

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Hasil-hasil Penelitian Terdahulu

1. Soepartiwi, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Selaku Ketua Badan Narkotika Nasional dalam Rangka P4GN di DKI Jakarta, Tesis, Ilmu Administrasi, FISIP UI, Jakarta, 2005.

Hasil Penelitian ini memberikan kesimpulan bahwa implementasi Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Selaku Ketua Badan Narkotika Nasional dalam rangka P4GN di DKI Jakarta secara umum berjalan efektif. Dari empat variabel yang diteliti ditemukan beberapa hal:

- a. Komunikasi yang efektif berjalan dua arah baik dengan BNN atau dengan mitra kerja walaupun ada kelambanan dalam pembentukan BNK di wilayah DKI Jakarta.
- b. Sumber daya yang mendukung BNP baik berupa fasilitas dari Pemprov DKI Jakarta atau dana dari APBD DKI Jakarta. Kendala yang ada adalah fasilitas yang minim dan terbatasnya dana yang diberikan.
- c. Perilaku atau kecendrungan dapat dilihat dengan adanya budaya parochial dan ketiadaan aturan mengenai insentif dan sanksi bagi personel BNP.
- d. Struktur birokrasi yang mendukung adanya staf dan struktur birokrasi yang efisien. Namun, kendalanya adalah jaminan karir staf yang tidak pasti karena ketiadaan aturan personel.

Untuk itu BNP DKI Jakarta memang harus berbenah kembali menata kembali agar kendala psikologis dapat diarahkan menjadi sebuah keunggulan.

2. M. Asyik Noor Hilmany, *Tanggapan Anggota Masyarakat Terhadap Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan tentang Dewan Kelurahan di Kelurahan Tanah Sareal, Kecamatan Tambora Kotamadya Jakarta Barat*, Tesis, Ilmu Administrasi, Jakarta, 2002.

Hasil penelitian secara umum menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tentang Dewan Kelurahan Tanah Sareal Kecamatan Tambora Kotamadya Jakarta Barat belum berhasil baik. Terbukti dari persepsi (tanggapan) responden akan berbagai hal. Faktor komunikasi yang tidak efektif menurut persepsi 42 responden mendapat nilai 61%. Demikian pula faktor sumber daya secara kualitas kurang memadai menurut 42 responden mendapat nilai 62%, faktor sikap pelaksana secara kualitas kurang baik menurut 42 responden mendapat nilai 60%, faktor struktur birokrasi secara kualitas tidak baik menurut persepsi 42 responden mendapat nilai 60%. Untuk itu perlu upaya agar implementasi kebijakan tentang Dewan Kelurahan Tanah Sareal Kecamatan Tambora berhasil dengan baik dengan memperhatikan faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

Tabel 2.1
Matrik Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Metode	Hasil	Keterangan
1.	Soepartwi (2005)	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Implementasi Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Negara,	Pendekatan Kualitatif	Implementasi secara umum berjalan efektif namun ada beberapa kendala yaitu kelambanan dalam pembentukan BNK di wilayah	Lokasi penelitian: BNP DKI Jakarta Kebijakan: Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Kepolisian RI Selaku Ketua

		Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Rangka P4GN di DKI Jakarta		DKI Jakarta, fasilitas yang minim dan terbatasnya dana yang diberikan, adanya budaya parochial dan ketiadaan aturan mengenai insentif dan sanksi bagi personel BNP, serta jaminan karir staf yang tidak pasti karena ketiadaan aturan personel	Badan Narkotika Nasional dalam Rangka P4GN di DKI Jakarta Teori: Edwards III
2.	M. Asyik Noor Hilmany	Tanggapan Anggota Masyarakat Terhadap Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan tentang Dewan Kelurahan di Kelurahan Tanah Sareal, Kecamatan Tambora Kotamadya Jakarta Barat	Pendekatan kualitatif	Implementasi kebijakan belum berhasil baik terbukti dari pendapat dari responden terhadap 4 faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi yang mendapat nilai 60%-62%.	Lokasi penelitian: Kelurahan Tanah Sareal Kecamatan Tambora Jakarta Barat Kebijakan: Kebijakan mengenai Dewan Kelurahan berdasarkan Perda Prop. DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 2000 dan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2001 Teori: Grindle, Hogwood dan Gunn, dan Edwards III

Dari matriks di atas, dapat dilihat bahwa kedua penelitian sama-sama membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan akan tetapi berbeda kebijakannya dan lokasi penelitiannya. Selain itu, teori yang digunakan oleh kedua peneliti agak sedikit berbeda, bila peneliti pertama lebih fokus dengan teori Edwards III, peneliti kedua mencoba menggabungkan beberapa teori kemudian menggunakan beberapa

faktor, dari teori-teori yang digunakan, yang mempunyai modus cukup dominan mempengaruhi implementasi kebijakan. Hasil dari kedua penelitian tersebut di atas mempunyai kesamaan bahwasannya komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi sangat mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan, untuk itu hendaknya keempat faktor tersebut lebih diperhatikan.

2.2 Administrasi Publik dan Perkembangannya

2.2.1 Administrasi Publik

Definisi administrasi publik yang disampaikan oleh berbagai ahli ada beragam dimana masing-masing menyampaikannya dari sudut pandang yang berbeda-beda, seperti yang dikemukakan oleh Hughes yang mendefinisikan administrasi publik sebagai:

*Public administration is activity serving the public, and public servants carry out policies derived from others. It is concerned with procedures, with translating policies into action and with office management.*⁵

Hughes melalui definisinya menjelaskan bahwa pada dasarnya ada dua kegiatan utama dari administrasi publik yakni pemberian pelayanan publik dan pembuatan kebijakan publik.

Nugroho⁶ menjelaskan mengenai konsep administrasi publik dengan model lima jenjang administrasi publik yang dikembangkan dari model pemahaman administrasi publik David Bresnick. Dari modelnya tersebut, administrasi publik dapat didefinisikan menjadi lima tingkatan pengelompokan, yaitu birokrasi, pemerintahan, negara dan *governance* yang lingkupnya adalah keseluruhan sistem politik dan *global governance*.

Kelompok definisi yang pertama yaitu John M. Pfifner dan Robert V. Pesthus. Pfifner dan Pesthus menyatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Jadi,

⁵ Owen E. Hughes, *Public Administration and Management: An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London, 1994, Hal. 6

⁶ Riant Nugroho, *Public Policy*, Elex Media Komputindo, 2008, hal. 89.

administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah (*government*). Secara lebih sederhana, administrasi publik adalah proses yang memberikan perhatian pada upaya menjalankan kebijakan publik yang mencakup pengarahan begitu banyak kecakapan dan teknik dari begitu banyak manusia (Pfifner & Presthus, 1950).⁷Dapat dikatakan, pemahaman administrasi publik dalam makna birokrasi menjadi pandangan tradisional pemahaman tentang administrasi publik. Birokrasi dalam hal ini dimaksudkan sebagai “pegawai negeri sipil”. Kajian tentang birokrasi tidak saja memberikan fokus pada perilakunya, melainkan lebih pada tatanan formal yang ada mengingat arah kebijakan adalah memahami struktur formal birokrasi daripada perilakunya.

Definisi kelompok kedua dikembangkan antara lain oleh Michael P. Barber yang mengatakan bahwa administrasi publik adalah sebuah cara dimana tujuan pemerintah akan dicapai. Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah (*government*) yang dapat dibedakan dengan kegiatan legislatif dan yudikatif. Prinsip ini menjadi salah satu prinsip dasar dari penyelenggaraan negara melalui politik demokratis. Administrasi publik kemudian diletakkan dalam makna “pengelolaan urusan publik” yang berarti adalah implementasi kebijakan. Dengan demikian, administrasi publik kemudian diterima sebagai tugas yang melekat dalam diri eksekutif dan seluruh perangkatnya.

Untuk kelompok ketiga administrasi publik dilihat sebagai sebuah “negara” atau *state*. Penganjur definisi adalah dua bersaudara yaitu Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro yang menyatakan bahwa administrasi publik mencakup tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantara ketiganya.⁸ Pemahaman pokok kelompok ini didasarkan pada teori politik yang paling umum, bahwa dalam sebuah tatanan politik pasti ada dua “lembaga” yang berdiri pada tempat yang sama, yaitu negara

⁷ Ibid., hal 90.

⁸ Ibid., hal 93.

sebagai lembaga yang mengatur kehidupan bersama dan masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang memberikan delegasi kepada negara untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mencapai cita-cita bersama yang telah disepakati pada waktu lahirnya negara tersebut. Dengan pemahaman ini, sektor negara atau negara dinilai sebagai lembaga yang mengelola urusan-urusan pelayanan publik, yaitu yang bersifat melayani masyarakat, apa pun bentuk dan prosesnya. Pelayanan tersebut dapat dilakukan dalam bentuk penyusunan kebijakan politik yang diselenggarakan legislatif, melaksanakan kebijakan yang diselenggarakan oleh eksekutif, serta pelayanan pengendalian implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh legislative.

Dalam kelompok keempat, embrio pemikirannya sudah dimulai oleh Dwight Waldo (1965) yang mengemukakan bahwa administrasi publik adalah proses tindakan yang merealisasi kepentingan-kepentingan publik yang sebesar-besarnya. Gagasan ini diperkuat dengan munculnya konsep pengelolaan negara atas dasar pemerintahan yang baik yang mendukung adanya kemitraan (*partnership*) diantara negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang menyebabkan makna administrasi publik berkembang menjadi kegiatan kemitraan (*partnership society*) antara negara dan masyarakat.⁹ Administrasi publik dalam kelompok ini mencakup makna yang paling luas yang melibatkan kemitraan antara sektor negara dan sektor masyarakat.

Kelompok yang terakhir yakni O'Brien, dkk mengemukakan bahwa pada hari ini tidaklah memadai jika meletakkan pemerintahan yang baik dalam konteks nasional saja, melainkan juga harus dalam konteks global mengingat pada hari ini sejumlah lembaga multinasional telah ikut serta berpartisipasi, bahkan mengambil peran penting dalam pengelolaan global.¹⁰ Sektor publik dalam era globalisasi meluas tidak hanya di tingkat nasional, melainkan mencakup regional dan global karena pada hari ini kebijakan-kebijakan politik suatu negara semakin dipengaruhi oleh keputusan-

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., hal. 95

keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga global tersebut. Bahkan, dalam beberapa hal, kebijakan-kebijakan publik suatu Negara diputuskan oleh lembaga-lembaga global tersebut.

2.2.2 Perkembangan Administrasi Publik

Administrasi publik diberbagai negara terus berkembang seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik yang kemudian ditanggapi oleh para teoritis dengan mengembangkan ilmu administrasi publik. Perkembangan administrasi publik ini mengalami beberapa kali perubahan paradigma, seperti diungkapkan oleh Denhardt & Denhardt dalam Muluk bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik yaitu *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*.¹¹

Perspektif yang pertama yaitu *old public administration* merupakan perspektif klasik yang berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887 yang berjudul "*the study of administration*". Perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.¹² Ada beberapa teori yang sangat kuat mempengaruhi perspektif *old public administration* ini yaitu teori birokrasi Max Weber, teori *Scientific Management* dari Frederick Taylor dan teori *Human Relations* dari Elton Mayo. Namun dalam perkembangannya, perspektif ini dinilai memiliki beberapa kelemahan yaitu menyebabkan birokrasi menjadi sangat besar sehingga mengakibatkan turunnya produktivitas, lamban, tidak efisien dan tidak efektif.

Perspektif administrasi publik yang kedua yaitu *new public management*. Perspektif ini berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik dimana menekankan pada

¹¹ M.R. Khairul Muluk. *New Public Service dan Pemerintahan Lokal Partisipatif*. Jurnal Vol VI. No. 1 September 2005 - Februari 2006, hal.1.

¹² *Ibid.*, hal. 2

penggunaan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli dan ini menimbulkan kritikan karena terlalu mengedepankan konsep-konsep swasta dan bisnis tersebut. Beberapa praktek yang digunakan dalam perspektif ini yaitu *downsizing*, *decentralization*, *contracting out*, swastanisasi (*privatization*), penerapan manajemen stratejik, perencanaan stratejik, manajemen kinerja dan anggaran kinerja.

Perspektif yang ketiga yaitu *new public service*, perspektif ini mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis. Menurut Denhardt & Denhardt dalam Muluk, warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.¹³

Berdasarkan teori dari beberapa ahli yang telah dijabarkan di atas, jelas bahwa kebijakan publik itu merupakan bagian dari administrasi publik dimana kebijakan publik merupakan salah satu kegiatan utama dari administrasi publik yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik.

2.3 Kebijakan Publik

Sebelum menjelaskan konsep mengenai kebijakan publik, terlebih dahulu akan dijelaskan konsep mengenai kebijakan. Menurut James Anderson (1978) dalam Winarno, secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.¹⁴ Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan

¹³ Ibid., hal 6.

¹⁴ Winarno, Budi. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: 2007, hal. 16.

pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Menurut Suryaningrat (1989: 9), bahwa “kebijakan biasanya digunakan untuk perbuatan baik, menguntungkan atau positif”. Lebih lanjut Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (1970) dalam Islamy (1992: 15) memberi arti kebijakan sebagai “*A projected program of goals, values and practices*”. (“Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”).

Mustopadidjaja (1992: 16) mendefinisikan kebijakan sebagai:

Keputusan suatu organisasi (publik ataupun bisnis) yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran atau pun unit organisasi pelaksana kebijaksanaan, dan (2) penerapan atau pelaksanaan dari sesuatu kebijaksanaan yang telah ditetapkan, baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Dari berbagai pengertian kebijakan di atas, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan kebijakan adalah merupakan suatu hasil keputusan yang bersifat mendasar, bijaksana dan arif baik lisan maupun tertulis yang dapat dijadikan pedoman dalam rangka bertindak mengatasi permasalahan atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam melihat definisi kebijakan publik terdapat 3 golongan besar yang mencoba menjelaskannya, yaitu kelompok yang mengartikan sebagai sebuah tindakan, tujuan dan fungsi aktor. Salah satu tokoh yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai fungsi aktor yaitu James A. Anderson. Menurut James A. Anderson, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Islamy, 1988: 18). Tokoh yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah tindakan yakni Thomas R. Dye, kebijakan publik diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau

untuk tidak dilakukan. Dan terakhir kebijakan publik sebagai sebuah tujuan yang hendak dicapai, tokohnya Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan. Kebijakan publik menurut Lasswell dan Kaplan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek atau tindakan yang terarah. (Thoha, 1990: 58)

Definisi lain mengenai kebijakan publik seperti dikemukakan oleh Jetnodiprodo (1988: 8) yaitu:

Ketetapan atau ketentuan-ketentuan yang diterbitkan oleh pejabat dari instansi yang berwenang yang berfungsi sebagai pedoman, pegangan, petunjuk dan bimbingan untuk mewujudkan suatu kesepahaman dan kecocokan tentang tindakan, langkah-langkah dan cara-cara yang harus ditempuh serta sumber-sumber dan waktu yang dipergunakan dalam rangka melaksanakan kegiatan dari sekelompok manusia yang terorganisasi sehingga terjadi dan terpelihara dinamika dan gerak langkah yang terpadu, searah dan seirama bagi tercapainya tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan.

Ada tiga hal penting dalam pemahaman kebijakan publik menurut Dwidjowijoto (2003: 4) yaitu kebijakan publik terbagi atas perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Setiap hal di dunia pasti ada tujuannya, demikian pula dengan kebijakan publik yang hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama, seperti mencapai tujuan visi dan misi bersama yang telah disepakati. Berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan/praktek-praktek/kegiatan-kegiatan pemerintah yang terarah yang dialokasikan kepada seluruh masyarakat dan ditujukan untuk kepentingan publik.

2.4 Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan dalam siklus kebijakan adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dan sulit dalam sebuah proses kebijakan. Jones (1994: 295) menyatakan bahwa “masalah yang paling penting dalam penerapan adalah hal memindahkan

suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu”. Menurut Thoha (1990: 66) bahwa “....hal yang paling kritis dalam *public policy* adalah usaha untuk melaksanakan *policy*. Jika suatu *policy* telah diputus, *policy* tersebut tidak berhasil kalau tidak dilaksanakan”.

Suryaningrat (1989: 102) mengemukakan bahwa implementasi adalah: Upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan mempergunakan sarana dan menurut urutan waktu tertentu. Agar penentuan kebijaksanaan dapat mencapai *output* dan *outcome* dan agar *policy demands* dapat terpenuhi maka kebijaksanaan harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijaksanaan dapat pula dirumuskan sebagai penggunaan sarana yang telah dipilih untuk mencapai tujuan yang ditentukan terlebih dahulu.

Makna dari implementasi menurut Wahab (1991: 51) adalah untuk: Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Edwards III (1980: 1) menjelaskan implementasi kebijakan sebagai tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi.

Rumusan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975: 458) yaitu sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mengandung pengertian menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan operasional dalam jangka waktu tertentu dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan

kebijakan. Hal yang ditekankan di sini adalah bahwa implementasi kebijakan dimulai setelah adanya penetapan atau pengidentifikasian tujuan dan sasaran oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana yang disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2008: 147) juga memberi perbedaan antara apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, pencapaian kebijakan dan apa yang secara umum menunjuk kepada dampak kebijakan. Studi tentang dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan publik mengkaji konsekuensi-konsekuensi dari suatu keputusan kebijakan. Sementara itu, studi tentang implementasi kebijakan menfokuskan diri pada aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menjalankan keputusan-keputusan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, studi kebijakan akan mampu memberi penjelasan terhadap salah satu atau lebih kekuatan-kekuatan yang menentukan dampak kebijakan. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan hanya merupakan salah satu variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Dari pendapat para pakar administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa implementasi pada dasarnya merupakan proses penjabaran kebijakan ke dalam kegiatan dalam rangka mencapai tujuannya. Berhasil atau gagal suatu kebijakan bukan hanya dari sisi proses perumusannya saja, tetapi bagaimana kebijakan itu secara efektif berhasil diimplementasikan di lapangan termasuk siapa saja yang sebaiknya memberikan kontribusi adalah sangat penting. Seperti yang diungkapkan oleh Nugroho (2008: 436) yaitu rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Dwidjowijoto (2003: 158). Kebijakan publik yang bisa

langsung operasional secara berjenjang dari tingkat pusat antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden dan Keputusan Menteri. Untuk tingkat selanjutnya adalah keputusan Kepala Daerah (propinsi) atau Gubernur. Sedangkan jenjang berikutnya bisa berupa Keputusan Kepala Daerah (kabupaten/kota) dan Kepala Dinas.

Implementasi kebijakan (*policy implementation*) pada dasarnya merupakan kegiatan praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri (Dunn, 1999: 80). Dengan kata lain, implementasi kebijakan merupakan tatanan praktis dari sebuah kebijakan.

2.5 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berkaitan dengan kebijakan publik, keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor dimana masing-masing variabel atau faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain. Berikut ini akan dibahas model-model implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa pakar, seperti yang dikemukakan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn,¹⁵ yaitu:

In developing this typology of public policies we are suggesting that the probability of effective implementation will depend-in part-on the type of policy being considered, and that specific factors contributing to the realization or non realization of program objectives will vary from one policy type to another. More specifically, we are hypothesizing that implementation will be most successfully where only marginal change is required and goal consensus is high. Conversely, where major change is mandated and goal consensus is low, we anticipate that major change/high consensus policies will be implemented more effectively than policies involving minor change and low consensus. Hence, it is our expectation that goal consensus

¹⁵ Van Meter, Donald S and Van Horn, Carl E, *The Policy Implementation Process, A Conceptual Frame Work*, Sage Publication Inc, 1975, Hal. 46

will have a greater effect on the policy implementation process than will the element change. With these suggestion (or hypotheses) in mind, it is essential that we turn our attention to an examination of thos factors (or independent variables) that the involved in the implementation process.

(Dalam perkembangan jenis kebijakan publik, kita menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan tergantung pada jenis kebijaksanaan yang dipertimbangkan, dan faktor-faktor khusus yang memberikan sumbangan untuk merealisasi atau menggagalkan tujuan program, akan bervariasi dari kebijakan yang satu dengan kebijakan yang lain. Kita dapat membuat hipotesis bahwa implementasi akan sangat berhasil jika hanya memerlukan perubahan marginal konsensus pada tingkat tinggi. Sebaliknya jika perubahan yang dikehendaki dan konsensus tujuan adalah rendah, prospek implementasi yang efektif akan diragukan. Oleh karena itu, harapannya yaitu konsensus tujuan akan mempunyai pengaruh besar pada proses implementasi kebijaksanaan. Adalah penting bagi kita menguji faktor-faktor (varibel pengaruh) yang terlibat dalam proses implementasi).

Berdasarkan pemikirannya tersebut, Donald S. Van Meter menawarkan model implementasi kebijakan, yang harus memperhatikan faktor-faktor independen sebagai berikut¹⁶:

1. Sasaran dan standar kebijakan;
Faktor ini menentukan *performance* (penampilan) suatu kebijakan, yang dapat diukur sejauhmana sasaran dan standar kebijakan dapat direalisasikan.
2. Sumber daya kebijakan;
Faktor ini meliputi keuangan atau insentif dalam program, untuk mendorong atau memudahkan implementasi yang efektif.
3. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksanaan
Faktor ini berfungsi memindahkan pesan dari atas ke bawah atau dari organisasi yang lain berkaitan dengan kegiatan organisasi.
4. Karakteristik Agen Implementasi

¹⁶ *Ibid*

Faktor ini mempengaruhi *performance* kebijakan.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Faktor ini berpengaruh besar terhadap *performance* agen atau instansi yang mengimplementasikan kebijakan, dan

6. Disposisi

Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan secara sempurna diperlukan beberapa persyaratan tertentu menurut Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab¹⁷, yaitu sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang terdapat di lingkungan instansi yang melaksanakan kebijakan tersebut tidak akan menimbulkan kendala yang serius;
2. Tersedianya waktu dan sumber daya yang cukup;
3. Perpaduan sumberdaya yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada suatu hubungan kausalitas yang valid;
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Rendahnya hubungan saling ketergantungan;
7. Pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Sedikit agak kontras dari model Hogwood dan Lewis A. Gunn, pakar yang lain Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab¹⁸, mengemukakan bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi meliputi:

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan;
Pada implementasi kebijakan pemerintah (negara), sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh mudah untuk

¹⁷ Wahab, Abdul Solichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1990, hlm. 57

¹⁸ *Ibid*, hlm. 67

ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya. Sebagai contoh, mengatur para penghuni rumah susun disuatu kawasan kota tertentu agar menjaga kebersihan lingkungannya, sudah barang tentu akan jauh lebih mudah dibandingkan upaya untuk mendisiplinkan pegawai negeri sipil di jajaran Departemen Dalam Negeri. Pada kasus pertama, berbeda dengan kasus yang kedua, karena pada kasus pertama perilaku yang diatur tidak terlalu bervariasi (hanya menyangkut kepala rumah tangga) dan hanya melibatkan sekelompok kecil penduduk kota.

2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan apada prinsipnya setiap kebijakan pemerintah (undang-undang, perintah eksekutif, peraturan pemerintah) dapat menstrukturkan proses implementasinya, dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, memberikan wewenang dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut. Dengan demikian, nampak jelas para pembuat kebijakan sebenarnya dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan, dengan cara mendyagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan implementasi secara tepat; dan
3. Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi. Meskipun undang-undanglah yang menetapkan struktur dasar hukum sebagai landasan implementasi, namun implementasi itu sendiri mempunyai dinamika yang didorong oleh sekurang-kurangnya kebutuhan untuk mengubah perilaku individu atau badan pelaksana serta dampak perubahan keadaan sosio-ekonomis dan teknologi bagi mereka.

Secara garis besar model ini memberi isyarat mudah tidaknya implementasi suatu kebijakan publik tergantung pada kompleksitas

permasalahan, kemampuan dari kebijakan itu sendiri untuk menstrukturkan proses implementasi serta bagaimana pengaruh variabel ekonomis sosial dan teknologi terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Kemudian model Edwards III yang nampaknya paralel dengan yang dikembangkan oleh Donald S. Van Meter dan Van Horn serta model Hogwood dan Gunn. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat faktor atau variabel penting dalam implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi.

Selanjutnya, Kartorius (1995: 29) yang menjelaskan variabel-variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Dia mengatakan bahwa komunikasi memegang peranan penting, karena suatu program baru dapat dilaksanakan dengan baik apabila pelaksana atau implementers mengetahui secara jelas. Hal ini berkaitan dengan penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan dari informasi serta konsistensi dari informasi yang disampaikan. Pemerintah dalam menerapkan kebijaksanaan harus meneruskannya kepada aparat terbawah;
2. Sumberdaya (resources) terdiri dari empat komponen yaitu: staf yang cukup (jumlah dan kualitas), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan authority kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas, kurangnya sumber daya dapat menyebabkan keefektifan implementasi kebijaksanaan;
3. Disposisi, yang menyangkut sikap dan komitmen para pelaksana terhadap program khususnya bagi mereka yang menjadi implementors program, implementors disini dimaksudkan yaitu para birokrat. Disposisi pelaksana diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijaksanaan;
4. Struktur birokrasi, dimana terdapat suatu SOPs (*Standard Operating Procedures*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan

pelaksanaan program. Apabila unsur ini tidak ada, maka akan sulit untuk mencapai hasil yang memuaskan karena segala sesuatu yang bersifat *ad-hoc* memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang jelas fragmentasi yang sering diteruskan di dalam organisasi harus dihindari dan diatasi melalui cara koordinasi yang baik.

Sedangkan menurut Winarno, berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III yaitu:

1. Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan.
2. Sumber-sumber kebijakan sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber-sumber, kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan di atas kertas mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah ada sosialisasinya. Sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai ketrampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas. Kurangnya staf yang memadai merupakan masalah utama dalam mendapatkan data yang diperlukan untuk memberlakukan persyaratan-persyaratan kebijakan. Kurangnya

informasi, beberapa kebijakan tidak pernah dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan lain dilaksanakan atas dasar ujicoba sejalan dengan pemahaman tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan dengan secara perlahan-lahan menggunakan proses implementasi dan tanggapan-tanggapan dari mereka yang terlibat. Wewenang merupakan sumber lain yang penting bagi implementasi kebijakan. Wewenang yang memadai seringkali langka terutama dalam hal mengatur personil-personil lain. Kadang-kadang wewenang itu tidak ada bahkan di atas kertas sekalipun (wewenang formal).

3. Para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Komunikasi-komunikasi dari pejabat di tingkat atas seringkali tidak jelas atau tidak konsisten dan sebagian terbesar pelaksana menyukai kebebasan yang besar dari pejabat di atasnya. Sementara itu, implementasi juga dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan organisasi maupun pandangan-pandangan kebijakan. Unit-unit birokrasi akan memberikan prioritas dalam hal waktu maupun sumber-sumber untuk implementasi program-program yang dianggap sekunder. Oleh karena itu, para pelaksana memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan publik, maka usaha-usaha untuk memperbaiki kecendrungan-kecendrungan mereka menjadi penting.
4. Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih terhambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan organisasi tersebut. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap

waktu yang terbatas dan sumber-sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi.

Mencermati dari pendapat para pakar di atas, dapat dipahami bahwa proses keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat berkaitan dengan berbagai hal dimana hal yang satu dengan yang lainnya saling terkait. Untuk itu, pemahaman secara mendalam tentang berbagai hal tersebut sangat menentukan tingkat keberhasilan dari tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dengan memperhatikan uraian-uraian tentang konsep dan teori implementasi kebijakan di atas, dapat diketahui bahwa terdapat beberapa faktor yang mempunyai modus cukup dominan mempengaruhi implementasi kebijakan dibandingkan faktor-faktor lainnya. Faktor-faktor tersebut, yaitu:

1. Komunikasi, menurut Van Meter dan Van Horn, Hog Wood dan Gunn serta Edwards III.
2. Sumberdaya, menurut Van Meter dan Van Horn, Hog Wood dan Gunn serta Edwards III.
3. Sikap (Disposition), menurut Van Meter dan Van Horn, Hog Wood dan Gunn serta Edwards III.
4. Struktur birokrasi, menurut Van Meter dan Van Horn dan Edwards III.

Berdasarkan temuan atas faktor-faktor yang bermodus tinggi tersebut, sekurang-kurangnya menurut Van Meter dan Van Horn, Hog Wood dan Gunn serta Edwards III, maka dalam penulisan tesis ini keempat faktor tersebut akan digunakan sebagai faktor-faktor penyebab (variabel pengaruh) terhadap implementasi kebijakan Perjanjian Kerja Sama antara Direktorat Kerja Sama dan Pengembangan dengan Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah Nomor H5-UM.06.07-77/212/JI.3/KS/2003 tentang dokumentasi dan penyebaran informasi hak kekayaan intelektual.

1. Faktor komunikasi

Hal terpenting dari proses implementasi kebijakan adalah komunikasi. Komunikasi menurut Kasim (1993: 69) dapat diartikan sebagai “transmisi informasi antara dua orang atau lebih. Komunikasi mungkin meliputi pertukaran informasi yang menyangkut manusia dan mesin”. Efektifitas komunikasi tergantung pada sampai seberapa jauh kelengkapan atau ketepatan waktu informasi yang ditransmisikan tersebut.

Kegiatan komunikasi biasanya mempunyai beberapa tujuan. Tujuan komunikasi dalam organisasi antara lain: (1) memberitahu si penerima tentang suatu hal; (2) mempengaruhi sikap si penerima; (3) memberi dukungan psikologis kepada si penerima; (4) mempengaruhi perilaku si penerima, dan sebaliknya.

Proses komunikasi dalam implementasi kebijakan agar mencapai efektif, maka pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas itu harus memahami secara baik hal-hal yang harus dilakukannya. Perintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut harus ditransmisikan kepada pihak yang tepat, jelas, akurat dan konsisten. Bila pesan yang disampaikan tidak spesifik dan tidak jelas, maka dikhawatirkan akan terjadi kesalahpahaman mengenai apa yang dilaksanakan.

2. Sumberdaya

Selain komunikasi, efektifitas implementasi kebijakan juga ditentukan oleh sumberdaya. Tanpa sumberdaya, kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah direalisasikan. Mengenai hal ini Edwards III (1980: 53) menyatakan bahwa:

Resources can be a critical factor in implementing public policy. Important resources include staff of sufficient size and with the proper skills to carry out their assignment and information, authority and facilities necessary to translate proposals on paper into functioning public services.

Aspek yang sangat krusial dalam implementasi kebijakan dapat diidentifikasi menjadi empat, yaitu:

- a. Staf atau tenaga pelaksana
Menurut Edwards III, ada beberapa komponen yang harus mendapat perhatian yang sungguh-sungguh berkaitan dengan staf yakni jumlah tenaga pelaksana (*size*), dan keahlian/kemampuan (*skill*).
- b. Informasi
Berkenaan dengan implementasi kebijakan, informasi terdiri dari dua jenis yaitu informasi mengenai pelaksanaan suatu kebijakan yang berisi petunjuk pelaksanaan kebijakan dan kedua informasi yang merupakan data yang diperlukan. Dengan demikian agar pelaksanaan kebijakan efektif, maka petugas pelaksana (*implementors*) harus memahami apa yang harus dilaksanakan dan memiliki informasi mengenai kesesuaian antara peraturan yang ada dengan kegiatan yang dilaksanakan.
- c. Wewenang
Penggunaan wewenang yang memadai sangat penting dalam implementasi kebijakan yang efektif. Hal ini menjadi sangat krusial ketika mekanisme pelaksanaan melibatkan berbagai unit pelaksana dan mungkin saja berasal dari berbagai tingkatan organisasi.
- d. Fasilitas fisik (prasarana)
Fasilitas-fasilitas diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas ke dalam pelaksanaan kebijakan publik dalam rangka pelayanan publik. Tersedianya fasilitas fisik yang memadai juga merupakan sumber daya yang sangat penting. Seorang implementor mungkin saja memiliki tenaga yang cukup, memahami hal-hal yang seharusnya dilaksanakan, memiliki kewenangan yang memadai tetapi bila tanpa dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai, implementasi kebijakan yang efektif relatif sulit untuk dilaksanakan.

3. Sikap Pelaksana

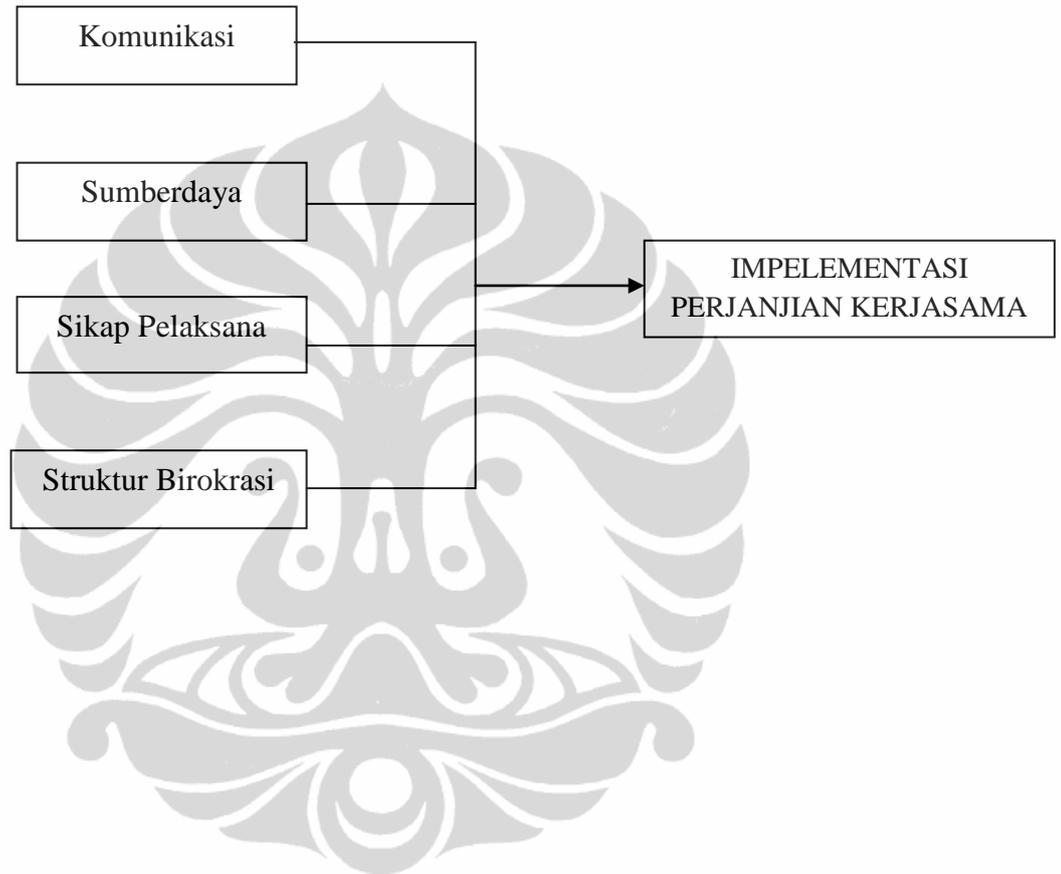
Selain pemahaman dan kemampuan dalam melaksanakan sebuah kebijakan, diperlukan juga adanya kemauan untuk melaksanakannya. Hal ini dinyatakan oleh Edwards III (1980: 11) bahwa “*the desire to carry out policy*”. Dalam hal ini diperlukan adanya kesesuaian sikap atau persepsi antara pembuat kebijakan dan aparat pelaksana. Bila sikap dan persepsi *implementor* berbeda dengan *decision maker*, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Fragmentasi organisasi dapat menjadi penghalang bagi pelaksanaan kebijakan. Karena itu diperlukan adanya kerja sama dari berbagai pihak. Untuk itu diperlukan adanya prosedur operasi kerja yang tidak menyulitkan aparat pelaksanaan dan dibuat secara sederhana, namun tetap tidak mengurangi makna secara keseluruhan agar tercipta mekanisme kerja yang efektif. Selain itu, diperlukan juga adanya penyebaran tanggung jawab pelaksanaan tugas yang dilaksanakan tanpa tumpang tindih (duplikasi) dengan tetap mencakup pembagian tugas secara menyeluruh.

Berdasarkan uraian di atas maka model analisis yang dikembangkan dalam tesis ini sebagai terlihat pada bagan berikut ini:

Bagan 2.1 Model Analisis



2.6 Aliansi Strategis (Kerja Sama)

Aliansi (*alliance*) atau ‘persekutuan’ menurut Suharto dapat diartikan sebagai:

Kumpulan perseorangan, kelompok atau organisasi yang memiliki sumberdaya (sarana, prasarana, dana, keahlian, akses, pengaruh, informasi) yang bersedia dan kemudian terlibat aktif mengambil peran atau menjalankan fungsi dan tugas tertentu dalam suatu rangkaian kegiatan yang terpadu (lihat Topatimasang et al, 2000). Dengan kata lain, aliansi adalah sebuah jaringan kerja (*networking*) antar lintas yang memiliki keahlian dan sumberdaya berbeda namun memiliki komitmen dan agenda yang sejalan.¹⁹

Dilihat dari kedekatan visi dan fungsi dari masing-masing anggota aliansi, maka dapat dibedakan Aliansi Strategis dan Aliansi Taktis:

1. Aliansi Strategis menunjuk pada ‘sekutu dekat’ atau ‘lingkar inti’. Mereka tergabung dalam Kelompok Kerja (Pokja) Garis Depan yang bertugas sebagai penggagas, pemrakarsa, pendiri, penggerak utama, sekaligus penentu dan pengendali arah kebijakan dari sebuah aliansi.
2. Aliansi Taktis menunjuk pada ‘sekutu jauh’ atau ‘lingkar luar’ yang seringkali tidak terlibat langsung dalam kegiatan aliansi. Mereka umumnya tergabung dalam Pokja Pendukung (*supporting unit*) dan Pokja Basis (*ground work*) yang bertugas membantu penyediaan sarana, logistik, data dan kader yang dibutuhkan oleh lingkaran inti.²⁰

Teece (1992) dalam Harjanto mendefinisikan aliansi strategis sebagai suatu rantai perjanjian dimana dua atau lebih mitra berbagi komitmen untuk mencapai tujuan dengan menggabungkan sumber daya dan

¹⁹ Suharto, Edi. *Aliansi Strategis Antar Sektor: Isyu Strategis dalam Pemberdayaan Keluarga*, http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_02.htm

²⁰ Ibid

mengkoordinasikan kegiatan bersama.²¹Lestari dan Bustaman menjelaskan aliansi strategis adalah satu konsep kerja sama yang berisikan beberapa muatan yang sifatnya operasional dalam bisnis. ²²Defenisi lain seperti yang dikemukakan oleh Pearce dan Robinson yaitu persekutuan kontraktual karena perusahaan-perusahaan yang terlibat tidak memiliki saham.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli di atas dapat disimpulkan bahwa aliansi strategis merupakan satu konsep kerja sama atau perjanjian dimana dua atau lebih mitra berbagi komitmen untuk mencapai tujuan dengan menggabungkan sumber daya dan mengkoordinasikan kegiatan bersama. Perjanjian Kerja Sama antara Direktorat Kerja Sama dan Pengembangan dengan Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah tentang Dokumentasi dan Penyebaran Informasi HKI merupakan salah satu bentuk aliansi strategis yang dibuat dan dilaksanakan dengan tujuan untuk menunjang tugas dan fungsi masing-masing pihak.

2.7 Definisi Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan pada uraian teori dan konsep implementasi kebijakan di atas, maka dapat didefinisikan konsep-konsep secara operasional:

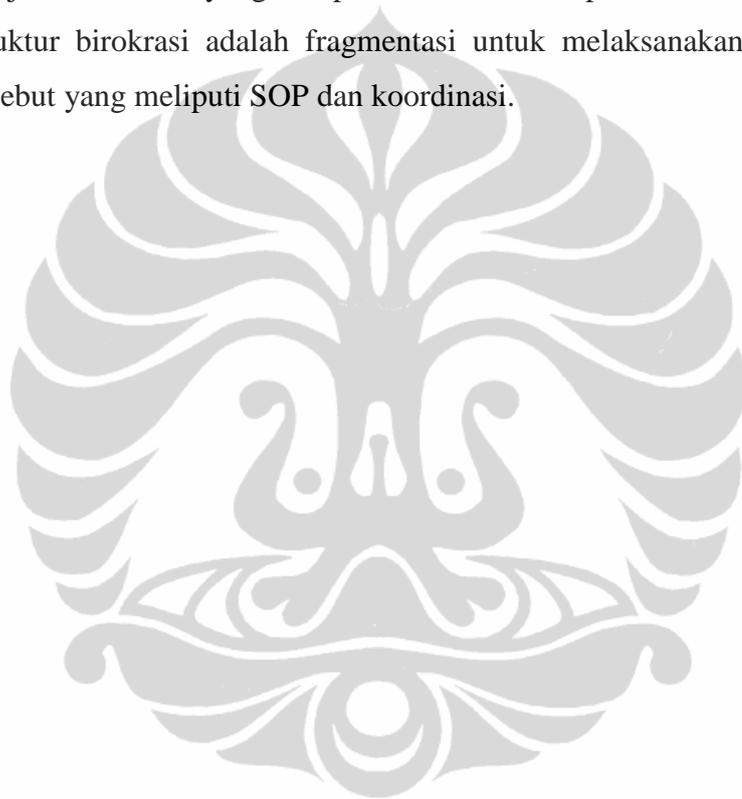
- a. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tentang perjanjian kerja sama adalah faktor-faktor yang mempengaruhi proses kegiatan kerja sama antara Direktorat Kerja Sama dan Pengembangan, Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual dengan Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah tentang dokumentasi dan penyebaran informasi HKI dalam rangka meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai sistem HKI. Variabel ini diukur dengan indikator komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.
- b. Komunikasi adalah kegiatan kerja sama dan hubungan kerja secara timbal balik baik formal maupun informal dalam proses implementasi

²¹ I:\Teori Organisasi-Kerja Sama\msg19350.html

²² Lestari, Sri dan Idham Bustaman. *Kajian tentang Aliansi Strategis bagi UKMK Potensial*. Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM Nomor 2 Tahun I, 2006.

kebijakan mengenai perjanjian kerja sama yang meliputi kejelasan, ketepatan, dan konsistensi.

- c. Sumber daya dalam proses implementasi kebijakan tentang perjanjian kerja sama meliputi tenaga pelaksana, informasi, kewenangan dan fasilitas fisik.
- d. Sikap pelaksana adalah kesesuaian persepsi komitmen antara pembuat kebijakan dan aparat pelaksana (implementor) untuk melaksanakan kebijakan tersebut, yang meliputi antara lain sikap dan komitmen.
- e. Struktur birokrasi adalah fragmentasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut yang meliputi SOP dan koordinasi.



Uraian di atas dapat dilihat secara ringkas dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator	Sumber Data		Skala Pengukuran
				Primer	Sekunder	
Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komunikasi (Van Meter, Van Horn, Hog Wood & Gunn dan Edwards III) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transmisi ▪ Kejelasan ▪ Konsistensi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengetahui kebijakan ▪ Mengerti maksud dan tujuan dari kebijakan ▪ Mengetahui mekanisme pelaksanaan dari kebijakan ▪ Adanya laporan tugas/perkerjaan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kuisisioner ▪ Wawancara mendalam 	Laporan Tahunan Ditjen HKI	Skala Ordinal
	<ul style="list-style-type: none"> a. Sumber Daya (Van Meter, Van Horn, Hog Wood & Gunn dan Edwards III) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staf/Tenaga pelaksana ▪ Informasi ▪ Wewenang ▪ Fasilitas Fisik 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kualitas ▪ Kuantitas ▪ Cara melaksanakan kebijakan ▪ Kewenangan yang memadai ▪ Sarana ▪ Prasarana 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ idem 	Laporan Tahunan Ditjen HKI	Skala Ordinal
	<ul style="list-style-type: none"> b. Sikap/ Disposisi (Van Meter, Van Horn, Hog Wood & Gunn dan Edwards III) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sikap ▪ Komitmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kesiediaan untuk melaksanakan kebijakan ▪ Komitmen untuk melaksanakan kebijakan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ idem 	Laporan Tahunan Ditjen HKI	Skala Ordinal
	<ul style="list-style-type: none"> c. Struktur Birokrasi (Van Meter, Van Horn dan Edwards III) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SOP ▪ Koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program ▪ Koordinasi baik dalam organisasi maupun diluar organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ idem 	Laporan Tahunan Ditjen HKI	Skala Nominal