekanisme monitoring dan evaluasi (*monev*) kinerja untuk memastikan bahwa standar pelayanan telah dilaksanakan dengan baik. Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan membandingkan dan memastikan kinerja pelaksanaan sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum dalam standar pelayanan yang diterapkan, mengidentifikasi permasalahan yang mungkin timbul, dan menentukan cara untuk meningkatkan hasil penerapan atau menyediakan dukungan untuk semua tahapan pelaksanaan standar pelayanan. Monitoring dan evaluasi tidak sama, tetapi keduanya memerlukan berbagai unsur dan alat yang sama, seperti sasaran-sasaran program yang jelas, target dan indikator, serta basis data yang mengandung data mutakhir. Monitoring dan evaluasi juga penting dalam upaya untuk merekam temuan, inovasi, hasil, dan praktik, untuk disebarluaskan serta

dimanfaatkan pihak dan daerah lain dan sebagai dasar untuk merayakan keberhasilan. Selain itu, monitoring dan evaluasi merupakan wahana peran serta penerima manfaat program atau kegiatan yang sangat efektif jika dilakukan dengan benar.

Menurut Casley dan Kumar (dalam Zaenal dan Muhibudin, 2016:178) menjelaskan bahwa :

“Monitoring adalah penilaian yang terus menerus terhadap fungsi kegiatan proyek didalam konteks jadwal pelaksanaan dan terhadap penggunaan input proyek oleh kelompok sasaran dalam konteks harapan-harapan rancangan. Monitoring adalah kegiatan proyek integral, bagian penting dari praktik manajemen yang baik dan arena itu merupakan bagian yang integral dari manajemen sehari-hari.”

Secara singkat pelaksanaan atau implementasi kebijakan melibatkan unsur penetapan waktu, perencanaan, dan pengawasan. Selama ini proses penyelenggaraan pelayanan public yang diselenggarakan pemerintah masih sangat tertutup bagi partisipasi warga Negara. Warga ditempatkan sebagai pengguna yang pasif dan harus menerima pelayanan public sebagaimana adanya. Mereka tidak memiliki hak untuk berbicara, mengajukan complain, apalagi memutuskan mengenai apa pelayanan yang akan diselenggarakan, bagaimana kualitasnya, dan bagaimana pelayanan tersebut seharusnya dilakukan.

Meskipun demikian, dengan pendekatan paradigma baru tentang pelayanan publik, warga masyarakat bisa diberdayakan potensinya, bukan hanya sebagai pengguna pasif, melainkan juga bisa ikut menentukan

bagaimana proses penyelenggaraan pelayanan tersebut seharusnya diselenggarakan.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Pengawasan adalah proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Dalam proses pengawasan diperlakukan tahap-tahap, seperti tahapan penetapan standar, tahap penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, tahap pembandingan pelaksana dengan standard an analisis penyimpangan, dan tahap pengambilan tindakan koreksi. Suatu organisasi publik juga memiliki perencanaan proses pengawasan, yang berguna untuk merencanakan secara sistematis dan terstruktur agar proses pengawasan berjalan sesuai dengan hal-hal yang dibutuhkan atau direncanakan.

Menurut George R. Terry (dalam Zaenal dan Muhibudin, 2016:190) mengatakan bahwa :

“pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan. Maksudnya, mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil; pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.”

Kesimpulannya, pengawasan merupakan usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan perencanaan, merancang system informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan.

2.4.3 Peningkatan Pelayanan Publik

Pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja pelayanan publik dapat memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan oleh bangsa Indonesia untuk bisa keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Secara umum, penyedia pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat merupakan salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap penyelenggara negara. Kualitas pelayanan adalah sesuatu yang diharapkan oleh publik dalam berbagai urusan dan kebutuhan. Mulai dari tingkat sederhana hingga ke tingkatan yang paling kompleks.

Goetsh dan Davis (dalam Zaenal dan Muhibudin, 2016:221) mendefinisikan kualitas pelayanan adalah :

“suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. *Accounts Commission* mengidentifikasi sepuluh factor yang menentukan kualitas pelayanan :

- a. Akses
- b. Komunikasi
- c. Kompetensi
- d. Rasa hormat
- e. Kredibilitas
- f. Keandalan
- g. Daya tanggap
- h. Keamanan
- i. Bukti fisik
- j. Memahami konsumen

Untuk menciptakan peningkatan pelayanan public, diperlukan berbagai strategi. Osborne (dalam Zaenal dan Muhibudin, 2016:224) mengemukakan lima strategi peningkatan kualitas pelayanan public, yaitu sebagai berikut :

1. *Core Strategy*, bertujuan memperjelas misi dan visi organisasi sebagai pedoman jangka panjang, akan kemana sebuah organisasi diarahkan dengan memerhatikan berbagai aspek yang menjadi tugas pokok dan fungsi serta memerhatikan perkembangan lingkungannya.
2. *Consequences Strategi*, bertujuan menciptakan kondisi agar terjadi persaingan yang sehat diantara penyelenggara pelayanan public yang lain.
3. *Customer Strategy*, bertujuan menciptakan system penyelenggaraan pelayanan yang dilaksanakan oleh birokrat sehingga mampu memberikan tingkat pelayanan yang optimal bagi masyarakat.
4. *Control Strategy*, bertujuan menciptakan kemampuan dan kemandirian serta kepercayaan masyarakat terhadap kantor pemerintahan sebagai institusi pelayanan public dan pegawai sebagai pelayan masyarakat.
5. *Culture Strategy*, bertujuan mengubah budaya yang dapat menghalang kea rah suatu perubahan. Dengan kata lain budaya berorientasi pada status quo harus dapat diubah menjadi budaya yang terbuka terhadap suatu perubahan.

Strategi lain untuk meningkatkan kualitas pelayanan public adalah dengan mengubah peran dan posisi organisasi public dalam memberikan layanan public. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong dan dialogis. Selain itu, dalam upaya peningkatan pelayanan public juga diperlukan core value yang merupakan lima (5) nilai inti yaitu : 1. Kejujuran, 2. Kepercayaan, 3. Keadilan, 4. Menghormati, dan 5. Menjunjung tinggi tanggung jawab.

2.5 Tinjauan Tentang *Smart City*

2.5.1 Definisi *Smart City*

Dengan masifnya implementasi Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) di berbagai bidang kehidupan, termasuk bidang pemerintahan, “*Smart City*” sebagai sebuah jargon, konsep, maupun target telah mampu memberi semangat baru bagi daerah dan pemimpin daerah di Indonesia untuk membuat berbagai inovasi implementasi teknologi di berbagai aspek kehidupan kota, kabupaten, hingga provinsi. Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pedoman Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, dan Gerakan menuju 100 *Smart City* yang diprakarsai Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PUPR, Bappenas dan Kantor Staf Kepresidenan kian “memaksa” setiap kota, kabupaten, bahkan provinsi di Indonesia untuk lebih memaksimalkan pemanfaatan teknologi guna meningkatkan pelayanan masyarakat maupun mengakselerasikan potensi daerah. Permasalahan dan usaha mewujudkan sebuah *Smart City* adalah kompleks, membutuhkan waktu lama, dan keterlibatan semua pemangku kepentingan kota. *Smart City* bukan hanya sekedar teknis dan teknologi, namun juga mencakup manajemen, proses bisnis, organisasi, Lingkungan, Sosial, Perencanaan Kota, Teknik Sipil, Teknik Arsitek, Teknik Mesin, Teknik Elektro, Teknik Industri, Marketing,

Psikologi, Ekonomi, Kebijakan Publik, Biologi, Kimia, Kelautan, dan disiplin-disiplin ilmu lainnya.

Menurut Tony D susanto (dalam bukunya yang berjudul *Smart City*, 2019:2) bahwa :

“*Smart City* atau Kota Cerdas dapat didefinisikan sebagai sebuah kota yang memiliki kemampuan proaktif mengidentifikasi dan mengumpulkan data-data dari berbagai komponen kota (baik komponen fisik maupun sosial) untuk selanjutnya memproses dan meresponnya secara cepat dan tepat.”

Definisi lain yang lebih komprehensif dengan mengkombinasi dan mengekstrak berbagai referensi akademik *Smart City*, yakni bahwa *Smart City* adalah sebuah kategorisasi kota sekaligus sebuah konsep pengembangan dan pengelolaan kota dengan memberdayakan (memanfaatkan secara optimal) teknologi terkini secara intensif (termasuk jaringan komputer, sensor, internet of things, cloud computing, big data, data analytic, space/geographical information integration, dan lain-lain) guna mengintegrasikan sistem manusia dengan sistem fisik kota dan sistem digital sehingga mampu secara kreatif dan inovatif :

1. merasakan, mendengar, menangkap, memahami dan merespon kebutuhan warganya secara proaktif, cepat, dan tepat;
2. memonitor, mengontrol, mengkomunikasikan, menyampaikan, dan meningkatkan kualitas layanan publik dan layanan kota lainnya seperti transportasi, listrik, lingkungan hidup, keamanan, dan layanan kondisi darurat.

3. memonitor kondisi-kondisi infrastruktur penting kota, merencanakan aktivitas-aktivitas perawatan, dan meningkatkan keamanannya;
4. mengoptimalkan pemanfaatan sumber-daya kota secara efisien dan berkelanjutan.
5. meningkatkan efisiensi operasional dan layanan kota;
6. meningkatkan kenyamanan untuk tinggal (*livable*);
7. meningkatkan kualitas hidup/kesejahteraan warganya (*quality of life*).

2.5.2 *Smart City* dalam Kebijakan Publik

Menurut Musa (*New York City Mayor's Office of Technology and Innovation*, 2017; Musa, 2017:29) berpendapat bahwa :

“*Smart City* yaitu sebuah tujuan pembangunan kota untuk mengintegrasikan beberapa teknologi informasi dan komunikasi dan solusi internet dengan cara yang aman untuk mengelola sistem informasi, sekolah, perpustakaan, sistem transportasi, rumah sakit, pembangkit listrik, jaringan pasokan air, pengelolaan limbah, penegakan hukum, dan layanan masyarakat lainnya. Tujuan membangun kota yang cerdas adalah untuk meningkatkan kualitas hidup dengan menggunakan informatika dan teknologi kota untuk meningkatkan efisiensi pelayanan dan memenuhi kebutuhan warga. Teknologi memungkinkan pejabat kota untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat dan infrastruktur kota dan untuk memantau apa yang terjadi di kota, bagaimana kota ini berkembang, dan bagaimana meningkatkan kualitas kehidupan yang lebih. Melalui penggunaan sensor yang terintegrasi dengan sistem pemantauan real-time atau secara langsung, data dikumpulkan dari warga negara dan perangkat - kemudian diproses dan dianalisis. Informasi dan pengetahuan yang dikumpulkan adalah kunci untuk mengatasi inefisiensi.”

Globalisasi seperti sekarang ini banyak sekali wilayah-wilayah di dunia berbondong-bondong menerapkan kebijakan *Smart City* di wilayah mereka. Teknologi yang diterapkan menjadi *Smart City* memungkinkan pejabat kota untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat dan infrastruktur kota, dan untuk memantau apa yang terjadi di kota, bagaimana kota ini berkembang, dan bagaimana meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik. *Smart City* ini digunakan untuk meningkatkan kualitas, kinerja dan interaktivitas layanan perkotaan, untuk mengurangi biaya dan konsumsi sumber daya dan untuk meningkatkan kontak antara masyarakat dan pemerintah. *Smart City* telah menjadi sebuah fenomena akhir-akhir ini. Globalisasi dan teknologi menjadi penyebab dari terbentuknya *Smart City*. *Smart City* dianggap sebagai suatu bentuk kebijakan yang cocok diimplementasikan di era milenial seperti saat ini. Hal ini disebabkan karena teknologi yang maju semakin pesat, dan masyarakat yang telah melekat dengan teknologi. Di sisi lain, *Smart City* pun dianggap dapat memajukan kota-kota atau kabupaten-kabupaten di Indonesia.

Seperti salah satu Kota di Indonesia yang menerapkan kebijakan *Smart City* yaitu Kota Cirebon. Pemerintah Kota Cirebon sudah mulai menerapkan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) atau *e-government* dengan membangun *command center*. Dalam *command center* ini, petugas bisa memantau sejumlah program mereka yang berbeda dari daerah lainnya. Keunikan program mereka adalah dengan menyelipkan frasa atau istilah khas dari kota Cirebon. Dalam pemberian nama aplikasi itu sendiri Kota Cirebon tetap mempertahankan

Kearifan Lokal yang ada, dimana kearifan local adalah Gagasan-gagasan, nilai-nilai atau pandangan dari suatu tempat yang memiliki sifat bijaksana dan bernilai baik yang diikuti dan dipercayai oleh masyarakat di suatu tempat tersebut dan sudah diikuti secara turun temurun. Menjadi *Smart City* sejak 2017, tidak membuat Kota Cirebon melupakan nilai-nilai atau kearifan lokalnya. *Smart City* juga untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakatnya. Sejak itu pula Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik (DKIS) Kota Cirebon sudah mengeluarkan berbagai program, khususnya untuk peningkatan kualitas informasi dan pelayanan kepada publik. Sekalipun sudah menjelma menjadi *Smart City*, namun Kota Cirebon menurut Asep tetap tidak meninggalkan tradisi, budaya dan sejarahnya. Kota Cirebon memiliki sejarah dan budaya yang panjang dan hingga kini masih bertahan. Bahkan di Kota Cirebon ini memiliki 4 kesultanan. Semua masih di lestarikan. Bahkan di era *Smart City* ini, Kota Cirebon sudah menetapkan sebagai kota budaya dan pariwisata berbasis kota kreatif yang kaya akan sejarah dan budayanya.

2.6 Tinjauan Tentang Aplikasi Cirebon Brojol Aja Klalen

2.6.1 Definisi Cirebon Brojol Aja Klalen

Cirebon Brojol Aja Klalen atau Akta Langsung Jadi Kalau Lahiran Lapor Secara *Online* yaitu aplikasi untuk pendaftaran pembuatan akta kelahiran dan dokumen kependudukan lainnya yang terkoneksi langsung ke sistem dinas kependudukan untuk mempersingkat waktu layanan dari 14 hari menjadi 2 hari. Aplikasi *Cirebon Brojol Aja Klalen* merupakan salah satu program *Quick Wins Smart City* Kota Cirebon yang di

luncurkan pada bulan Desember tahun 2017, pada tahun 2017 Kota Cirebon lolos assessment yang diselenggarakan oleh kementerian Komunikasi Informasi dan Statistika Republik Indonesia, kota Cirebon masuk kedalam 25 besar untuk menuju *Smart City* dan merupakan tahap pertama atau cluster pertama dalam assessment tersebut.

Akta kelahiran atau bisa disebut dengan akta lahir adalah tanda bukti berisi pernyataan yang teramat sangat penting dan diperlukan guna mengatur dan menyimpan bahan keterangan tentang kelahiran seorang bayi dalam bentuk selembor kertas yang sudah dicetak. Setiap kalinya, istilah seperti ini dapat mengacu kepada setiap catatan resmi berlandaskan undang-undang yang resmi menetapkan hal-hal mengenai kelahiran seorang anak dan juga berlaku pada salinan lembaran pencatatan akta lahir yang dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Biasanya, sebuah akta lahir terdiri atas pencantuman beberapa maklumat sebagai berikut:

- Nama kelahiran anak
- Tanggal dan waktu kelahiran anak
- Jenis kelamin anak
- Tempat kelahiran anak
- Nama kedua orang tua dari seorang anak
- Pekerjaan kedua orang tua seorang anak
- Berat dan tinggi badan anak

- Nama seorang juru tunjuk yang mencatatkan pendaftaran kelahiran anak
- Tanggal pencatatan pendaftaran kelahiran
- Tanda tangan pejabat yang berwenang

Berkaitan dengan UU NO 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 28 ayat :

(1) Pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab Pemerintah yg dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah rendahnya pada tingkat kelurahan/desa.

(3) pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dikenai biaya.

Merujuk pada UU tersebut sudah selayaknya akta kelahiran yang merupakan hak anak untuk identitas di berikan secara gratis kepada anak yang berusia 0 hari hingga belum berusia 18 tahun (pasal 1 UU No 23 thn 2002) tetapi pada kenyataannya pemerintah cq pemerintah daerah (kab/kota) kebanyakan hanya memberikan pelayanan akta gratis tersebut bagi anak yang baru lahir yaitu usia 0 hari hingga 60 hari (2bulan).

Berdasarkan UU No 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
Pasal 27 ayat (1): Setiap kelahiran wajib di laporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 hari sejak kelahiran.

Sesuai amanat UU No 23 Thn 2006 tersebut jelas diperintahkan bahwa setiap kelahiran wajib dilaporkan orang tua sebelum 60 hari kelahiran, pada UU tersebut tidak ada dinyatakan bahwa “pemberian akta lahir secara gratis” diberikan pada bayi yang berusia 0 hari hingga 60 hari. Seharusnya setiap anak yang berusia 0 hari hingga belum mencapai usia 18 tahun berhak atas akta gratis dan pemerintah kab/kota (yang menerbitkan akta lahir) mempunyai kewajiban hukum memberikan pelayanan akta lahir secara cuma-cuma atau gratis.

