

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Konsep dan Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “ *implementation*”, berasal dari kata kerja “ *to implement*”. Menurut Webster's Dictionary (1979:914), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin “ *implementum*” dari asal kata “ *impere* ” dan “ *plere*”. Kata “ *implere* ” dimaksudkan “ *to fill up*”; “ *to fill in*”, yang artinya mengisi penuh melengkapi, sedangkan “ *plere* ” maksudnya “ *to fill*”, yaitu mengisi. Jadi secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi diatas dirangkai dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan (H. Tochjan, 2006: 24).

Ismail Nawawi dalam buku Public Policy (2009: 131), kebijakan publik terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktik implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan. Selain hal tersebut, Ismail Nawawi dalam buku Public Policy (2009: 131)

Mengutip pernyataan Mazimani dan Paul Sabatier (1983: 61) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“ Implementasi kebijakan adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang - undang, namun dapat pula berbentuk perintah - perintah atau keputusan - keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian ”.

Sedangkan menurut Leo Agustino dalam buku Dasar - dasar Kebijakan Publik (2008: 139) mengutip juga pernyataan Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“ Tindakan - tindakan yang dilakukan baik oleh individu - individu atau pejabat - pejabat atau kelompok - kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan - tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan ”.

Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu :

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

Berdasarkan uraian tersebut, Riant Nugroho dalam buku Public Policy (2008: 437) dapat memberi kesimpulan bahwa implementasi merupakan suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melalui suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Merilee S. Grindle (Leo Agustino, 2008; 154) melalui pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Proses*. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil

akhir (*outcomes*), yaitu tidak tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana ukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat 2 hal, yaitu :

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

Selain itu, menurut Riant Nugroho dalam buku *Public Policy* (2009: 618-619) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih kurang, untuk mengimplementasi kebijakan ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang - Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelasan atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan Publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

B. Pendekatan Implementasi Kebijakan

1. Pendekatan Top Down

Kajian - kajian pelaksanaan kebijakan yang menekankan pada desain kebijakan biasanya disebut sebagai pendekatan terhadap subyek secara '*top down*'. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa memandang proses kebijakan sebagai

suatu rangkaian perintah dimana para pemimpin politik mengartikulasikan suatu preferensi kebijakan yang jelas yang akan dilaksanakan dengan cara yang semakin spesifik seiring dengan perjalanan kebijakan tersebut melalui mesin administratif yang melayaninya. Pendekatan *'top down'* ini dimulai dari keputusan-keputusan pemerintah, pengkajian sampai sejauhmana para administrator melaksanakan atau gagal melaksanakan keputusan - keputusan tersebut, dan kemudian mencari penyebab-penyebab yang mendasari keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut (H. Tochjan, 2006: 10).

Implementasi kebijakan mengandung logika yang *'top down'*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif - alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Dalam pendekatan *'top down'* implementasi kebijakan dilakukan secara tersentralisir dari aktor - aktor pusat, dan keputusannya ditetapkan dari pusat. Pendekatan *'top down'* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh implementor di tingkat bawah sesuai dengan prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan.

Kritikan - kritikan bahwa pendekatan *'top down'* ini mengabaikan fokus terhadap para pejabat pada tingkatan yang lebih rendah telah mendorong pengembangan pendekatan *'bottom up'* terhadap pengkajian pelaksanaan kebijakan publik. Pendekatan ini dimulai dari semua publik dan para aktor swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program - program dan pengkajian tujuan-tujuan pribadi dan organisasi mereka, strategi - strategi mereka, dan jaringan dari kontak yang telah mereka bangun. Kemudian pendekatan ini bergerak kearah atas untuk

Menemukan tujuan - tujuan, strategi - strategi, dan konteks dari orang - orang yang terlibat dalam mendesain, mendanai, dan melaksanakan program - program. Pengkajian - pengkajian yang dilaksanakan dengan cara '*bottom up*' telah menunjukkan bahwa keberhasilan atau kegagalan dari banyak program sering sekali tergantung pada komitmen dan keterampilan - keterampilan dari para aktor pada tingkat bawah yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program - program (H. Tochjan, 2006: 11-12).

Selain itu, menurut Hogwood dan Gun dalam Wahab (2001: 71-78), untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, syarat - syarat itu adalah sebagai berikut :

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber - sumber yang cukup memadai.
- c) Perpaduan sumber - sumber yang diperlukan benar - benar tersedia.
- d) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kualitas yang andal.
- e) Hubungan kualitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya.
- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

2. Pendekatan Bottom Up

Pendapat ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *bottom up* adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001: 90), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses

atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Pendekatan *Bottom Up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor - aktor terlibat dalam “*Service delivery*” didalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktovitas dan kontrak-kontrak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan “kontak” sebagai sarana untuk mengembangkan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor - aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari *street level bureaucrats* (*the bottom*) sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (*the top*) disektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bergaining (*eksplisit atau implisit*) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Menurut Smith dalam (Islamy, 2001: 90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu :

- 1) Idealized policy yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya.
- 2) Target groups yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola - pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola - pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.
- 3) Implementing organization yaitu badan - badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

- 4) Environmental factors yaitu unsur - unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Keunggulan terpenting dari pendekatan '*bottom up*' adalah mengarahkan perhatian pada hubungan-hubungan formal dan informal yang membentuk jaringan kebijakan yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Subsystem – subsystem kebijakan adalah terdiri dari para aktor kunci dari sektor swasta dan publik yang terlibat dalam kebijakan dan memiliki peranan penting dalam proses kebijakan. Hal ini berlaku baik dalam pelaksanaan kebijakan maupun dalam perumusannya. Pendekatan '*bottom up*' akan mengalihkan pengkajian pelaksanaan dari keputusan keputusan kebijakan dan mengembalikannya ke masalah - masalah kebijakan, sehingga dapat mengkaji semua aktor swasta dan publik serta lembaga - lembaga yang terlibat dalam masalah tersebut.

Pendekatan *Bottom up* pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai statement normatif maupun satu - satunya basis analisis atau kompleks masalah organisasi dan politik. Selain itu tugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu bahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan (H. Tochjan, 2006: 12).

C. Teori Implementasi Kebijakan

1. Model George C. Edward III (1980)

Model implementasi kebijakan yang berperspektif *top down* menurut pandangan George C. Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan kemudian (4) struktur birokrasi. Variabel – variabel tersebut, yaitu :

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III (1980) adalah komunikasi. Komunikasi, menurut lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi atau pentransmisi informasi diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi; Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah ada kesalahan pengertian (*miss komunikasi*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkat birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Kejelasan; Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street – level - bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidak jelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada

tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. Konsistensi; Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah - ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III (1980), dalam mengimplementasikan kebijakan.

Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf; Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi; Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberikan perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang; Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

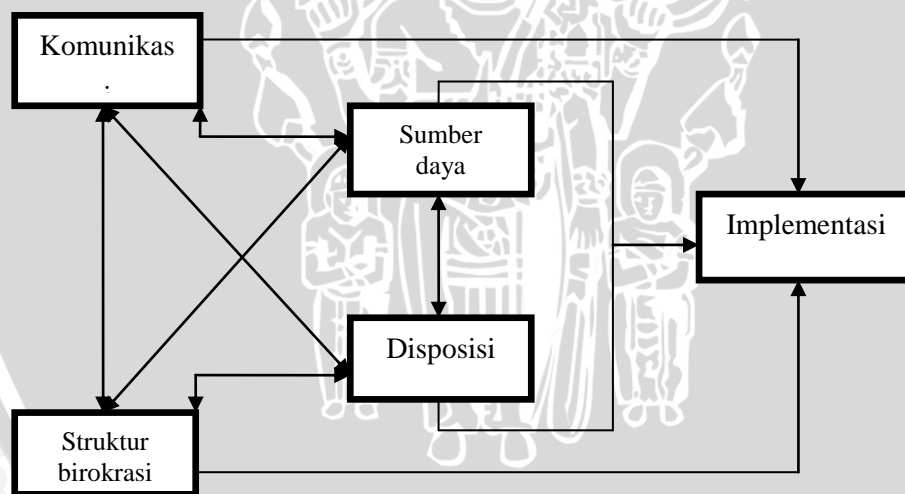
Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III (1980) adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal - hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III (1980), adalah:

- a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat - pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Insentif; George C. Edward III (1980) menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanupulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanupulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut George C. Edward III (1980), yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber - sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau

terrealisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya - sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. (Leo Agustino, 2008; 149-153)

Gambar 2.1
Faktor Penentuan Implementasi



Sumber : George C. Edward III (1980) dalam Leo Agustino (2008 hal 150)

2. Model Marille S. Grindle (1980)

Menurut Marille S. Grindle (1980) dalam Ismail (2009;141) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang

fondamental, yakni kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel - variabel sebagaimana diata, terlihat pada Gambar 2.2 variabel isi kebijakan yang diungkapkan oleh Marille S. Grindle (1980) ini mencakup hal sebagai berikut, yaitu :

- (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan publik,
- (2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group,
- (3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan publik.
- (4) Apakah letak sebuah program tepat,
- (5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rincian, dan
- (6) Sumber daya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan mencakup hal-hal sebagai berikut, yaitu:

- (1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan,
- (2) Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa,
- (3) Tingkat kepatuhan dan resposivitas kelompok sasaran.

Dari isi dan konteks tersebut Marille S. Grindle (1980) dalam Ismail (2009:143) menjelaskan di bawah ini:

1. *Content of policy* menurut Marille S. Grindle (1980) adalah:
 - a. *Interest Affected* (kepentingan – kepentingan yang mempengaruhi)
Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. indikator ini beragrumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannua pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan - kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
 - b. *Type of Benefit* (tipe manfaat)
Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
 - c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)
Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa

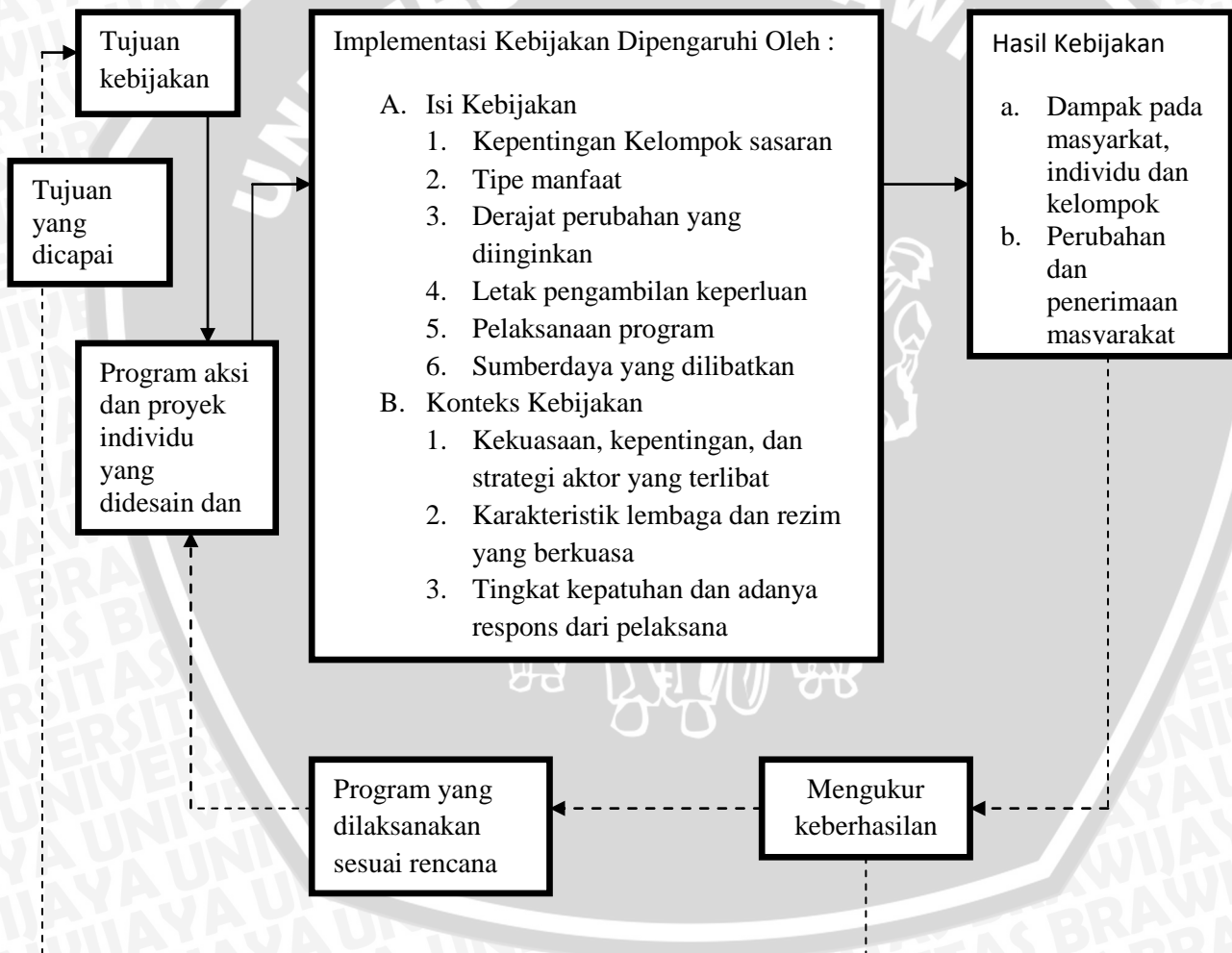
seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)
Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
 - e. Program implementer (pelaksana program)
Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan dan ini harus terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
 - f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.
2. *Context of Policy* menurut Marille S. Grindle (1980) dalam Ismail (2009: 144) adalah:
 - a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan - kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)
Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.
 - b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
 - c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)
Hal lain yang dirasakan penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks ditetapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan

apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Gambar 2.2
Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber : Marille S. Grindle (1980) dalam Ismail (2009: 142)

D. Kendala Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan berbicara apa saja yang menjadi faktor kendala implementasi kebijakan dan katalis dari terimplementasinya sebuah kebijakan untuk mengantisipasi suatu permasalahan yang akan dihadapi dalam implementasi kebijakan publik. Maka adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan - kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut Nugroho (2003: 151) faktor-faktor kendala Implementasi kebijakan sebagai berikut :

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada

Jika suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrem atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana.

2. Tidak adanya kepastian hukum.

Tidak adanya kepastian hukum, ketidak jelasan aturan-aturan hukum atau kebijakan - kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang tidak jelas, kebijakan yang bertentangan isinya, atau kebijakan yang ambigu dapat menimbulkan kesalah pengertian, sehingga kecenderungan untuk ditolak oleh masyarakat dalam implementasinya.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam organisasi

Seorang yang patuh atau tidak patuh terhadap peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah dapat disebabkan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki orang-orang yang terlibat dalam organisasi sehubungan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka orang-orang tersebut akan mau bahkan melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukkannya bertolak belakang dengan ide dan gagasan pemerintah akan sulit untuk terimplementasikan dengan baik.

4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Masyarakat ada yang patuh pada jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain. Ketidakpatuhan dari masyarakat inilah yang dapat menjadi kendala ker lancaran atau keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

E. Konsep dan Definisi Parkir

1. Pengertian Fasilitas Parkir

Fasilitas tempat parkir ialah fasilitas umum yang merupakan faktor yang sangat penting dalam sistem transportasi di daerah perkotaan. Dalam Undang - undang no 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pada Pasal 1 ayat 15 menjelaskan bahwa :

Parkir adalah keadaan kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan ditinggalkan pengemudinya.

Sedang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No 1 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir pada pasal 1 ayat 9 menjelaskan bahwa :

Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.

Jadi dapat dijelaskan bahwa parkir merupakan suatu kebutuhan bagi pemilik kendaraan dan menginginkan kendaraan parkir ditempat, dimana ditempat mudah untuk di capai. Dipandang dari kegiatan, aktivitas parkir sangat mengganggu kelancaran arus lalu lintas, mengingat sebagian besar kegiatan parkir dilakukan di badan jalan. Pengaturan aktivitas parkir di badan jalan akan membawa konsekuensi penyediaan fasilitas parkir di badan jalan dengan pengelolaan fasilitas parkir di luar badan jalan tersebut dengan pengelolaan fasilitas parkir di luar badan jalan tersebut dapat diusahakan oleh pemerintah daerah atau pihak swasta. Disisi lain aktivitas parkir, baik yang berada di badan jalan dan di luar badan jalan dapat merupakan sumber pendapatan daerah yang potensial apabila dikelola secara baik.

Sedang menurut seorang pakar parkir Warpani (2002; 124), apabila kendaraan tersebut parkir disuatu ruas jalan, maka ia sudah menyita $\pm 20 \text{ m}^2$ permukaan jalan dan mengganggu kelancaran lalu lintas. Oleh Karena itu, perlu dilakukan pengendalian terhadap kendaraan yang parkir di jalan dengan berbagai cara, antara lain dengan pembatasan waktu, larangan parkir di sejumlah ruas jalan, serta penerapan tarif serta denda yang tinggi. Dengan demikian pengendalian parkir di jalan mempunyai banyak dimensi tujuan yaitu :

- a. Mengurangi kemacetan lalu lintas;
- b. Meningkatkan kapasitas ruas jalan;
- c. Mendayagunakan fasilitas parkir di luar jalan;
- d. Mempengaruhi orang agar menggunakan kendaraan umum untuk berpergian kemana saja, hal ini harus dibarengi dengan upaya meningkatkan keandalan, keamanan, dan kenyamanan kendaraan umum;
- e. Mengelola perlintasan;
- f. Meningkatkan uang sebagai pendapatan asli daerah. (Warpani, 2002; 124)

2. Konsep Dasar Penyediaan Fasilitas Parkir pada Badan Jalan

Parkir di badan jalan sudah pasti mengurangi kapasitas ruas jalan yang bersangkutan, dan karena itu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya No 1 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perparkiran dan Retribusi Parkir dalam pasal 1 ayat 13 yang menjelaskan bahwa :

Tempat parkir di tepi jalan umum adalah fasilitas parkir kendaraan di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah.

Sesuai pada penjelasan diatas maka, maka parkir di jalan memiliki kaitan dengan fungsi jalan. Menurut Munawar (2009: 87) konsep dasar fungsi jalan berkaitan dengan parkir adalah:

- 1) Jalan Arteri: fungsi utama dari pemanfaatan ruang jalan khususnya perkerasan jalan adalah untuk pergerakan arus lalu lintas kendaraan sehingga :
 - a) Lokasi berhenti dan parkir pada badan jalan seharusnya tidak diijinkan,
 - b) Jumlah jalan akses ke ruas jalan arteri dibatasi seminimum mungkin.
- 2) Jalan Kolektor: fungsi utama dari pemanfaatan ruang jalan khususnya perkerasan jalan adalah untuk pergerakan arus lalu lintas kendaraan tetapi masih dimungkinkan parkir kendaraan di badan jalan.
- 3) Jalan Lokal: pelayanan parkir kendaraan lebih diutamakan, namun demikian kelancaran arus lalu lintas juga harus diperhatikan.

Secara konseptual, luas permukaan jalan yang tersita untuk parkir ditentukan oleh dua hal, yaitu lebar SRP (petak parkir) dan sudut parkir. Sudut parkir yang umum digunakan adalah 0° , 30° , 45° , 60° , dan 90° . Lebar SRP akan memudahkan olah gerak kendaraan keluar - masuk petak parkir dan memberikan kenyamanan naik-turunnya kendaraan, namun menyita cukup banyak luas permukaan jalan. Lebar SRP akan mempengaruhi kemudahan olah gerak kendaraan keluar-masuk petak parkir. Menurut Munawar (2009:88) pola parkir dibadan jalan dapat berupa ;

- 1) Parkir pada satu sisi untuk mobil penumpang dan sepeda motor serta kendaraan tidak bermotor.
- 2) Parkir pada dua sisi jalan dapat dengan:
 - a) Satu sisi untuk mobil penumpang dan disisi lain untuk sepeda motor dan kendaraan tak bermotor.
 - b) Masing - masing sisi jalan dapat untuk parkir mobil, sepeda motor dan kendaraan tak bermotor.

Maka pengaturan pola (konfigurasi) parkir untuk masing-masing ruas jalan didasarkan pada:

- 1) Besar arus lalu lintas yang dikaitkan dengan volum/kapasitas jalan untuk menjamin kelancaran arus lalu lintas di ruas yang bersangkutan.

- 2) Sistem jaringan jalan baik menyangkut fungsi dan letak pertemuan jalan yang berkaitan dengan kelancaran arus lalu lintas dan kemungkinan terjadinya kecelakaan lalu lintas.

3. Tata Cara Parkir

Menurut Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Darat No: 272/HK.105/DRJD/96 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Fasilitas Parkir pada Bab III dalam pengoperasian tempat parkir bahwa baik pengemudi maupun juru parkir harus memperhatikan hal - hal berikut:

- a) Batas parkir yang dinyatakan dengan marka jalan pembatas:
- b) Keamanan kendaraan, dengan mengunci pintu kendaraan dan memasang rem parkir.

Sesuai dengan jenis fasilitasnya, tata cara parkir adalah sebagai berikut :

1. Fasilitas parkir tanpa pengendalian parkir :

- a) Dalam melakukan parkir, Juru Parkir dapat memandu pengemudi kendaraan;
- b) Juru Parkir memberi karcis bukti pembayaran sebelum kendaraan meninggalkan ruang parkir;
- c) Juru Parkir harus mengenakan seragam dan identitas.

2. Fasilitas parkir dengan pengendalian parkir (menggunakan pintu masuk/keluar) :

- a) Pada pintu masuk, baik dengan petugas maupun dengan pintu otomatis , pengemudi harus mendapatkan karcis tanda parkir, yang mencantumkan jam masuk (bila diperlukan, petugas mencatat nomor kendaraan);

- b) Dengan dan tanpa juru parkir, pengemudi memarkirkan kendaraan sesuai dengan tata cara parkir;
- c) Pada pintu keluar, petugas harus memeriksa kebenaran karcis tanda parkir, mencatat lama parkir, menghitung tarif parkir sesuai dengan ketentuan, menerima pembayaran parkir dengan menyerahkan karcis bukti pembayaran pada pengemudi.

4. Marka dan Rambu

Marka dan rambu merupakan alat untuk mengendalikan lalu lintas, khususnya untuk meningkatkan keamanan dan kelancaran pada sistem jalan, maka perlu dibuat/dipasang marka dan rambu lalu lintas yang dapat menyampaikan informasi (perintah, peringatan dan petunjuk) kepada pemakai jalan serta dapat mempengaruhi pengguna jalan. Agar supaya marka dan rambu menjadi efektif, maka harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Memenuhi suatu kebutuhan tertentu.
- 2) Dapat terlihat dengan jelas.
- 3) Memaksakan perhatian.
- 4) Menyampaikan suatu maksud yang jelas dan sederhana.
- 5) Perintah dihormati dan dipatuhi secara penuh oleh para pemakai jalan.
- 6) Memberikan waktu yang cukup untuk menanggapi berreaksi. (Munawar, 2009:125-126)

Rambu sebagai pemandu dan penunjuk bagi pengemudi pada saat parkir, marka dan rambu jalan harus dijaga agar tetap dapat terlihat jelas. Rambu lalu lintas mengandung berbagai fungsi yang masing - masing memiliki konsekuensi hukum sebagai berikut :

- 1) Rambu peringatan : memberi peringatan kemungkinan ada bahaya atau tempat berbahaya. Ditempatkan sekurang - kurangnya 50 meter sebelum tempat berbahaya.

- 2) Rambu larangan: digunakan untuk menyatakan perbuatan yang dilarang dilakukan oleh pemakai jalan. Ditempatkan sedekat mungkin dengan titik larangan dimulai.
- 3) Rambu perintah : digunakan untuk menyatakan perintah yang wajib dilakukan oleh pemakai jalan yang ditempatkan sedekat mungkin dengan titik kewajiban dimulai.
- 4) Rambu petunjuk : digunakan untuk menyatakan petunjuk mengenai jurusan, jalan, situasi, kota, tempat, pengaturan serta fasilitas tertentu bagi pemakai jalan, yang ditempatkan sedemikian rupa sehingga mempunyai daya guna sebesar - besarnya dengan memperhatikan keadaan jalan dan kondisi lalu lintas. (Munawar, 2009 : 25-26)

Sedangkan marka berfungsi mengatur lalu lintas atau memperingatkan atau menuntun pengguna jalan dalam berlalu lintas di jalan. Marka mengandung fungsi pesan perintah, peringatan, maupun larangan. Jenis marka terdiri dari :

a. **Marka membujur**, yang terdiri dari :

- 1) marka berupa garis utuh yang berfungsi sebagai larangan bagi kendaraan melintasi garis tersebut.
- 2) garis ganda terdiri garis utuh dan garis putus - putus atau garis ganda berupa dua garis utuh. Garis ganda yang terdiri dari garis utuh dan putus - putus berarti :
 - a) lalu lintas yang berada pada sisi garis putus-putus dapat melintasi garis ganda tersebut.
 - b) lalu lintas yang berada pada sisi garis utuh dilarang melintasi garis ganda tersebut.
- 3) marka berupa satu garis utuh juga menandakan tepi jalur lalu lintas.
- 4) marka membujur dengan garis putus - putus berfungsi sebagai :
 - a) pengarah lalu lintas,
 - b) peringatan akan adanya marka membujur garis utuh di depan,
 - c) pembatas jalur pada jalan 2 (dua) arah.

b. **Marka melintang** yang terdiri dari :

- 1) garis utuh menyatakan batas berhenti kendaraan yang diwajibkan oleh alat pemberi isyarat lalu lintas atau rambu larangan.
- 2) garis ganda putus - putus menyatakan batas berhenti kendaraan sewaktu mendahului kendaraan lain yang diwajibkan oleh rambu larangan.
- 3) marka melintang yang tidak dilengkapi rambu larangan, harus didahului dengan marka lambang berupa segitiga yang salah satu alasnya sejajar dengan marka melintang tersebut.

c. **Marka garis serong**, yang terdiri dari:

- 1) garis utuh dilarang dilintasi kendaraan.

- 2) pernyataan pemberitahuan awal atau akhir pemisah jalan, pengarah lalu lintas dan pulau lalu lintas.
- 3) bila dibatasi dengan rangka garis utuh, menyatakan :
 - a) daerah yang tidak boleh dimasuki kendaraan.
 - b) pemberitahuan awal sudah mendekati pulau lalu lintas.
- 4) bila dibatasi oleh garis putus-putus, menyatakan bahwa kendaraan tidak boleh memasuki daerah tersebut sampai mendapat kepastian selamat.

d. **Marka lambang**, yang merupakan panah, segitiga atau tulisan, dipergunakan untuk mengulangi maksud rambu - rambu lalu lintas atau untuk memberitahu pemakai jalan yang tidak dinyatakan dengan rambu lalu lintas. Marka ini digunakan untuk ;

- 1) menyatakan tempat pemberhentian bus, untuk menaikkan/menurunkan penumpang,
- 2) menyatakan pemisahan arus lalu lintas sebelum mendekati persimpangan yang tanda lambangnya berbentuk panah.

Marka garis berbiku - biku berwarna kuning di daerah tepi jalan pada sisi jalur lalu lintas menyatakan larangan parkir pada area tersebut. Sedangkan marka garis utuh berwarna kuning pada bingkai jalan menyatakan larangan berhenti pada area tersebut. Marka ini dapat diganti dengan marka membujur berupa garis kuning putus-putus di luar garis tepi jalur lalu lintas.

e. **Marka lainnya**, terdiri atas :

- 1) marka untuk penyeberangan pejalan kaki, dinyatakan dengan :
 - a) zebra cross, yaitu marka berupa garis - garis utuh yang membujur tersusun melintang jalur lalu lintas,
 - b) marka berupa 2 (dua) garis utuh melintang jalur lalu lintas,
- 2) marka untuk tempat penyeberangan sepeda, dinyatakan dengan 2 (dua) garis putus-putus berbentuk bujur sangkar atau belah ketupat,
- 3) paku jalan dengan pemantul cahaya berwarna kuning digunakan untuk pemisah jalur atau lajur lalu lintas,
- 4) paku jalan dengan pemantul cahaya berwarna merah, ditempatkan pada garis batas di sisi jalan,
- 5) paku jalan dengan pemantul cahaya berwarna putih, ditempatkan pada garis batas sisi kanan jalan,
- 6) paku jalan 2 (dua) pemantul cahaya yang arahnya berlawanan penempatannya. (Munawar, 2009: 128-130)

5. Pengawasan Parkir

Pelaksanaan pengawasan yang disertai dengan penegakan hukum yang tegas merupakan langkah yang penting dalam pengendalian parkir untuk mempertahankan kinerja lalu lintas. Langkah yang penting dalam pengawasan parkir antara lain meliputi penilangan pelanggaran parkir oleh Polisi Lalu Lintas, pemasangan gembok roda sehingga dapat menimbulkan efek jera bagi pelanggar terhadap larangan parkir ataupun melanggar larangan parkir. Berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan serta Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan, ada beberapa cara yang biasa dilakukan terhadap pelanggaran parkir khususnya pelanggaran parkir dipinggir jalan adalah sebagai berikut:

a) Tilang

Merupakan cara yang paling umum dilakukan terhadap pelanggaran parkir di pinggir jalan. Formulir tilang merupakan perlengkapan standar petugas Polisi Lalu Lintas yang sedang patroli, dan kalau petugas yang bersangkutan menemukan pelanggaran parkir, langsung menerbitkan tilang kepada pelanggar. Yang menjadi masalah yang biasa ditemukan petugas patroli adalah pengemudi meninggalkan kendaraan, dalam hal yang demikian Polisi dapat menderek mobil yang melanggar parkir ataupun melakukan penggembokan roda.

b) Derek

Cara yang lain yang juga bisa dilakukan, terutama bila pengemudi meninggalkan kendaraan adalah melakukan penderekan kendaraan yang

melakukan pelanggaran parkir. Pengemudi selanjutnya mengambil ke pool tempat kendaraan yang diderek dikumpulkan serta mendapatkan surat Tilang.

c) Gembok Roda

Gembok roda adalah perangkat untuk menghambat kendaraan yang melanggar aturan larangan parkir dijalankan dengan mengembok salah satu roda sehingga kendaraan yang melanggar terkunci. Untuk membuka gembok roda, pelanggar harus melaporkan keinstansi terkait dalam hal ini Dinas Perhubungan untuk membuka kunci setelah membayar denda atas pelanggaran yang dilakukannya.

F. Konsep dan Definisi Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Secara etimologis, Pelayanan Pelayanan publik menurut kamus besar Bahasa Indonesia, berasal dari kata ” *layan*” (melayani) yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai : perihal/cara melayani/Jasa:Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta, 1985: 569). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain (Hardiyansyah, 2011: 11).

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, dalam Hardiyansyah (2011: 10) pengertian pelayanan menyangkut tiga hal, yaitu:

- a. Prihal/cara melayani, dalam hal ini menitikberatkan pada bagaimana pelayanan itu diberikan.
- b. Servis/jasa, yaitu menunjukkan pada adakah pelayanan itu.
- c. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa, yakni menunjukkan pada maksud pelayanan itu.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelayanan adalah cara memberikan bantuan atau suatu kepada seseorang atau orang lain, dalam bentuk barang atau jasa dengan sebaik - baiknya. Karena dengan bantuan tersebut seseorang diharapkan dapat mengatasi masalah yang dihadapi dan biasanya masih terkait dengan bidang kehidupan sosial.

Sedangkan pelayanan publik sering diartikan sebagai pelayanan pada orang banyak, pelayanan sosial, pelayanan umum dan pelayanan prima. Beberapa pengertian tentang pelayanan publik diantaranya Sedarmayanti (2004: 195) arti pelayanan masyarakat atau pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal-usul timbul istilah pelayanan masyarakat (publik). Sesuai dengan Pengertian pelayanan publik atau pelayanan masyarakat sendiri) menurut Sianipar (1998: 5) yaitu :

Segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah, termasuk aparat yang bergerak di bidang perekonomian dalam bentuk barang/jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Handyaningrat dalam Suwondo (2001: 29) membedakan antara pelayanan masyarakat dengan pelayanan umum, pelayanan masyarakat yaitu aktivitas yang dilakukan untuk memberikan jasa-jasa dan kemudahan kepada masyarakat, sedangkan pelayanan umum adalah (*Public Service*) yaitu pelayanan

yang diberikan dengan melayani kepentingan umum dibidang produksi atau distribusi yang bergerak dibidang jasa - jasa vital.

Dengan memperhatikan beberapa pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu bentuk usaha pelayanan sektor publik yang dilakukan oleh aparatur pembangunan dalam jasa dan barang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Hardiyansyah (2011: 12) dari berbagai pengertian pelayanan dan pelayanan publik telah terurai diatas dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2. Pola-Pola Pelayanan Publik

Pola atau model penyelenggaraan pelayanan umum (*yanum*) adalah kesatuan bentuk tata penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan pada suatu prosedur dan tata kerja atau rangkaian kegiatan tertentu yang dilaksanakan secara sistematis dengan memperhatikan sendi atau prinsip - prinsip pelayanan umum.

Sesuai dengan jenis dan sifat pelayanan, serta dengan pertimbangan agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan umum secara efektif, maka dalam penyelenggaraan pelayanan umum, sesuai dengan Keputusan menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum

Penyelenggara Pelayanan Publik, dapat dilaksanakan dengan pola - pola pelayanan sebagai berikut:

a. Pola Pelayanan Fungsional

Pola dalam pengertian secara umum sering disamakan dengan model, padahal pengertian cukup berbeda. Pola sesungguhnya suatu aktivitas atau kegiatan yang cenderung memiliki keajegan untuk terus dilakukan secara berulang - ulang, sehingga seajegan itu menjadi terintergrasi dan menjadi pedoman. Sedangkan model adalah suatu cara yang bisa menyederhanakan dari suatu persoalan yang kompleks, sehingga memberikan kemudahan dalam pemahaman terhadap suatu objek tertentu. Demikian pula dalam penjelasan mengenai “pola pelayanan publik” sedapat mungkin sama dengan pendefinisian tersebut diatas.

Pada umumnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu mencoba dalam memberikan pelayanan, mencari cara yang paling efisien dan efektif yakni dengan membentuk berbagai cara atau yang sering disebut sebagai “pola”. Pada dasarnya pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

b. Pola Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Pola pelayanan ini sesungguhnya merupakan efek residu setelah seluruh kegiatan pelayanan

operasional telah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah atau BUMN dan badan hukum swasta.

c. Pola Terpadu

1) Terpadu Satu Atap.

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui berbagai pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

2) Terpadu Satu Pintu.

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

3) Pola Gugusan Tugas.

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugusan tugas ditempatkan pada instansi pemberian pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Pemberian pelayanan publik dengan menggunakan pola “gugus tugas” merupakan pola pelayanan yang bersifat terintergrasi dengan instansi atau unit kerja yang lain yang memiliki keahlian masing - masing dalam rangka mendukung terhadap suatu pemberian pelayan tertentu.

3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Sesuai dengan Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Tata Laksana Pelayanan Umum, maka Prinsip - prinsip tersebut dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut :

a. Kesederhanaan

Prinsip kesederhanaan ini hakekatnya lebih menekankan pada aspek Prosedur kerja penyelenggaraan pelayanan umum, termasuk persyaratan maupun pelaksanaan teknis operasional. Prosedur kerja pelayanan umum dimaksudkan ialah tata urutan pelaksanaan kerja atau tindakan yang dilewati/ dijalankan dalam proses penyelenggaraan. Prinsip kesederhanaan ini untuk:

- 1) Makin sedikitnya simpul, meja/petugas dalam prosedur birokrasi pelaksanaan pelayanan umum.
- 2) Memudahkan masyarakat dalam mengurus, mendapatkan pelayanan, antara lain dengan cara mengurangi kesempatan terjadinya kontak langsung antara petugas dan masyarakat.
- 3) Memperkecil terjadi pelayanan yang birokratis/prosedur panjang, sehingga akan memperlancar dalam proses serta menciptakan tatalaksana pelayanan yang baik.

b. Kejelasan dan Kepastian

Prinsip ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

- 1) Prosedur tata cara pelayanan.
- 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
- 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.
- 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran.
- 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

Prinsip kejelasan dan kepastian dalam ketatalaksanaan namun, lebih menekankan pada aspek - aspek:

- 1) Proses arus kerja dalam prosedur tata cara penyelenggaraan pelayanan, artinya perlu diperhatikan apakah sudah digambarkan secara jelas dan pasti dalam bentuk bagan alir, serta informasi mengenai sarana penunjangannya harus dibuat pula secara lengkap dan jelas sesuai fungsinya.
- 2) Tata urutan atau bagan alir penanganan pelayanan, serta nama-nama loket dan petugas masing - masing urusan perlu divisualisasikan, dipasang secara terbuka dan jelas.

c. Keamanan

Prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. dalam prinsip ini, memberikan petunjuk bahwa dalam proses pelaksanaan pemberian pelayanan agar diciptakan kondisi dan mutu dengan memperhatikan faktor - faktor :

- 1) Kamanan, dalam arti baik proses pelaksanaan pelayanan maupun mutu produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman bagi masyarakat.
- 2) Nyaman, dalam arti bahwa dan kondisi dan mutu dalam proses pelaksanaan pelayanan hendaknya diciptakan.
- 3) Tertib, dalam bahwa proses penyelenggaraan pelayanan hendaknya dapat diciptakan pelaksanaan yang rapi, berjalan sesuai prosedur, urutan pemberian pelayanan rutin tidak semerawut sesuai alur tahapan penyesuaian pekerjaan.

d. Keterbukaan

Prinsip keterbukaan pelayanan memberikan petunjuk untuk menginformasikan secara terbuka segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu hal - hal yang perlu diupayakan dalam prinsip ini, ialah :

- 1) Penginformasian instrumen pelayanan secara terbuka.
- 2) Menyediakan fasilitas media informasi.
- 3) Mengadakan program penyuluhan kepada masyarakat, untuk membantu penyebaran dan pemahaman informasi kepada masyarakat, mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan.

e. Efisien

Prinsip efisien ini mengandung arti:

- 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal - hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
- 2) Di cegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan memasyarakatkan adanya kelengkapan persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

f. Ekonomis

Prinsip ini mengandung arti pengenaan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- 1) Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntu biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
- 2) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
- 3) Ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

g. Keadilan yang Merata

Dalam prinsip ini menekankan bahwa dalam penyelenggaraan Pelayanan umum hendaknya perlu memperhatikan hal - hal:

- 1) Cakupan golongan masyarakat yang menerima pelayanan, hendaknya meliputi semua kias sosial yang merata.
- 2) Tidak membeda-bedakan perlakuan pemberian pelayanan.

h. Ketepatan waktu

Prinsip ini mengandung arti pelaksana pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurung waktu yang telah ditentukan. Dalam penerapan prinsip ketepatan waktu ini hal - hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- 1) Dalam penyelenggaraan pelayanan perlu menjaga konsistensi pelaksanaan jadwal waktu pemberian pelayanan.
- 2) Mengefektifkan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian (wasdal) oleh pimpinan/atasan langsung.

