

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

1.1 Kebijakan Publik

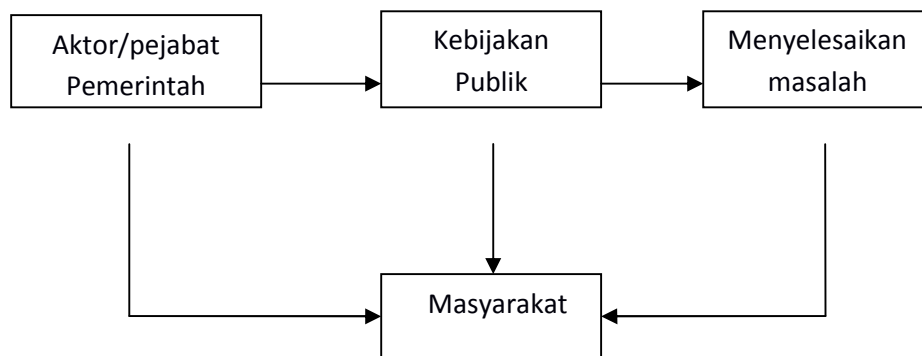
Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *policy*, dan secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Polis” artinya kota (*city*). Menurut Syafaruddin (2008:75) kebijakan disebut *policy* berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan itu mereka berusaha mengejar tujuannya. Berdasarkan pendapat tersebut tampak bahwa kebijakan merupakan pola pikir berasal dari lembaga/pemerintah yang diwujudkan dalam tataran melahirkan ide dan gagasan, bertujuan mengatur segala kehidupan dalam lembaga tersebut melalui rumusan-rumusan aturan dan perundang-undangan yang dapat diterima dan digunakan oleh khalayak umum sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:17) “kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat”. Sedangkan menurut Greston (200:14) “kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggung jawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Dari gambaran kondisi ini, proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Anderson (2006:6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Secara skematis apa yang dimaksud oleh Anderson dapat didesain sebagai berikut:

Gambar 2.1. Skematis Kebijakan menurut Anderson



Sumber: Anderson (2006:6)

Selanjutnya, Anderson (2006, 10-17) membagi kebijakan publik dalam empat kategori, yaitu:

a. Kebijakan substantif dan prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan mengenai apa yang dilakukan oleh pemerintah, apakah ingin membangun jalan tol atau melarang penjualan terhadap barang tertentu. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana sesuatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya.

b. Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif adalah kebijakan yang mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat individu, kelompok, perusahaan atau perusahaan tertentu.

c. Kebijakan Material dan Simbolik

Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumberdaya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata pada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyangkut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Contoh kebijakan material adalah kebijakan yang mengatur mengenai upah minimum, sementara kebijakan simbolik adalah kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat terhadap penghormatan akan nilai-nilai tertentu seperti terhadap lambang-lambang kenegaraan.

d. Kebijakan Barang Kolektif atau Barang Privat

Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang, sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja. Contoh barang kolektif adalah pertanahan, sementara barang privat adalah pengumpulan sampah. Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu.

Berdasarkan pendapat para ahli mengenai kebijakan publik yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dilahirkan oleh lembaga pemerintahan

adalah aturan tertulis merupakan keputusan formal bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam berperilaku. Perumusan kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu, kemampuan dan pemahaman memadai dari pembuat kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat, dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya.

Adapun tahap-tahap dalam sebuah kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan oleh William Dunn (1999) (dalam Budi Winarno, 2012:35-37) yaitu:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan. Masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang akan diambil untuk menyelesaikan masalah.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang diawarkan oleh para perumus kebijakan, para akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi

dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dan memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementators), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai dan dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan-kebijakan yang dibuat telah mampu menyelesaikan masalah.

1.2 Implementasi Kebijakan

1) Pengertian

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses dalam kebijakan publik yang mengarah pada pelaksanaan suatu kebijakan. Praktek implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks dan bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi juga menyangkut masalah-masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2006:153), menjelaskan makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program

dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat. Mendefenisikan implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengalur proses implementasi.

Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2006:155), memberikan definisi implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Bardack dalam Agustino (2006:153), bahwa implementasi kebijakan adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas, lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya, dan lebih sulit lagi untuk melaksanakan dalam bentuk yang memuaskan orang.

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yakni:

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2) Model-model Implementasi Kebijakan

Dalam literatur kebijakan terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan. Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis tekni atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari “atas ke bawah” (*top-bottom*) versus “dari bawah ke atas” (*bottom-top*), dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*), dan mekanisme pasar (*economic incentive*) (Nugroho, 2003:165). Namun secara umum, model implementasi kebijakan yang dikemukakan para ahli lebih dipandang pemilahan pertama, yang lazim disebut model top-down dan bottom-up.

Model top-down berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dimana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya bottom-up bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Diantara keduanya ada interaksi pelaksana antara pemerintah dengan masyarakat (Nugroho, 2003:167).

Beberapa model implementasi yang dikemukakan oleh para ahli di antaranya model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn *A Model of The Policy Implementation*, George Edward III *Direct and Indirect Impact on Implementation*, Grindle *Implementation as A Political and Administration Process* dan Mazmanian dan Sabatier *A Framework for Policy Implementation Analysis*.

1. Model implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III disebut dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Menurut model yang

dikemukakan oleh Edward III, ada empat (4) faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi (dalam Winarno, 2007:174).

a. Faktor Sumber Daya

Sumber-sumber yang dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan adalah salah satunya sumber daya yang tersedia, karena menurut George C. Edward III sumber daya merupakan sumber penggerak dari pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

b. Faktor Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang dikerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan ditransmisikan (dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

c. Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi atau sikap para pelaksana adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan. Jika pelaksanaan ingin efektif, maka para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, dimana kualitas dari

suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri para aktor pelaksana. Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi (karakteristik agen pelaksana).

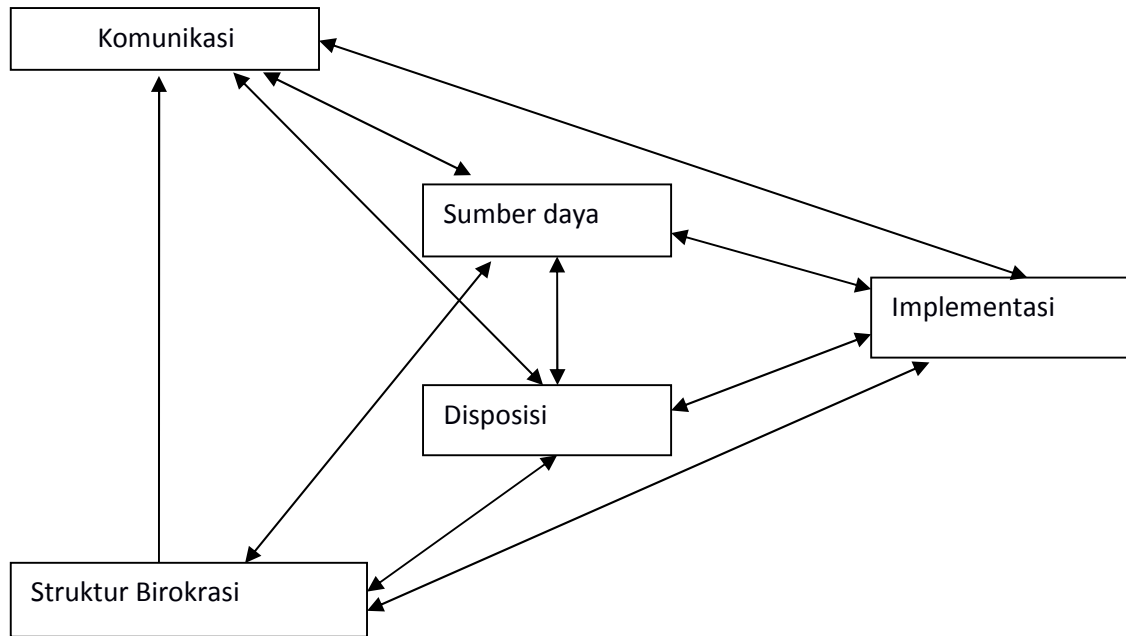
d. Faktor Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Jadi, dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi dalam suatu badan sangat berperan penting dimana untuk menentukan keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan dibutuhkan suatu struktur organisasi yang tertata rapih guna tercapainya tujuan yang telah disepakati bersama.

Menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2006:156), terdapat karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan Standart Operating Prosedures (SOPs) dan melakukan fragmentasi.

- Standar Operating Prosedures (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan George Edward III



Sumber: Subarsono (2005:91)

Keempat faktor di atas jika dilihat dari bentuk dan arah panah harus dilaksanakan secara simultan dan beriringan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi ke dalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dan faktor-faktor ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

2. Model implementasi kebijakan selanjutnya dikemukakan oleh Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan hasilnya

ditentukan oleh implementability (Nugroho, 2008:445). Menurutnya keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal yaitu:

- a. Dilihat prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- b. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yaitu yang terdiri dari Content of Policy dan Context of Policy, Grindle (dalam Agustino,2006:168).

a. *Content of Policy menurut Grindle* adalah:

- Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
- Jenis manfaat yang bisa diperoleh. Pada poin ini, Content of Policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

- Derajat perubahan yang ingin dicapai. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Adapun yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
- Letak pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.
- Pelaksana program. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
- Sumber-sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

b. *Context of Policy menurut Grindle* adalah:

- Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan-kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh panggang dari api.

- Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. Maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Pelaksanaan kebijakan yang ditentukan oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan terjadi.

3. Model Implementasi Kebijakan publik menurut Mazmanian dan Sabastier dikenal dengan *Kerangka Analisis Implementasi* (A Framework for Implementation Analysis). Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga (3) variabel (Nugroho, 2003:169):
 - a. Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
 - b. Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana

dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar. Sedangkan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

4. Model Implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn (dalam Leo Agustino, 2016:133) mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Maksudnya adalah implementasi

atau pelaksanaan sebuah kebijakan apapun dapat berhasil dengan baik jika dan apabila kebijakan tersebut sesuai dengan kondisi tingkat penerima kebijakan.

b. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut 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 di luar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan pencairan dana melalui anggaran tidak tersedia, maka menjadi perosalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh kebijakan publik tersebut. Demikian halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan pencairan dana berjalan dengan lancar tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal itu pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

c. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik)

sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan. Van Metter dan Van Horn mengemukakan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
 2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan-badan pelaksana.
 3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota legislatif dan eksekutif).
 4. Vitalitas suatu organisasi.
 5. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja horizontal dan vertikal secara bebas secara tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.
 6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.
- d. Sikap atau kecendrungan (*Disposition*) 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. Melainkan kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas ke bawah” (*top down*) yang sangat mungkin pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e. Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

Hal yang terakhir menjadi perhatian guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik yang ditawarkan oleh van Metter dan van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis, bahwa lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi

karakter badan-badan pelaksana, kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri.

Kondisi-kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridikasi atau organisasi dalam mendukung struktur, vitalitas, dan keahlian yang ada dalam badan-badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan juga akan berpengaruh pada kecendrungan-kecendrungan para pelaksana. Jika masalah-masalah yang dapat diselesaikan oleh suatu program begitu berat dan para warga negara swasta serta kelompok-kepentingan dimobilisasi untuk mendukung suatu program maka besar kemungkinan para pelaksana menolak program tersebut.

Van Metter dan Van Horn lebih lanjut menyatakan bahwa kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan-pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Namun akhirnya variabel-variabel lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pelayanan publik yang dilakukan. Dengan kata lain, kondisi-kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan kekuatan-kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori dari George Edward III sebagai variabel yang akan menjadi fokus penelitian. Dimana ada empat (4) faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi. Jadi keempat faktor tersebut yang akan menjadi variabel sebagai fokus dalam penelitian ini.

1.3 Absensi Sidik Jari (Finger Print)

1) Pengertian

Absensi adalah daftar kehadiran pegawai/guru/siswa yang berisi jam datang dan jam pulang serta alasan atau keterangan kehadirannya. Absensi ini berkaitan dengan penerapan disiplin yang ditentukan oleh masing-masing perusahaan atau institusi. Fingerprint berasal dari bahasa Inggris yang berarti sidik jari. Sidik jari adalah gurat-gurat yang terdapat di kulit ujung jari. Sidik jari berfungsi untuk memberi gaya gesek lebih besar agar dapat memegang benda lebih erat (Maisaroh, 2017:33).

Menurut Heriawanto (Faisal, 2006), pelaksanaan pengisian daftar hadir atau absensi secara manual (hanya berupa buku daftar hadir), akan menjadikan penghambat bagi organisasi untuk memantau kedisiplinan pegawai dalam hal ketepatan waktu kedatangan dan jam pulang setiap pegawai setiap hari. Hal tersebut dikhawatirkan akan membuat komitmen pegawai terhadap pekerjaan dan organisasi dapat berkurang. Berkurangnya komitmen pegawai dalam bekerja akan berdampak pada motivasi dan kinerja pegawai yang semakin menurun.

Menurut Cahyana (Faisal, 2006), menyatakan bahwa pencatatan absensi merupakan salah satu faktor penting dalam pengelolaan sumber daya manusia (SDM) atau (*Human Resources Management*). Informasi yang mendalam dan terperinci mengenai kehadiran seorang pegawai dapat menentukan prestasi kerja seseorang, gaji/upah, produktivitas, dan kemajuan instansi/lembaga secara umum. Pada alat pencatatan absensi pegawai yang konvensional memerlukan banyak intervensi pegawai bagian administrator SDM maupun kejujuran pegawai yang sedang dicatat kehadirannya. Hal ini sering memberikan peluang adanya manipulasi data kehadiran apabila pengawasan yang kontinyu pada proses ini tidak dilakukan semestinya.

Penerapan teknologi dalam suatu Instansi Pemerintahan selalu mengacu pada sistem lama/tradisional atau dapat disebut sebagai sistem manual, dimana pada akhirnya sistem manual tersebut sudah tidak dapat memenuhi kebutuhan dari suatu organisasi. Salah satu penerapan teknologi guna mencapai tujuan meningkatkan efektifitas kerja adalah dengan meningkatkan kedisiplinan kerja yaitu dengan menggunakan mesin absensi sidik jari. (*finger print*).

Mesin absensi sidik jari adalah mesin absensi yang menggunakan sidik jari, dimana sidik jari tiap-tiap orang tidak ada yang sama. Oleh karena itu, dengan mesin tersebut otomatis tidak akan dapat dimanipulasi. Proses yang dilakukan sehingga menghasilkan suatu laporan yang dapat dibuat dengan cepat dan tepat. Mesin absensi sidik jari (*finger print*) merupakan Sistem Informasi Manajemen yang mengandung elemen-elemen fisik seperti yang diungkapkan oleh Davis (Widyahartono, 1992) mengenai Sistem Informasi Manajemen adalah sebagai berikut:

1. Perangkat keras komputer, terdiri atas komputer (pusat pengolahan, unit masukan/keluaran, unit penyimpana, file, dan peralatan penyimpanan data.
2. *Data Base* (data yang tersimpan dalam media penyimpanan komputer).
3. Prosedur, komponen fisik karena prosedur disediakan dalam bentuk fisik, seperti buku panduan dan instruksi.
4. Personalian pengoperasian, seperti operator komputer, analisis sistem pembuatan program, personalia penyimpanan data dan pimpinan sistem informasi.

Teknologi yang digunakan pada mesin sidik jari (*finger print*) adalah teknologi biometrik. Adapun beberapa teknologi biometrik yang digunakan yaitu sidik jari, tangan, bentuk wajah, suara, dan retina. Namun yang paling banyak digunakan adalah sidik jari, hal ini dikarenakan sidik jari jauh lebih murah dan akurat dibanding teknologi lainnya. Berikut ini cara menggunakan absensi sidik jari:

Gambar 2.3 Mesin Absensi Sidik Jari (*finger print*)



Sumber: Skripsi Maisaroh, 2017

1. Registrasi Sidik Jari Pegawai

Registrasi atau pendaftaran sidik jari merupakan proses yang menentukan dalam keberlangsungan proses absensi pegawai. Proses ini harus dilakukan dengan benar khususnya penempatan jari saat pendaftaran pada mesin. Letakkan jari tepat pada tangan sensor dengan sedikit ditekan agar seluruh sidik jari dapat terbaca. Untuk registrasi jari disarankan meregistrasi lebih dari satu jari atau memberikan jari *back up*. Hal ini perlu dilakukan untuk menanggulangi masalah ketika jari utama tidak bisa digunakan untuk *scan* absensi. Dalam Registrasi pegawai tidak harus berurutan, yang terpenting setiap No. ID pegawai sesuai dengan nama pegawai yang nantinya akan digunakan pada *Software* Absensi.

2. *Download* Data dan Sidik Jari Pegawai

Untuk *backup* data sidik jari dan memberikan nama pegawai agar muncul pada mesin selanjutnya silahkan mendownload sidik jari dan data pegawai dari mesin absen ke *software*. Sebelum mendownload tentu saja kondisi mesin dengan *software* absensi *finger print* harus terkoneksi. Kemudian dilanjutkan mengubah data pegawai dengan memberikan nama karyawan sesuai dengan No. ID pegawai saat registrasi.

3. *Upload* Data Pegawai

Untuk mensinkronasi data, setelah menginputkan nama pegawai pada *software* silahkan *upload* data pegawai. Dengan sistem ini bisa memastikan kebenaran sidik jari yang digunakan pegawai sesuai dengan pegawai yang bersangkutan.

4. Mengatur Jam Kerja

Instansi bisa mengatur jam kerja dan jadwal pegawai yang nantinya akan digunakan untuk menampilkan laporan. Pengaturan jam kerja ini disesuaikan dengan jam kerja secara umum yang digunakan di instansi. Beberapa instansi menggunakan sistem jam kerja reguler/normal dan *multishift*. Namun juga ada kemungkinan dengan jam kerja yang tidak bisa ditentukan.

5. *Download* Data Presensi

Ketikan membutuhkan laporan absensi, hal yang paling penting pertama adalah *download* data presensi pada mesin ke *software*. Karena tidak bisa melihat data absensi dari mesin tanpa *download* dari mesin. Untuk mendownload data dari mesin, bisa menggunakan koneksi kabel LAN, USB atau Flashdisk sesuai dengan fiturnya.

6. Kalkulasi Laporan

Setelah semua proses dilakukan, proses terakhir membuat laporan Absensi. Dalam ini cukup mengatur instansi/bagian, nama pegawai, dan rentang waktu yang akan dibuat laporan. Untuk membuat laporan software, absensi pada umumnya sudah dilengkapi dengan pengaturan rentang waktu laporan, bisa diatur harian, mingguan, bulanan bahkan tahunan (Maisaroh, 2017:36-39).

2) Tujuan Penggunaan Absensi Sidik Jari (*finger print*)

Tujuan dari penggunaan *finger print* sebagai absensi, yaitu:

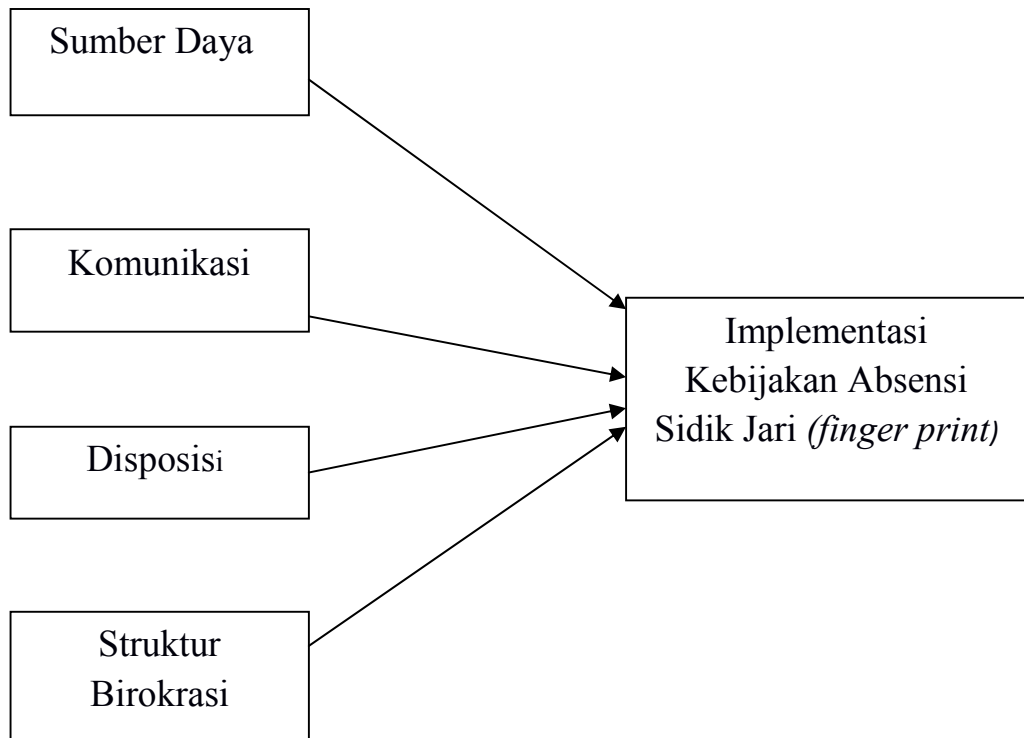
- a. Meningkatkan produktifitas pegawai terhadap organisasi yang berawal dari kedisiplinan atau kehadiran pegawai di tempat kerja.
- b. Memberikan kemudahan dan kenyamanan dalam proses absensi pada kepegawaian dan dapat meningkatkan efisiensi waktu dalam pembuatan laporan absensi bagi unit kerja, khususnya bagian kepegawaian.
- c. Meningkatkan sistem *paperless* pada organisasi yang dimulai dengan sistem absensi sidik jari yang dapat mengurangi biaya dalam materi maupun operasional.
- d. Memberikan informasi yang selengkap-lengkapnyanya kepada pimpinan dan bagian kepegawaian yang berhubungan dengan kedisiplinan pegawai berupa absensi kehadiran kerja yang merupakan salah satu dari syarat kerja serta memberikan informasi loyalitas pegawai yang dapat dijadikan dasar dalam penilaian kerja (Maisaroh, 2017:41).

Dalam rangka meningkatkan disiplin, maka upaya pengendalian dan pengawasan perlu dilaksanakan secara terus-menerus dan konsisten. Salah satu faktor yang dapat dijadikan sebagai alat pengawasan dan pengendalian adalah melihat tingkat kehadiran secara periodik dievaluasi. Sistem pelaporan absensi manual yang dilakukan selama ini dilakukan

cenderung manipulasi dan tidak menyampaikan laporan kehadiran pegawai dengan apa adanya.

1.4 Kerangka Berpikir

Gambar 2.4



Sumber: Pemikiran Peneliti

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Adapun kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yaitu kebijakan penggunaan sistem absensi elektronik menggantikan sistem absensi manual yang dianggap tidak efektif. Dalam mengimplementasikan kebijakan penggunaan absensi elektronik ataupun kebijakan apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah, tentu saja ada faktor-faktor yang bisa mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalannya. Seperti yang dikemukakan oleh George C. Edward, bahwa ada empat (4) faktor yang dapat berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan dari sebuah implementasi kebijakan, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Sehingga dalam penelitian ini, peneliti akan melandaskan fokus penelitian pada keempat hal tersebut dikaitkan dengan implementasi kebijakan absensi sidik jari (*finger print*). Asumsinya adalah jika keempat faktor tersebut dalam kondisi yang baik, maka secara otomatis akan berdampak positif pula terhadap implementasi kebijakan absensi sidik jari (*finger print*).

