

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Pengertian dan Konsep dasar

2.1.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam mengembangkan kawasan industri merupakan kebijakan negara yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan¹. Menurut *Ealau* dan *Prewitt* (1973), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Selanjutnya *Titmuss* (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Menurut *Titmuss* kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh rumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.

¹ lihat Suharto, Edi dalam Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, 2005, Bandung Alfabeta hal. 7

Mustopadidjaja berpendapat bahwa kebijakan adalah keputusan suatu organisasi publik ataupun bisnis yang bertujuan mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam :

- Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran maupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan
- Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik berhubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan².

Suatu kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. Menurut *M. Irfan Islamy* bahwa dalam konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Hal ini berarti pejabat publik yang berwenang menyusun dan merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut publik harus mendengar pendapat dan saran dari masyarakat serta mendasarkan pada kepentingan umum, agar kebijakan tersebut dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan. Lebih lanjut *M. Irfan Islamy*³ menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- 1). Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- 2). Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- 3). Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.

² Lihat Mustopadidjaja, 1992: hal. 16-17

³ Lihat Islamy, M. Irfan, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, cet VIII, 1997, Jakarta, 1997, hal. 20

- 4). Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Pengertian Kebijakan (policy) menurut *Harold D. Lasswell* dan *Abraham Kaplan* adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (*a projected program of goals, values and practices*)⁴. *Carl J. Friedrich* mendefinisikan kebijakan adalah “.....serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu” (*...a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*)⁵. Selanjutnya *James E. Anderson* berpendapat bahwa kebijakan itu adalah “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu” (*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*)⁶.

Lebih luas lagi *James E. Anderson* mendefinisikan kebijakan negara adalah kebijakan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*). Implikasi dari pengertian tersebut adalah:

- 1). Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan

⁴ Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1970, hal. 71

⁵ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: Mc Graw Hill, 1963, hal. 79 Holt, Rinehart and inston, 2ndec., 1979, hal. 3

⁶ James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 2ndec.,1979, hal. 3

- 2). Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
- 3). Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah
- 4). Bahwa kebijaksanaan negara itu bisa bersifat positif yang berarti pemerintah telah melakukan sesuatu dalam mengatasi suatu masalah tertentu dan bersifat negatif apabila keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu apapun
- 5). Bahwa kebijaksanaan pemerintah selalu didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*)⁷

Selanjutnya mengenai peran otoritas pemerintah, *David Easton* mengartikan kebijaksanaan negara sebagai:”pengalokasian nilai-nilai secara paksa (*sah*) kepada seluruh anggota masyarakat (*The Autoritative allocation of values for the whole society*)⁸. Dalam pandangan *David Easton* ketika pemerintah membuat kebijakan publik, berarti pemerintah telah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat. Nilai-nilai tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik akan mudah diimplementasikan apabila mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan pengembangan kawasan industri melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 kemudian diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 dan diperbarui melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009, maka tujuan semua peraturan tersebut menjadi nilai yang diharapkan. Nilai yang diharapkan tersebut adalah meningkatkan pembangunan kawasan industri melalui pelayanan dan pengawasan oleh birokrasi dalam upaya untuk mengatasi masalah

⁷ lihat *Islamy, Irfan* dalam *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, 1997, hal. 19

⁸ *David Easton, The Political System*, New York : Knopf, 1953, hal.129

pengangguran dan pencemaran lingkungan serta pengaturan tata ruang sesuai peruntukannya.

Amara Raksasataya mengemukakan kebijaksanaan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut *Amara Raksasataya*⁹ suatu kebijaksanaan harus memuat 3 (tiga) unsur, yaitu :

- 1). Identifikasi tujuan yang ingin dicapai
- 2). Strategi (*taktik*) yang digunakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan
- 3). Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan strategi secara nyata.

Studi kebijakan publik mencakup pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. *Hoogerwerf*¹⁰ berpendapat bahwa pengertian Kebijakan Publik pada hakekatnya adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan tindakan yang terarah. *James E. Anderson* (1978: 33) memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. *David Easton* (1953: 129) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa dan sah pada seluruh anggota masyarakat (*Policy is the authoritative allocation of value for the whol society*).

Dari beberapa pengertian kebijakan publik tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dalam menggunakan kewenangan dan menjalankan kewajibannya untuk kepentingan masyarakat. Kewenangan pemerintah dapat dibedakan pada tingkat nasional dan lokal seperti

⁹ Lihat tulisan Bintoro Tjokroamidjojo, "Analisis Kebijaksanaan dalam proses Perencanaan Pembangunan Nasional", Majalah Administrator, No. 5 & 6 tahun IV, 1979, hal. 5

¹⁰ Lihat Sjahrir, Kebijakan Negara. Konsistensi dan Implementasi, LP3ES, 1987; cetakan kedua LP3ES, 1988, hal. 66

undang-undang, peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/kota dan Keputusan Bupati/ walikota¹¹. Dalam hal pengembangan kawasan industri di Kabupaten Karawang, maka kebijakan Bupati dan pihak legislatif daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karawang) dalam membuat Peraturan daerah sangat mempengaruhi kepentingan dunia usaha khususnya pengembang dan pengelola kawasan industri serta masyarakat.

Pembuatan kebijakan publik melibatkan banyak proses maupun variabel yang mempengaruhinya. Kerangka kerja kebijakan publik sangat ditentukan oleh faktor variabel yang terkandung didalamnya. Variabel yang mempengaruhi suatu kebijakan publik adalah sebagai berikut:¹²

- 1). Tujuan yang hendak dicapai
- 2). Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan
- 3). Sumber daya yang mendukung kebijakan
- 4). Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan
- 5). Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik
- 6). Strategi yang digunakan

Proses pembuatan kebijakan publik dibagi dalam beberapa tahapan yang dikelompokkan untuk memudahkan menganalisis kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik dikelompokkan oleh *William Dunn* sebagai berikut¹³

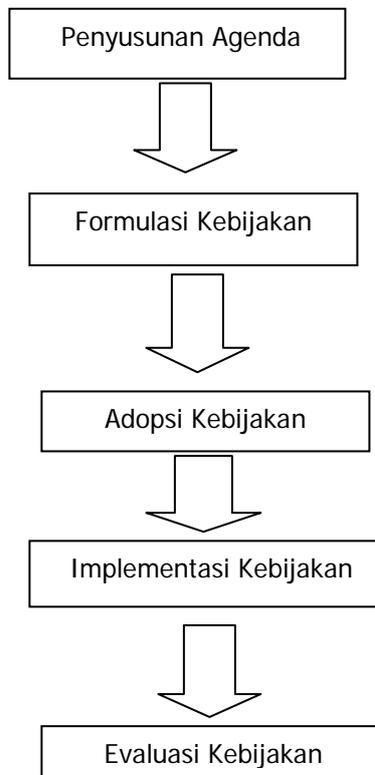
\

¹¹ Subarsono, AG, Analisis Kebijakan Publik, Konsep, teori, dan Aplikasi, ustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.3

¹² Subarsono, AG, Idem, hal. 7

¹³ William Dunn,Analisa Kebijakan Publik, cetakan kedua, 1999, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hal. 5-7

Gambar 2 : Proses Kebijakan Publik



Langkah pertama bagi pembuat kebijakan publik adalah merumuskan masalah dan menempatkannya dalam agenda kebijakan. Kemudian masalah-masalah yang telah diidentifikasi dan dicari pemecahannya yang disusun dalam bentuk formulasi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, dipilih yang mungkin terbaik dan selanjutnya mencari dukungan dari pihak legislatif dan yudikatif. Apabila suatu kebijakan sudah mendapatkan dukungan publik dan telah disusun dalam bentuk program panduan rencana kegiatan, maka kebijakan tersebut harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun oleh unit kerja pemerintah di tingkat bawah. Setelah kebijakan dilaksanakan perlu adanya penilaian untuk melihat sampai sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

2.1.2. Implementasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Secara sederhana pengertian implementasi dalam Kamus *Webster* (Solichin Abdul Wahab, 1997) dirumuskan sebagai “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (Menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/ berakibat sesuatu)¹⁴. Implementasi suatu kebijakan sangat tergantung pada rumusan kebijakan yang disusun dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Menurut *Van Meter* dan *Van Horn* (1975) yang dikutip oleh Abdul Wahap (1997) merumuskan bahwa proses implementasi sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy*” “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan)¹⁵. Tindakan-tindakan yang dilakukan merupakan transformasi semua keputusan yang dioperasionalkan dalam berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Mengacu dari pendapat tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan didalamnya mencakup tiga unsur yang saling menunjang yaitu sumber daya manusia, kemampuan anggaran (*financial*) dan kemampuan organisasi yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (secara individu atau berkelompok). Secara lebih spesifik lagi *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul A.*

¹⁴ Lihat Bambang Supriyadi dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Sektor Informal (Studi Kasus Implementasi Perda No 17 Tahun 2003 tentang Pembinaan PKL di Kota Surabaya), PPS Unibraw Malang, 2007.

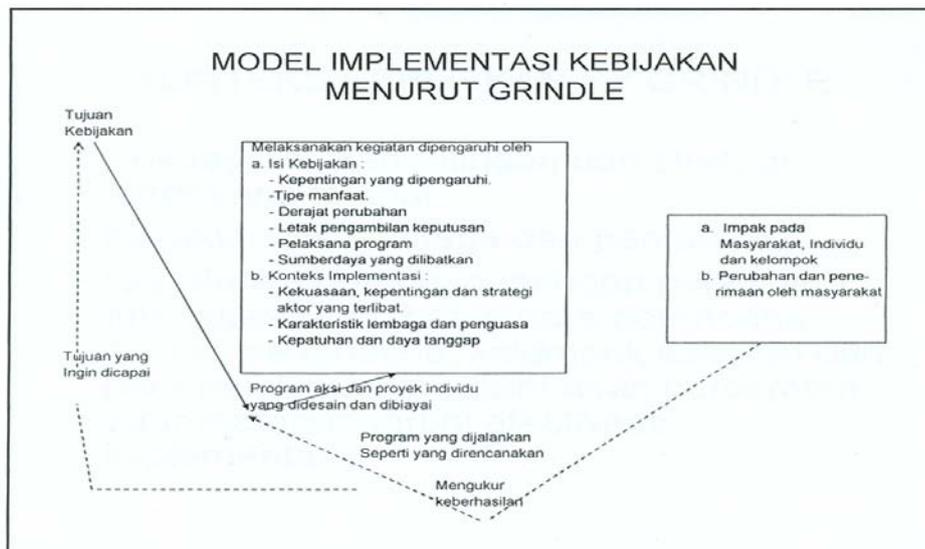
¹⁵ Lihat Nazwar dkk dalam “Koalisi Aktor dalam Implementasi Kebijakan (Suatu Kajian tentang Koalisi Aktor dalam Implementasi Kebijakan MPMB di Sekolah Dasar Kota Solok.)”, Unbraw Malang 2003)

Sabatier (1979) yang dikutip oleh Abdul Wahab, 1997 menjelaskan pengertian implementasi sebagai berikut¹⁶ :

“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 atau kejadian-kejadian”

Menurut Grindle, (dalam Abdul Wahab, 1997) bahwa Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Sehingga tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijaksanaan.

Gambar 3 : Model Implementasi menurut Grindle



¹⁶ Idem

Model-model Implementasi Kebijakan

Untuk menganalisis suatu proses implementasi kebijakan itu berlangsung, dapat dilihat dari berbagai model implementasi kebijakan. *Van Meter* dan *horn*¹⁷ mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model ini *Van Meter* dan *Van Horn* mendasarkan pada argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Kemudian ditegaskan pula bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang sangat penting dalam prosedur implementasi. *Wayne Parson* membagi model implementasi kebijakan yaitu: Model analisis kegagalan (*The Analysis of failure*), Model Rasional (*top down*), model pendekatan *bottom-up* dan teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*). Untuk keperluan dalam penelitian ini digunakan tiga model pendekatan implementasi kebijakan, yaitu:

a. Model Rasional (*Top Down*)

Dalam model pendekatan kebijakan ini, *Van Meter* dan *Van Horn* memandang implementasi kebijakan sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (*those actions by public or private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision*)¹⁸. Dalam teorinya ini, *Van Meter* dan *Van Horn* mendasarkan dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mengaitkan kebijakan dengan

¹⁷ Lihat Wibawa, S, 1994 “Evaluasi Kebijakan Publik, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada

¹⁸ Lihat Abdul Wahab dalam “Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke mplementasi Kebijakan Negara”, Jakarta Bumi Aksara, 1997.

prestasi kerja (*performance*). Selanjutnya *Van Meter* dan *Van Horn* menegaskan bahwa perubahan, pengendalian dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah:

- Hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi?
- Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme-mekanisme pengendalian pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan).
- Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Atas dasar pandangan tersebut diatas, *Van Meter* dan *Van Horn* kemudian membuat tipologi kebijakan menjadi:

- jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan tersebut. Hal ini berarti bahwa implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan relatif tinggi.

Hal lain yang dikemukakan *Van Meter* dan *Van Horn* ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut adalah:

- 1). ukuran dan tujuan kebijakan
- 2). sumber-sumber kebijakan
- 3). ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4). Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

- 5). Sikap para pelaksana
- 6). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

b. Model pendekatan *Bottom-Up*

Smith memandang implementasi sebagai proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial yaitu kebijakan yang dibuat pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan (lihat *Quade, 1977; Islamy, 2001*). Menurut *Smith* ada 4 (empat) variable yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

- 1). Kebijakan Idealis (*idealized policy*), yaitu pola interaksi yang diidealisasikan perumus kebijakan yang bertujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang target group untuk melaksanakannya;
- 2). Sasaran kelompok (*target group*), yaitu bagian dari pihak yang terkait (*stakeholders*) yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
- 3). Organisasi pengimplementasi (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan
- 4). Faktor Lingkungan (*environmental factors*), yaitu unsur-unsur yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik).

c. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)

Paul A. Sabatier mengkaji implementasi menuju suatu sintesis mengatakan bahwa tahap-tahap kebijakan (*policy-stage*) tidaklah membantu memahami proses pengambilan kebijakan, karena dipisahkan menjadi serangkaian bagian yang sifatnya tidak realistis. (lihat *Parsons 1997*). Karena itu implementasi dan tahapan kebijakan menjadi kesatuan proses yang sama. Awalnya kontribusi

terhadap suatu implementasi muncul bersamaan dengan pertimbangan model rasional (*top-down*), kemudian dimodifikasi sesuai dengan riset yang dilakukan oleh *Paul A. Sabatier* (1986) terhadap evaluasi kasus model *bottom-up* seperti yang dikembangkan oleh *Hjern* dan *Porter* untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi. Sehubungan dengan hal ini, *Paul A. Sabatier* mengemukakan bahwa sintesis dari dua posisi (model *top-down* dan *bottom-up*) tersebut dimungkinkan dengan mengambil pemikiran dari *Hjern* dan *Porter* untuk dipakai pada dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk *network* (jaringan).

Model rasional (*top-down*) memfokuskan perhatiannya pada institusi dan kondisi sosial ekonomi yang menekankan perilaku. Sintesis ini disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Dalam proses ini dibatasi oleh parameter yang relative stabil serta kejadian diluar subsistem. Secara lebih jelas *M. Irfan Islamy* (2001) menyatakan bahwa *policy subsystem* adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi publik maupun privat secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu kebijakan tertentu. Hal ini terpenting dari model implementasi ini adalah kedudukannya sebagai bagian kesinambungan dari pengambil kebijakan (*engonging part of policy making*) dalam *acs* (*advocacy coalitions*) atau pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen yang ada di masyarakat. Dengan kata lain *advocacy coalitions* adalah aktor-aktor dari berbagai organisasi publik dan privat yang memiliki serangkaian sistem kepercayaan yang berusaha merealissikan tujuan bersama sepanjang waktu.

Menurut *M. Irfan Islamy*, untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik maka ada harus memenuhi kreteria yang perlu diperhatikan, yaitu:

- 1) Apakah strategi pendekatan telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
- 2) Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan
- 3) Apakah aktor-aktor utama (*policy subsystem*) telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut? Apakah prinsip-prinsip “*delivery mix*” telah dilaksanakan?
- 4) Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas, dan dipahami oleh pelaksana kebijakan?
- 5) Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik
- 6) Bagaimana, kapan dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak dilaksanakan?
- 7) Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- 8) Apakah pelaksanaan kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan?
- 9) Apakah teknik pengukuran dan kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas dan ditetapkan dengan baik?
- 10) Apakah penilaian kinerja kebijakan telah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dan politik serta sosial?

Kriteria yang dirumuskan tersebut diatas sangat relevan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan kawasan industri bagi birokrasi di pemerintah kabupaten Karawang Hal ini disebabkan bahwa secara rasional rumusan kebijakan yang disusun oleh pemerintah sangat sangat tergantung pelaksanaannya oleh keinginan politik (*political will*) dan kemampuan birokrasi pemerintah daerah dalam mengimplementasi kebijakan tersebut.

2.1.3. Evaluasi

Evaluasi adalah fungsi utama yang sangat menentukan dalam menganalisis suatu kebijakan. *William N. Dunn* mendefinisikan evaluasi sebagai prosedur yang analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari serangkaian aksi di masa lalu dan atau di masa depan. Lebih lanjut *Dunn* memberi argumentasi sebagai berikut:

- a. evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dapat dicapai melalui tindakan publik.
- b. evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target
- c. evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.¹⁹

Pemahaman mengenai pengertian evaluasi program dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut *Stufflebeam* yang dikutip oleh *Ansyar* (1989) bahwa evaluasi adalah proses memperoleh dan menyajikan informasi yang berguna untuk mempertimbangkan alternatif-alternatif pengambilan keputusan. Selanjutnya *The joint committee on Standards For Educational Evaluation* (1994), mendefinisikan bahwa evaluasi sebagai kegiatan investigasi yang sistematis tentang keberhasilan suatu tujuan. Sedangkan *Djaali, Mulyono dan Ramli* (2000) mendefinisikan bahwa Evaluasi sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan standar objektif yang telah ditetapkan kemudian diambil keputusan atas obyek yang dievaluasi. *Rutman and Mowbray* 1983, mendefinisikan evaluasi adalah penggunaan metode ilmiah untuk menilai implementasi dan manfaat (*outcomes*) suatu program yang berguna untuk proses membuat keputusan. *Chelimsky* (1989), mendefinisikan evaluasi

¹⁹ Dunn, WilliamN, "Pengantar Analisis Kebijakan Publik", edisi kedua, Gadjah mada University Press (2000)

adalah suatu metode penelitian yang sistematis untuk menilai rancangan, implementasi dan efektifitas suatu program.

Menurut *Wirawan* (2006) Evaluasi adalah proses mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai objek evaluasi, menilainya dengan standar evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi. Dari definisi evaluasi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program. Sasaran evaluasi adalah untuk mengetahui keberhasilan suatu program. Sebagaimana yang dikemukakan oleh *Ansyar* (1989: 134) bahwa "evaluasi mempunyai satu tujuan utama yaitu untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu program".

Kegiatan evaluasi adalah langkah menilai suatu kebijaksanaan yang telah dilaksanakan. Menurut *M. Irfan Islamy*, penilaian kebijaksanaan dapat mencakup tentang isi kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan dan dampak kebijaksanaan. Jadi penilaian kebijaksanaan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya; formulasi usulan kebijaksanaan, implementasi, legitimasi kebijaksanaan²⁰. Dalam penelitian ini kegiatan evaluasi diarahkan dan dibatasi pada implementasi kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Kabupaten karawang dalam usaha untuk membangun dan mengembangkan kawasan industri yang dikaitkan dengan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat sekitarnya..

Pendekatan evaluasi dalam penelitian ini menggunakan evaluasi formal. Dalam evaluasi formal, menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang sah (*valid*) dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan.

²⁰ Lihat Islamy, M, Irfan, idem, juni 2007, hal. 112

2.1.4. Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan publik disusun berdasarkan kewenangan yang dipunyai oleh pejabat pembuat kebijakan. Sebagaimana pendapat *M. Irfan Islamy* diatas, bahwa penilaian kebijaksanaan dapat mencakup tentang isi kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan dan dampak kebijaksanaan. Ketiga unsur tersebut sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi. Kebijakan pengembangan kawasan industri adalah bersifat makro yang melibatkan birokrasi pemerintah daerah yang dilaksanakan (*implementor*) dengan kelompok sasaran (*target grup*) pengelola kawasan industri dan masyarakat sekitar kawasan industri

Proses Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai variable baik yang individual (Sumber daya manusia) maupun variable organisasional dan masing-masing variable tersebut saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain. Dalam pandangan *George C. Edward III*²¹ implementasi kebijakan adalah salah satu tahap, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Suatu kebijakan sekalipun diimplementasikan dengan baik, namun bila tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan. Dalam pandangan *George C. Edward III*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi (*communication*)

Mengkomunikasikan suatu kebijakan adalah hal sangat penting akan keberhasilan suatu kebijakan. Komunikasi adalah tahap pertama yang sangat menentukan bagi implementasi suatu kebijakan. Dalam konsep *George C. Edwards III*, komunikasi diterjemahkan sebagai penyampaian pesan/informasi

²¹ Edward III, George C. 1980, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Press

dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Dalam bentuk komunikasi demikian, terjadi pengalihan pengetahuan dan pemahaman mengenai kebijakan yang meliputi hakekat kebijakan, cara pelaksanaan, batasan-batasan yang menjadi norma kebijakan, evaluasi terhadap kebijakan.

Syarat pertama bagi pelaksana kebijakan (*implementator*) adalah kebijakan yang dibuat harus dilaksanakan dan pelaksana harus tahu apa yang harus dilakukan. Setiap keputusan dan perintah harus diteruskan kepada pelaksana (personil) yang tepat sebelum keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Untuk ini perlu ada komunikasi yang tepat dan dapat dimengerti secara cermat oleh para pelaksana. Dalam pelaksanaannya, banyak hambatan yang menghadang yang dapat saja menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Pelaksanaan implementasi kebijakan hendaknya diikuti oleh petunjuk pelaksanaan yang menjadi pedoman dan arah bagi pelaksana menjalankan kebijakan. Petunjuk pelaksanaan selain dipahami oleh pelaksana juga petunjuk tersebut harus jelas. Apabila petunjuk pelaksanaan tidak jelas, maka dapat saja menimbulkan multi tafsir atau salah pengertian dalam pelaksanaan kebijakan. Petunjuk pelaksanaan selain dijadikan sebagai pedoman dapat juga dipakai sebagai bahan acuan pengawasan untuk menilai bagaimana suatu kebijakan itu dilaksanakan.

George C. Edwards III berpendapat bahwa suatu komunikasi yang baik tergantung oleh tiga faktor yang menentukan, yaitu:

a. Transmisi (*transmission*)

Apabila suatu kebijakan telah ditetapkan, maka itu menjadi perintah untuk dilaksanakan. Dalam pelaksanaannya selalu timbul kesalahpahaman terhadap keputusan yang telah dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang muncul dalam mentransmisikan perintah implementasi:

- Pertama, pertentangan pendapat antara pengambil kebijakan dengan para pelaksana kebijakan
- Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi
- Ketiga Persepsi dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan.

Pejabat publik di birokrasi lebih mudah mentransmisikan pesan komunikasi karena mempunyai saluran komunikasi yang lebih baik dibandingkan dengan individu swasta.

b. Kejelasan (*clarity*)

Apabila kebijakan akan diimplementasikan, maka harus diikuti oleh petunjuk pelaksanaan yang jelas diterima oleh pelaksana kebijakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan akan menimbulkan kesalahpahaman bagi pelaksana. *George C. Edwards III* mengidentifikasi hal yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi, yaitu:

- Kompleksitas kebijakan publik
- Keinginan tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat
- Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan
- Masalah dalam memulai kebijakan baru
- Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
- Sifat pembentukan kebijakan²²

Untuk mengurangi ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka perlu dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif dan terarah.

c. Konsistensi (*consistency*).

Suatu implementasi kebijakan akan efektif dan berdayaguna apabila perintah pelaksanaannya konsisten, yakni petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak saling bertentangan. Apabila terjadi pertentangan, akan mendorong pelaksana

²² Ibid, hlm 26

kebijakan mengambil tindakan yang longgar (*fleksibel*) dalam menafsirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya dalam hal ini adalah staf yang memadai serta keahlian yang terampil dan berkompeten dalam melaksanakan tugasnya, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul guna melaksanakan pelayanan publik. Faktor yang berperan menentukan dalam sumber daya adalah staf. Untuk melaksanakan suatu kebijakan bukan tergantung oleh banyaknya staf yang mendukung kebijakan tersebut, melainkan kemampuan atau kualitas staf yang melaksanakannya. Semakin teknis suatu kebijakan yang akan dilaksanakan akan semakin besar keahlian yang dibutuhkan dari para pelaksana. Dalam hal ini adalah bagaimana sumber daya manusia sebagai staf pelaksana dapat meningkatkan ketrampilan dan keahliannya dalam mengimplementasikan kebijakan

Pengertian Sumber daya manusia (biasa disingkat SDM) adalah potensi yang terkandung dalam diri manusia untuk mewujudkan perannya sebagai makhluk sosial yang adaptif dan transformatif yang mampu mengelola dirinya sendiri serta seluruh potensi yang terkandung di alam menuju tercapainya kesejahteraan kehidupan dalam tatanan yang seimbang dan berkelanjutan²³. Potensi yang terkandung dalam diri manusia merupakan kekuatan melekat yang mempunyai kemampuan (*competency*) dan keahlian (*skill*). Setiap orang yang dalam kedudukannya sebagai birokrat, usahawan dan berbagai status kedudukan dalam masyarakat sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan keahlian tersebut.

²³ http://id.wikipedia.org/wiki/Sumber_daya_manusia

Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Menurut *Nawawi*²⁴ ada tiga pengertian penilaian sumber daya manusia, yaitu:

- Manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (yang disebut juga personil, tenaga kerja, dan pegawai atau karyawan).
- Potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya
- Potensi yang merupakan aset berfungsi sebagai modal yang bukan material dan bukan dinilai sebagai uang (non material dan non finansial).

Potensi manusia melekat keberadaannya yang meliputi fisik dan non fisik. Menurut *Sulistiyani* dan *Rosidah*²⁵ potensi fisik adalah kemampuan fisik yang terakumulasi pada seorang pegawai, sedangkan potensi non fisik adalah kemampuan yang dilatarbelakangi pengetahuan, intelegensi, keahlian, keterampilan dan hubungan sesama manusia (*human relation*).

Penyediaan fasilitas yang memadai sangat mendukung keberhasilan suatu kebijakan. Apalagi dalam kebijakan pengembangan kawasan industri, maka fasilitas yang diperlukan seperti listrik, sarana telekomunikasi, air, jalan. Pemerintah Daerah akan mudah menyusun suatu kebijakan apabila tersedia fasilitas yang mendukungnya. Tanpa fasilitas yang memadai maka dapat saja suatu kebijakan tidak dapat dilaksanakan sesuai tujuan yang diharapkan.

Kewenangan adalah kekuasaan yang sah untuk mengambil keputusan, untuk mengarahkan pekerjaan orang lain dan hak untuk memberi perintah. *Henry Fayol*²⁶ berpendapat bahwa wewenang dan tanggung jawab (*authority and responsibility*) adalah salah satu prinsip manajemen. Menurut Fayol wewenang

²⁴ Hadari Nawawi H (2000) Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif Yogyakarta, Gajah Mada University Press. Hal. 10

²⁵ Sulistiyani, Ambar Teguh; Rosidah: Manajemen sumber daya manusia: Konsep, teori dan pengembangan dalam konteks organisasi publik, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2003, hal. 9

²⁶ Lihat pemikiran Henry Fayol dalam "General and industrial management yang ditulis *Constance Storrs* tahun 1908

adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan yang harus dipatuhi. Wewenang dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu wewenang personal dan wewenang official. Wewenang personal bersumber pada intelegensia dan pengalaman nilai moral atau kesanggupan untuk memimpin, sedangkan wewenang official adalah wewenang resmi yang diterima dari wewenang di atasnya. Dengan demikian kewenangan berkaitan dengan hak atau kekuasaan untuk menjalankan kegiatan atau kebijakan.

Hal lain yang menjadi perhatian dalam pelaksanaan kebijakan adalah informasi. Suatu Informasi dapat dikategorikan dalam dua bentuk:

- Pertama, bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana harus tahu apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya.
- Kedua, informasi tentang kepatuhan suatu organisasi atau perorangan dengan hukum.

3. Sikap (*dispositions*)

Pada dasarnya sikap (*dispositions*) melekat pada kepribadian pada pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam bentuk perbuatan dan sebagainya yang berdasarkan pada pendirian, keyakinan. Sikap adalah kondisi mental yang kompleks yang melibatkan keyakinan dan perasaan, serta disposisi. untuk bertindak dengan cara tertentu. Melalui sikap dapat dipahami proses kesadaran yang menentukan tindakan nyata yang dilakukan oleh individu dalam kehidupan sosialnya. Menurut *Oxford Advanced Learner Dictionary*²⁷ bahwa sikap (*attitude*), berasal dari bahasa Italia "*attitudine*" yaitu "*Manner of placing or holding the body, dan Way of feeling, thinking or behaving*". Sikap adalah cara menempatkan atau membawa diri, atau cara merasakan, jalan pikiran, dan perilaku.

²⁷ Oxford advanced learner's dictionary of current English, A.S. Horby, University Press, 1974

George C. Edwards III menyatakan bahwa jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, berarti ada dukungan sehingga mereka akan melaksanakan kebijakan sesuai dengan yang diinginkan. Tipikal kepribadian atau pandangan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan memiliki korelasi positif dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi karena ada kesesuaian pandangan mengenai isi dan tujuan kebijakan yang akan diterapkan oleh pelaksana dilapangan.

Selanjutnya *George C. Edwards III* menyatakan ada dua hal penting berkenaan dengan sikap (*dispositions*), yaitu pengangkatan birokrasi (*staffing bureaucracy*) dan insentif bagi pelaksana kebijakan. *Staffing bureaucracy* menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-staf yang sepaham dalam struktur organisasi demi menjamin pelaksanaan sesuai dengan yang direncanakan.

Terkait dengan kebijakan pengembangan kawasan industri, maka terdapat beberapa instansi sebagai pelaksana kebijakan seperti Badan Perencanaan Daerah (Bapeda), Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar, Dinas Pertanian dan Perkebunan, Dinas Tenaga Kerja dan Badan Pengendalian dampak lingkungan. Masing-masing dinas/badan dapat saja berbeda pandangan, dan ketidaksepakatan tersebut dapat menghalangi kerjasama yang menghambat pelaksana kebijakan. Dalam kebijakan pengembangan kawasan industri, masing-masing dinas/badan mungkin mempunyai prioritas dan komitmen yang berbeda serta mempunyai cara penanggulangan masalah yang tidak sama. Perbedaan tersebut menunjukkan kurang adanya koordinasi sehingga perlu ada kesamaan sikap untuk keberhasilan kebijakan yang diimplementasikan.

Untuk memperbaiki hambatan yang terjadi perlu kiranya didorong motivasi pelaksana dengan memberikan insentif atas keberhasilan kerjanya dan ganjaran bagi pelaksana yang gagal melaksanakan tugasnya. Hal ini penting untuk mengukur kinerja pelaksana dalam mencapai target yang diharapkan.

4. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh Struktur Birokrasi yang terdapat dalam suatu organisasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Pada dasarnya birokrasi diartikan sebagai rasionalisasi dalam menciptakan efisiensi dan produktivitas yang tinggi. Rasionalisasi mencakup rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional, penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam model yang digambarkan *Max Weber* birokrasi memiliki karakteristik ideal meliputi pembagian kerja yang jelas, adanya hirarki wewenang, pengaturan perilaku pemegang wewenang, impersonalitas hubungan, memiliki kemampuan teknis yang signifikan, dan adanya penjenjangan karier²⁸.

Birokrasi merupakan pelaksana keseluruhan kebijakan yang dirumuskan berdasarkan identifikasi masalah dan tujuan yang diharapkan. Mendasarkan pada birokrasi di Amerika Serikat, *Ripley* dan *Franklin* mengidentifikasi enam karakter birokrasi, yaitu²⁹:

- Pertama, birokrasi merupakan instrumen sosial yang menangani urusan publik
- Kedua, birokrasi adalah institusi yang dominan melaksanakan program kebijakan
- Ketiga, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda
- Keempat, fungsi birokrasi luas dan kompleks

²⁸ lihat M Ryaas Rasyid, *Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta MIPI, Yarsip, 1997, hal. 72

²⁹ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and policy Implementation*, Homewood, Illinois, 1982, The Dorsey Press, Hal. 30.

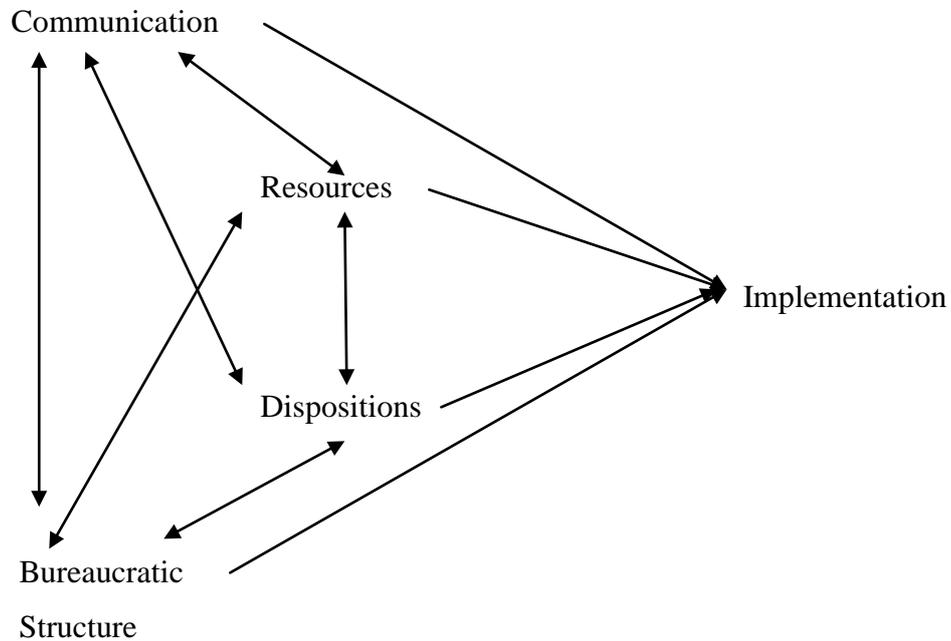
- Kelima, birokrasi selalu mempunyai naluri bertahan keberadaanya
- Keenam, birokrasi selalu bersikap netral, independen, dan otonom.

Dalam pelaksanaan implementasi, Edwards mengidentifikasi dua karakteristik utama birokrasi:

- Pertama, Adanya *standard operating procedures* (SOP). Hal ini penting untuk pedoman keseragaman dalam bekerja dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang selanjutnya dapat menimbulkan fleksibilitas dan kesamaan dalam menerapkan peraturan. Apabila *standard operating procedures* telah ditetapkan dan berlaku, maka memudahkan para pelaksana kebijakan karena telah jelas tugas pokok dan fungsi masing-masing elemen organisasi (unit kerja) dan bagaimana melaksanakan pekerjaan tersebut.
- Kedua Fragmentasi. Berasal dari tekanan dan pengaruh eksternal organisasi. Seperti politisi, pemangku kepentingan (*Stake Holder*), Lembaga Sosial Masyarakat (Non Government Organisation, NGO). Fragmentasi birokrasi menimbulkan konsekuensi lemahnya koordinasi antar instansi akibat intervensi faktor eksternal.

Rentang struktur organisasi sangat mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan. Seberapa rentang struktur organisasi disesuaikan dengan kebutuhan agar pelaksanaan kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung dapat melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan berbelit-belit, akibatnya kegiatan organisasi tidak fleksibel. Hubungan antara keempat faktor yang menentukan dalam suatu implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh *George C. Edwards III* dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4 : Hubungan antar faktor dalam suatu implementasi kebijakan



Sumber: Edward III, George C. 1980 dalam *Implementing Public Policy* hal. 148

Menurut *George C. Edwards III*, keempat unsur yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan saling berhubungan dan terkait satu sama lain dan masing-masing unsur mempunyai ciri dan peran yang berbeda.