

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Mengenai Pelaksanaan

Setelah sebuah kebijakan dibuat maka tahap selanjutnya adalah tahap pelaksanaan. Implementasi atau pelaksanaan kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan supaya mempunyai tujuan atau dampak yang diharapkan.

Gambar 2.1
Proses Kebijakan



Sumber : Petunjuk Teknis Pelaksanaan Demplot Pemberlakuan Kartu Kepemilikan Ternak nomor 014 Tahun 2010

Mazmanian dan Sabatier telah merumuskan proses implementasi kebijaksanaan Negara ini dengan lebih rinci, yaitu pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, lazimnya dalam sebuah undang – undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan peradilan atau keputusan eksekutif yang penting. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melewati tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang – undang kemudian *output* kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan – keputusan tersebut oleh kelompok – kelompok sasaran, dampak nyata,

dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai akhirnya perbaikan – perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan – perbaikan) terhadap undang – undang (peraturan) yang bersangkutan.⁶

Pelaksanaan ialah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang telah disusun terperinci dan matang, pelaksanaan dilakukan sesudah perencanaan telah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa disebut penerapan. Majone dan Wildavsky mengatakan bahwa pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengatakan pelaksanaan ialah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.⁷

Didalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (KBBI) yang telah disusun oleh Poerwadarminta, mengatakan batasan mengenai pelaksanaan dengan mengemukakan pengertian pelaksanaan terlebih dahulu yaitu, pelaksana ialah orang yang melakukan atau mengerjakan rencana yang sudah disusun. Dan pelaksanaan yaitu perihal (perbuatan, usaha) unuk melaksanakan rancangan. Berdasarkan yang telah dikemukakan diatas, maka bisa di lihat antara pengertian pelaksanaan ialah perbuatan yang dilakukan oleh pelaksana.⁸

Sedangkan pelaksanaan menurut The Liang Gie diartikan sebagai usaha yang lakukan untuk melaksanakan segala rencana dan kebijaksanaan yang sudah merumuskan dan ditetapkan dengan memperlengkapi segala kebutuhan

⁶ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 1997. Hlm . 69

⁷ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002. Hlm.70

⁸ W,J,S,Poerwaarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta:Balai Pustaka, 2003. Hlm.553

alat-alat yang diperlukan, bagaimana cara dilaksanakan, dimana tempat pelaksanaan dan waktu untuk memulai dan berakhir.⁹

Santoso Sastropoetro, mengatakan bahwa pelaksanaan dapat terjemahkan sebagai usaha atau kegiatan tertentu untuk dilakukan menjadi rencana atau program dalam kenyataannya.¹⁰

Menurut Joko Widodo mengatakan bahwa implementasi yaitu “Suatu rangkaian tindakan yang melibatkan beberapa sumber-sumber daya yang didalamnya termasuk manusia, dana dan kemampuan operasional, oleh pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok) bertujuan untuk mencapai sesuatu yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan”.¹¹

Pengertian-pengertian tersebut melihat bahwa pelaksanaan berakhir pada aktivitas, terdapat suatu aksi, tindakan dan mekanisme suatu sistem. Suatu mekanisme mempunyai arti bahwa pelaksanaan tidak hanya suatu aktivitas, melainkan suatu kegiatan yang sudah di rencanakan dan dilakukan secara benar-benar berdasar norma yang berlaku untuk mencapai suatu tujuan kegiatan yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan.

Implementasi kebijakan yaitu suatu usaha yang dilakukan guna mencapai tujuan dengan alat tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses pelaksanaan kebijakan publik bisa dimulai bila tujuan-tujuan kebijakan publik sudah ditetapkan, program sudah dibuat, dan dana sudah dialokasikan untuk mencapai

⁹ The Liang Giedan Sutarto, *Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*, Yogyakarta: Karya Kencana, 1997. Hlm. 191.

¹⁰ Santoso Sastroepoetro, *Pelaksanaan Latihan*, Jakarta: Gramedia, 1982. Hlm. 183.

¹¹ Joko Widodo, *Good Governance*, Surabaya : insan Cendekia, 2001. Hlm. 193

tujuan kebijakan. Suatu proses pelaksanaan bisa digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :¹²

Pelaksanaan merupakan kegiatan atau usaha yang dilakukan untuk melaksanakan segala rencana dan kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dan ditetapkan yang sudah dilengkapi dengan segala kebutuhan, siapa yang melaksanakan, alat-alat yang diperlukan, dimana tempat pelaksanaan dimulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu rangkaian kegiatan tindak lanjut sesudah suatu program atau kebijaksanaan ditetapkan terdiri dari pengambilan keputusan, langkah yang strategis hingga operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan berguna untuk mencapai tujuan dari suatu program yang telah ditetapkan diawal.¹³

Kemudian SP.Siagian, mengatakan bahwa apabila suatu rencana terwujud dengan tersusun dan apabila program kerja yang “achievement oriented” sudah dirumuskan maka tinggal pelaksanaan. Siagian juga mengatakan didalam pelaksanaan terdapat beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan antara lain :

1. Membuat rencana secara detail, berarti merubah rencana jangka panjang (rencana strategis) menjadi rencana jangka pendek (rencana teknis) dan mengatur sumber dan staf. Selanjutnya menyusun prosedur-prosedur tertentudan peraturan.
2. Pemberian tugas berarti mengubah rencana teknis menjadi rencana praktis, dan mempunyai tujuan untuk sumber dan melakukan pembagian tugas.

¹² Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994. Hlm.139

¹³ Abdullah Syukur, *Kumpulan Makalah “Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan”*, Persadi, Ujung Pandang, 1987. Hlm 40

3. Dalam hal monitor diperlukan untuk memeriksa hasil yang dicapai. Monitor berarti implementasi dan kemajuan implementasi tugas tidak sampai terjadi ke suatu hal yang berhubungan dengan rencana praktis.
4. Review berarti melaporkan hasil kegiatan pelaksanaan, analisis tugas pelaksanaan, pemeriksaan kembali, menyusun dan jadwal waktu implementasi selain itu pada laporan diharapkan terdapat saran dan perbaikan apabila ditemukan adanya penyimpangan.¹⁴

Faktor pelaksanaan merupakan posisi terpenting untuk menentukan keberhasilan suatu program yang hendak diwujudkan. Maka dalam proses tindakannya menurut Bintoro, memerlukan beberapa hal, yaitu :

1. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau badan atau lembaga mana secara fungsional yang akan diberikan wewenang mengkoordinasi program didalam suatu sektor.
2. Memerlukan penyusunan suatu program pelaksanaan yang baik dan jelas. Dalam program pelaksanaan tersebut, dasar prinsip fungsional perlu dituangkan dalam rangkaian-rangkaian prosedur yang sesuai, jelas dan ditaati oleh segala pihak yang terlibat didalam hubungan pelaksanaan program.
3. Perlu mengembangkan hubungan kerja lebih baik, antara suatu panitia kerjasama atau bentuk badan kerjasama dengan koordinasi yang jelas dan tanggung jawab.

¹⁴ P.Sondang Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta : Gunung Agung, 1985. Hlm.120-121

4. Perlu melakukan kordinasi melalui proses penyusunan pelaksanaan pembiayaan dan anggaran.¹⁵

Dari pengertian yang dikatakan di atas dapat ditarik suatu pengertian bahwa implementasi merupakan suatu proses atau rangkaian kegiatan dalam rangka pelaksanaan kebijakan dengan melibatkan sumberdaya yang ada, sarana dan prasarana untuk diterapkan kepada masyarakat guna mencapai tujuan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Pelaksanaan program yang sudah ditetapkan pemerintah harus sesuai dengan kondisi yang ada, baik di lapangan maupun di luar lapangan. Yang dalam kegiatan melibatkan beberapa unsur diikuti dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Faktor-faktor penunjang program pelaksanaan ialah :

1. Komunikasi, adalah suatu program yang dapat dilakukan dengan baik bila jelas untuk para pelaksana. Hal tersebut menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang telah disampaikan.
2. Resouces atau sumber daya, meliputi empat komponen yaitu terpenuhi jumlah staf dan kualitas mutu staf, informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup untuk melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
3. Disposisi, yaitu sikap dan komitmen dari pelaksanaan kepada suatu program khususnya dari mereka yang menjadi pelaksanaan program khususnya dari mereka yang menjadi pelaksana suatu program.

¹⁵ Bintoro Tjokromidjojo, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta:P.T.Gunung Agung,2000. Hlm.199

4. Struktur Birokrasi, adalah SOP (Standar Operating Procedures) mengatur tata aliran didalam pelaksana program. Apabila hal tersebut tidak sulit didalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola-pola yang baku.

Sesuai dengan Teori George C. Edward III, yang menjelaskan bahwa implementasi atau pelaksanaan kebijakan dipengaruhi empat variable yaitu :

- 1) **Komunikasi**, yaitu keberhasilan implementasi atau pelaksanaan kebijakan harus melakukan suatu syarat agar pelaksana mengetahui apa dan dimana tujuan serta sasaran pelaksanaan kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok yang menjadi sasaran (target group).

Komunikasi merupakan faktor yang penting karena berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, keterampilan, peraturan dan lain-lain penggunaan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerima.¹⁶ Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif bila pelaksana melaksanakan keputusan itu memahami apa yang harus dilakukan oleh mereka. Komunikasi harus dimengerti dengan cermat oleh pelaksana dan harus akurat. Pelaksana juga harus mengikuti petunjuk-petunjuk pelaksana harus jelas tidak hanya dipahami saja.

Menurut Edward III, ada tiga hal terpenting yang harus diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu komunikasi kebijakan yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity).¹⁷ Dimensi transmisi menginginkan agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya

¹⁶ Arifin Anwar, *Komunikasi Poitik : Paradigma-Teori-Aplikasi-Strategi dan Komunikasi Politik Indonesia*. Jakarta. PT. Balai Pustaka, 2003. Hlm.5

¹⁷ Winarno, Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita, 2008. Hlm.175

kepada pelaksana kebijakan, namun juga disampaikan kepada kelompok-kelompok tujuan sasaran kebijakan dan pihak lain yang mempunyai kepentingan baik secara langsung maupun secara tidak langsung kepada kebijakan tadi oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi.¹⁸

- a) Transmisi atau Penyaluran Komunikasi merupakan faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Dimensi transformasi menginginkan agar kebijakan publik dapat disalurkan ke kelompok-kelompok sasaran, para pelaksana dan pihak terkait dengan kebijakan. Proses penyaluran komunikasi yang baik dapat mengakibatkan suatu pelaksanaan yang baik juga. Kerap kali terjadi masalah penyaluran komunikasi yaitu terdapat salah pengertian atau miskomunikasi yang disebabkan banyak tingkatan-tingkatan birokrasi yang harus dilewati dalam proses komunikasi, sehingga yang diharapkan berubah maksud di tengah jalan. Sebelum pejabat bisa melaksanakan suatu keputusan, pejabat harus mengetahui apabila suatu keputusan sudah dibuat dan perintah pelaksanaannya sudah dikeluarkan. Hal tersebut tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana yang terlihat. Begitu banyak yang ditemukan keputusan-keputusan itu diabaikan atau apabila tidak demikian, sering terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

¹⁸ Widodo Joko, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang : Bayumedia Publishing, 2009. Hlm.97

- b) Clarity atau kejelasan informasi merupakan faktor kedua yang menurut Edwards III.¹⁹ Jika kebijakan - kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, namun komunikasi kebijakan juga harus jelas. Ketidak jelasan pesan komunikasi yang telah disampaikan berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan akan menimbulkan terjadinya penafsiran pendapat yang salah bahkan bisa bertentangan dengan makna pesan yang dimaksudkan.
- c) Konsistensi merupakan faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus jelas dan tetap atau tidak berubah-ubah. Meskipun perintah disampaikan pada pelaksana kebijakan mempunyai kejelasan unsur, namun bila perintah itu bertentangan, maka perintah itu akan menyulitkan para pelaksana kebijakan yang menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah - perintah pelaksanaan kebijakan yang kurang konsisten akan membuat para pelaksana untuk mengambil tindakan yang longgar didalam penafsirannya dan pengimplementasian kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidak efektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar

¹⁹Winarno, Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita, 2008. Hlm.177

besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan - tujuan kebijakan.

Hal yang mungkin dapat terjadi disebabkan adanya hambatan-hambatan didalam proses penyaluran komunikasi kepada suatu hambatan atau keputusan yang telah dibuat. Menurut Winarno hambatan itu adalah²⁰:

- a. Terdapatnya perbedaan pendapat antara pelaksana-pelaksana dengan perintah yang sudah dibuat oleh pengambil kebijakan. Pertentangan tersebut mengakibatkan suatu distorsi terhadap komunikasi kebijakan. Hal tersebut karena pelaksana-pelaksana menggunakan kekuasaan yang tidak dapat mereka hindarkan dalam melakukan suatu keputusan.
- b. Adanya hierarki birokrasi yang berlapis-lapis dan memiliki struktur ketat mengakibatkan kondisi yang akan berpengaruh terhadap tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dilakukan. Pemakaian sarana komunikasi secara tidak langsung dan tidak terdapatnya saluran komunikasi yang telah ditentukan memungkinkan juga terjadi distorsi perintah-perintah pelaksana.
- c. Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihalang oleh pandangan yang dipilih dan penolakan para pelaksana untuk mengerti persyaratan suatu kebijakan.

Menurut Edwards dengan melakukan penyelidikan hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka dapat diambil pengertian, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah

²⁰ Winarno Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2002. Hlm.17

pelaksanaan dilanjutkan kepada orang-orang yang harus melaksanakannya, sehingga semakin tinggi probabilitas atau banyaknya peristiwa yang mungkin terjadi dalam jangka panjang dalam pengambilan keputusan kebijakan dan perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan. Dalam situasi seperti ini, penyimpangan-penyimpangan transmisi merupakan penyebab utama bagi kegagalan implementasi.

- 2) **Sumberdaya**, sumberdaya sangat penting agar suatu pelaksanaan dapat berjalan efektif, sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, misalnya kompetensi pelaksana dan sumber finansial.

Sumber daya yang penting menurut Edwards III meliputi : ²¹

Staf yang memadai beserta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas yang dibutuhkan untuk menterjemahkan pendapat di atas kertas untuk melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Staf merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi, salah satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang kurang memadai dan mencukupi, atau tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan pelaksana atau staf saja di rasa tidak memecahkan masalah pelaksanaan kebijakan, namun diperlukan sesuatu kecukupan staf dengan memiliki keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kapabel dan kompeten) dalam melaksanakan suatu kebijakan. Selanjutnya adalah Fasilitas fisik yang merupakan faktor terpenting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Meskipun pelaksana atau implementator memiliki staf yang cukup,

²¹ Winarno Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta : PT Buku Kita, 2008. Hlm. 181

kapabel dan kompeten, namun tanpa adanya fasilitas pendukung yaitu sarana dan prasarana maka implementasi tersebut tidak akan berhasil.

Dalam Sumber daya terdapat :

1. Sumber Daya Manusia (Human Resources)

Tanpa dukungan sumberdaya (manusia) yang cukup, baik secara kuantitas maupun kualitasnya, maka sebuah implementasi kebijakan tidak akan berhasil terlaksana dan tercapai tujuannya. Kualitas SDM menyangkut keterampilan, dedikasi, profesionalitas dan kompetensi di bidang yang digelutinya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah SDM, apakah sudah mencukupi seluruh kelompok sasaran dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. SDM begitu berpengaruh pada keberhasilan suatu implementasi kebijakan, sebab tanpa SDM yang handal implementasi kebijakan hanya akan menemui kegagalan.

2. Anggaran (Budgetary)

Anggaran diperlukan mengimplementasikan kebijakan. Ini demi menjamin terlaksananya suatu kebijakan publik karena tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuandan sasaran.

3. Peralatan atau Fasilitas (facility)

Fasilitas menyangkut sarana dan prasarana yang merupakan salah satu factor yang sangat cukup berpengaruh didalam mengimplementasikan kebijakan. Tersedianya fasilitas yang layak seperti gedung, tanah, dan peralatan perkantoran dan penunjang

lainnya akan mendukung keberhasilan dan memudahkan dalam memberikan pelayanan implementasi suatu program atau kebijakan.

4. Informasi dan kewenangan (Information and Authority)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, paling utama informasi yang bersangkutan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting, terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

5. Kompetensi

Kompetensi merujuk pada kinerja seseorang dalam suatu pekerjaan yang bisa dilihat dari pikiran, sikap, dan perilaku. Kompetensi merupakan karakteristik yang menonjol dari seseorang dan menjadi cara-cara berperilaku dan berfikir dalam segala situasi, serta berlangsung dalam periode waktu yang lama.

- 3) **Disposisi atau Sikap**, merupakan suatu watak serta karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Para pelaksana wajib memiliki disposisi yang baik agar bisa melakukan kebijakan dengan baik seperti yang telah diharapkan oleh pembuatan kebijakan sedangkan jika tidak memiliki disposisi atau sikap yang baik maka berakibat suatu pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif.

Edwards III²² menjelaskan bahwa kesuksesan pelaksanaan kebijakan tidak hanya ditentukan sejauh mana para pelaku kebijakan memahami yang harus dilaksanakan dan juga mampu melakukan, namun juga ditentukan oleh keinginan para pelaku kebijakan untuk memiliki disposisi yang kuat terhadap suatu kebijakan yang diimplementasikan. Disposisi merupakan keinginan, kemauan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melakukan kebijakan secara mendalam sehingga yang menjadi tujuan dapat terwujud. Jika para pelaksana bersikap baik kepada suatu kebijakan tertentu, dan hal tersebut berarti terdapat dukungan, kemungkinan mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku - tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, berakibat kepada suatu proses pelaksanaan kebijakan menjadi semakin tidak mudah.

Sikap para pelaksana didalam kesanggupan untuk melaksanakan dan menerima kebijakan tidak dengan paksaan merupakan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan, tetapi berbeda bila sikap para pelaksana kebijakan tidak setuju dalam melihat substansi suatu kebijakan, yang tidak sama dengan pandangan mereka. Selain itu barangkali sikap pelaksana yang mengelak dari dampak suatu kebijakan dengan melihat secara selektif persyaratan atau mengabaikan persyaratan yang berlawanan dengan pendapat mereka.

²² Widodo Joko, *Analisis Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing, 2009. Hlm.104

Menurut Edwards III²³ banyak kebijakan yang masuk ke dalam "zona ketidak acuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan efektif karena mendapatkan bantuan dari para pelaksana kebijakan, tetapi kebijakan-kebijakan lain memungkinkan bertentangan langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau suatu kepentingan pribadi ataupun organisasi dari pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi bila pelaksana benar-benar tidak setuju dengan substansi suatu kebijakan. Individu-individu di luar sektor pemerintahan juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat nampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warganegara-warganegara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pemberian pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaannya karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada.

- 4) **Struktur Birokrasi**, suatu struktur organisasi yang bertugas melakukan pelaksanaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standart Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi struktur organisasi terlalu panjang berakibat prosedur yang rumit serta menjadikan tidak fleksibel.²⁴

²³ Winarno Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita, 2008. Hlm.194

²⁴ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep Teori dan Aplikasi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2011. Hlm.90-92

Masalahnya adalah bagaimana agar tidak terjadi fragmentasi birokrasi karena struktur ini membuat proses pelaksanaan menjadi jauh dari kata keefektifan.

Menurut Edwards III ²⁵ ada dua karakter utama dari birokrasi yaitu, prosedur kerja ukuran dasar atau kerap disebut sebagai Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai komentar internal kepada waktu yang terbatas dan sumber- sumber dari para pelaksana dan keinginan untuk kesamaan dalam bekerjanya organisasi yang tersebar luas dan kompleks. Kedua, berasal dari tekanan dari luar unit birokrasi, seperti kelompok-kelompok kepentingan, komite legislatif, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi - birokrasi pemerintah.

1. Standar Operating Procedure (SOP)

Salah satu struktur paling dasar dari organisasi adalah prosedur dasar kerja (Standar Operating Prosedure). Dengan menggunakan Standar Operating Prosedure para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragami tindakan - tindakan dari para pejabat dalam organisasi - organisasi yang menjadi satu dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat mengakibatkan fleksibilitas yang begitu besar dan kesamaan dalam penerapan peraturan-peraturan.

SOP mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan yang baru yang akan membutuhkan cara kerja atau tipe personil baru

²⁵ Winarno Budi, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Jakarta: PT Buku Kita, 2008. Hlm.203

pula untuk melaksanakan suatu kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan suatu perubahan dalam cara-cara umum dari organisasi, semakin besar juga SOP yang menghambat pelaksanaan. Tetapi SOP juga memiliki manfaat untuk organisasi dengan cara perencanaan yang baik dan kontrol yang searah dengan program yang memungkinkan, yang lebih dapat menyerasikan dengan tanggung jawab baru dari pada birokrasi tanpa mempunyai ciri tersebut.

Dari keterangan tersebut dapat dikatakan terdapatnya SOP atau petunjuk pelaksanaan meskipun dibuat dengan sederhana, tidak akan menyulitkan staf pelaksana didalam melakukan suatu kebijakan tanpa menghilangkan makna dari keseluruhan.

2. Fragmentasi

Fragmentasi merupakan pembagian tanggung jawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber - sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi menyebabkan pandangan yang begitu sempit dari banyak lembaga - lembaga birokrasi. Hal tersebut mengakibatkan dua akibat inti yang merugikan bagi

implementasi kebijakan. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Bila suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah di dalam misinya, maka badan itu akan berusaha untuk mempertahankan hal intinya atau pokok dan besar kemungkinan hendak menentang kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Hambatan tersebut menjadi buruk karena struktur pemerintah yang terpisah-pisah padahal semakin besar koordinasi yang dibutuhkan untuk melakukan kebijakan, semakin kurang kemungkinan untuk berhasil.

Dari keterangan tersebut, bisa dimaksud fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab pelaksanaan tugas yang dilakukan tanpa terdapat tumpang tindih dan tetap mencakup pembagian tugas dengan menyeluruh didalam melaksanakan suatu kebijakan.

Empat faktor di atas tersebut, dikatakan mempengaruhi berhasilnya suatu proses pelaksanaan, tetapi juga terdapat hubungan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor dan faktor lain. Selain itu didalam proses pelaksanaan sekurang-kurangnya ada tiga unsur penting dan mutlak yaitu:

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan suatu manfaat dari program peningkatan dan perubahan
- c. Unsur pelaksanaan perorangan maupun organisasi yang bertanggung jawab didalam pengelolaan pelaksanaan dan pengawasan terhadap proses pelaksanaan tersebut.²⁶

Dari pendapat yang dikemukakan diatas bisa dikatakan pelaksana suatu program selalu melibatkan ketiga hal tersebut.

Alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III, implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor yang menghambat dan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Alasan yang dikemukakan tersebut menjadi acuan dalam menentukan bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan atau program dan sekaligus dalam menetapkan kriteria pengukuran keberhasilan pelaksanaan. Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

²⁶ Abdullah Syukur, *Kumpulan Makalah "Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan"*, Persadi, Ujung Pandang, 1987. Hlm.398

Sehingga apabila tidak sesuai, maka suatu kebijakan publik dikatakan tidaklah efektif.

Implementasi dapat dihubungkan dengan suatu produk hukum dan tidak akan lepas dari Teori Efektifitas Hukum atau Teori Penegakan Hukum. Hal tersebut dikarenakan Efektifitas adalah suatu tolak ukur berhasil atau tidaknya suatu lembaga ataupun suatu kegiatan dalam rangka mencapai suatu tujuan. Efektifitas memiliki arti²⁷ adanya efek (pengaruh, akibat) terhadap sesuatu yang akan diukur tingkat keefektifitasannya. Untuk menentukan suatu kebijakan bisa dikatakan efektif atau tidak dapat di lihat dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Apabila pelaksanaan kebijakan sesuai tujuan yang dicapai maka dapat dikatakan suatu kebijakan publik tersebut sudah efektif. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu cara supaya suatu kebijakan bisa mencapai tujuan dari konsep kebijakan publik yang dibuat.

B. Kajian Mengenai Peraturan Daerah

Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara kegiatan pemerintahan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah menurut asas otonomi dan juga tugas pembantu dengan otonomi seluasnya dalam prinsip dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah yaitu Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

²⁷ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Balai pustaka, Jakarta, 1989.Hlm.521

Peraturan Daerah adalah instrumen peraturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan beserta fungsi peraturan daerah berbeda antara satu dan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat didalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan juga ada pada penataan materi muatan karena luas atau sempitnya urusan pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah peraturan daerah, para perancang dasarnya wajib untuk menyiapkan diri dengan baik dan menguasai hal-hal berikut :

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang hendak diatur
2. Kemampuan teknis perundang-undangan
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
4. Hukum perundang-undangan yang baik secara umum hingga khusus tentang peraturandaerah.²⁸

C. Kajian Mengenai Peternakan dan Ternak

Yang dimaksud Peternakan adalah segala urusan yang berkaitan dengan sumber daya fisik, benih, bibit dan/atau bakalan, pakan, alat dan mesin peternakan, budi daya ternak, panen, pasca panen, pengolahan, pemasaran dan pengusaha.²⁹

Bagi orang Indonesia Ternak tidak hanya hewan berkuku satu, hewan pemamah biak, dan babi melainkan adalah hewan yang dikembang biakkan dan sengaja dipelihara sebagai sumber pangan manusia, sebagai alat pembantu

²⁸ Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm.41

²⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Dinas Peternakan Dan Kesehatan

pekerjaan manusia dan bahan baku industri. Hewan ternak bisa berupa hewan apapun termasuk serangga dan vertebrata seperti ikan dan katak. Namun di Indonesia biasanya hewan ternak merujuk kepada unggas dan mamalia domestik, hewan yang dengan sengaja dipelihara dan dikembangbiakkan manusia disebut hewan ternak, khususnya apabila tidak dibiarkan bebas di alam terbuka dan dipelihara di tempat khusus atau kandang.

Yang dimaksud Ternak adalah hewan yang dternak atau dibudidayakan meliputi sapi, kerbau, kuda, kambing dan domba.³⁰ Setiap ternak baik milik rakyat maupun milik badan usaha (PT, CV, Koprasi) wajib memiliki Kartu Kepemilikan ternak sesuai yang di sebutkan dalam Pasal 4 Ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Kartu Kepemilikan Ternak dengan cara diberikan ear tag atau anting telinga pada bagian telinga kanan hewan ternak tersebut. Pemberian ear tag (anting telinga) berlaku untuk ternak sapi, kerbau, kuda, kambing/domba kecuali kuda pacuan.

Karakteristik Ternak yaitu industri atau usaha yang dilaksanakan oleh manusia dimana meliputi empat bagian yaitu :

1. Ternak sebagai obyek, manusia sebagai subyek, teknologi sebagai alat untuk mencapai tujuan dan lahan atau tanah sebagai basis ekologi.
2. Karakteristik Usaha atau Industri yang dinamis, dimana usaha peternakan harus dipelajari dengan analisis dinamis, petunjuk waktu dan penuh dengan ketidak pastian.

³⁰ Petunjuk Teknis Pelaksanaan Demplot Pemberlakuan Kartu Kepemilikan Ternak Nomor 014 Tahun 2010

3. Karakteristik Produk peternakan adalah hasil usaha utama peternakan atau sampingan usaha peternakan. Yaitu mudah pecah secara fisik (Fragile), mudah rusak secara kimiawi dan biologi (Perishable), Tingkat Variasi yang tinggi dalam kualitas produk (Quality variation) dan Nilai ekonomis hasil samping berlawanan dengan hasil utama (Bulky).
4. Karakteristik Produksi Peternakan adalah beberapa faktor usaha produksi peternakan yang berjumlah relatif banyak dan didominasi pengaruh yang cukup besar dari lingkungan.
5. Karakteristik metode Usaha Peternakan yaitu dengan tenaga kerja rendah atau sedikit dengan modal dan teknologi tinggi atau banyak (Sistem Intensif) dan dengan tenaga kerja tinggi atau banyak dengan Modal dan teknologi rendah atau sedikit (Sistem Ektensif). Jadi yang Ektensif respon supply tinggi sedangkan Intensif respon supply rendah.

Karakteristik model ternak berdasarkan penggunaan pakan yaitu Ternak Berperut ganda atau mamalia yang memamah dan pemamah biak (Ruminansia) dan Ternak Berperut tunggal atau perut tunggal yaitu unggas (Non Ruminansia). Dengan demikian ternak-ternak yang dibudidayakan dapat dibagi menjadi empat kelompok :

1. Ternak Unggas (Class Aves biasanya Meat type dan Egg type) yaitu Kalkun (*Melegris galopavo*), Itik (*Anas planthyrnchos*), Ayam (*Gallus domesticus*), Entog (*Cairina moschata*), dan Ansa (*Anser anser*).

2. Ternak Potong (Class Mamalia biasanya Meat type) yaitu Ternak Potong Besar : Sapi (*Bos species*), Kerbau (*Buballus bubalis*), Kuda (*Equus caballus*), Keledai (*Equus asinus*), Zebra (*Equus hipotigris*) dan Unta (*Camell dromedarius*). Ternak Potong Kecil : Kambing (*Capra species*), Domba (*Ovis species*), Babi (*sus species*).
3. Ternak Perah (Class Mamalia atau Milk type) yaitu Kambing Perah, Sapi Perah, Kerbau Perah, Unta Perah dan Kuda Perah.
4. Aneka Ternak antara lain ternak-ternak yang tidak satu class yaitu : Lebah (*Apis species*), Puyuh (*Coturnix coturnix*), Kelinci (*Lepus cuniculus*),Kodok, Bekicot,Walet dan ternak lain.³¹

D. Kajian Mengenai Kartu Kepemilikan Ternak

Kartu Kepemilikan Ternak ialah surat keterangan kepemilikan ternak yang ditetapkan dan berlaku dalam wilayah daerah Kabupaten Malang dan yang memuat mengenai kepemilikan, ciri-ciri, asal-usul keterangan lain-lain yang bersangkutan dengan ternak.³²

Kriteria dan persyaratan pendaftaran Kartu Kepemilikan Ternak, adalah :

1. Peternakan Rakyat
 - a. Mempunyai ternak secara legal dan syah menurut hukum dan perundang-undangan
 - b. Memiliki catatan/recording sederhana tentang silsilah ternak.

³¹ <http://publikasi.uniska-kediri.ac.id/agribisnisvol13no1jan2013/> diakses pada 22 Desember 2016, pukul 10:36

³² Petunjuk Teknis Pelaksanaan Demplot Pemberlakuan Kartu Kepemilikan Ternak nomor 014 Tahun 2010

- c. Menyerahkan Surat Keterangan Kepala Desa/Kelurahan tentang keabsyahan kepemilikan ternak yang ditanda tangani Desa/Kelurahan dan diketahui Camat.

2. Badan Usaha

- a. Mempunyai legalitas usaha dan Domisili dibuktikan melalui surat Keterangan Kepala Desa/Kelurahan dan diketahui Camat setempat.
- b. Mempunyai struktur Organisasi Badan Usaha
- c. Mempunyai catatan pembukuan sederhana dan tertib
- d. Memiliki catatan/recording tentang silsilah ternaknya.

3. Koprasi

- a. Mempunyai Badan Hukum dan mempunyai struktur organisasi yang jelas.
- b. Pengurus Koprasi bertanggung jawab atas semua aset ternak yang dimiliki.
- c. Mempunyai catatan/recording tentang silsilah ternaknya dan masuk dalam data base
- d. Mempunyai legalitas usaha dan domisili usaha peternakan yang dibuktikan dengan Surat dari Kepala Desa/Kelurahan diketahui Camat setempat.
- e. Mempunyai SIUP, NPWP dan Tanda Daftar Peternakan.³³

Dalam pelaksanaan Kartu Kepemilikan Ternak pihak yang memiliki wewenang ialah Dinas Peternakan Dan kesehatan Hewan Kabupaten Malang, yang dibentuk berdasarkan dari Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1

³³ Petunjuk Teknis Pelaksanaan Demplot Pemberlakuan Kartu Kepemilikan Ternak nomor 014 Tahun 2010

Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Malang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah tanggal 29 Februari Tahun 2008.

Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Malang juga bertugas dalam melaksanakan pengawasan, evaluasi serta penyuluhan pada masyarakat tentang fungsi dari Kartu Kepemilikan Ternak dan juga pengawasan dalam pendistribusian Kartu Kepemilikan Ternak. Pengadaan Kartu Kepemilikan Ternak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.³⁴

Berikut ini adalah uraian beberapa tujuan dari Kartu Kepemilikan Ternak yang telah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Kartu Kepemilikan Ternak:

a) Melestarikan Ternak Lokal³⁵

Ternak lokal merupakan hewan ternak asli dari setiap daerah tertentu yang membedakan jenis ternak tiap daerah satu dengan daerah lainnya, ternak lokal dapat dimanfaatkan pengembangannya dan dijadikan sebagai sumber pangan nasional baik di tingkat industri maupun rumah tangga. Dengan adanya Kartu Kepemilikan Ternak merupakan langkah-langkah penanggulangan kepunahan ternak lokal di wilayah Kabupaten Malang.

b) Mengendalikan Kualitas dan Mutu Genetika³⁶

³⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Kartu Kepemilikan Ternak

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Permasalahan yang dihadapi dalam bidang peternakan di wilayah Kabupaten Malang antara lain masih rendahnya produktivitas dan mutu genetik ternak. Keadaan ini terjadi karena sebagian besar peternak masih merupakan peternakan konvensional, dimana kualitas mutu genetika hewan ternak dan keterampilan peternak masih rendah.

Dalam ilmu kemajuan teknologi dibidang peternakan sangat bermanfaat untuk peningkatan kualitas produksi ternak karena mempunyai peran penting dalam peningkatan mutu genetik ternak. Dengan adanya Kartu Kepemilikan Ternak maka secara tidak langsung dapat memberikan pengetahuan pada peternak akan pentingnya kualitas dan mutu genetika dari hewan ternak untuk mendapat hasil yang maksimal.

c) Mendeteksi Dini Terhadap Penyakit³⁷

Penyakit merupakan hambatan dalam bidang peternakan yang sangat diwaspadai karena dapat menimbulkan kerugian yang tidak sedikit, Penyakit pada hewan ternak juga dapat menular pada hewan lain bahkan hewan yang masih ada dalam kandungan induknya yang ditularkan oleh induknya sendiri.

Dengan adanya Kartu Kepemilikan Ternak merupakan tindakan dalam menanggulangi penyebaran penyakit pada hewan ternak, karena dapat diketahui asal tempat dari hewan ternak berasal dan induk dari hewan ternak tersebut, dengan adanya keterangan yang jelas pada hewan ternak maka dapat dilakukan pencegahan dan mendeteksi dini terhadap penyakit.

³⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Kartu Kepemilikan Ternak

d) Mengetahui Tetuanya Ternak ³⁸

Kartu Kepemilikan Ternak juga ditujukan untuk mengetahui keterangan yang jelas pada hewan ternak agar pemilik atau calon pembeli hewan ternak dapat mengetahui identitas yang jelas pada hewan ternak, asal usul dari hewan ternak penting untuk diketahui karena induk dari ternak berpengaruh pada pertumbuhan ternak itu sendiri.

Dengan memiliki Kartu Kepemilikan Ternak maka peternak dapat mengetahui dengan jelas atas asal usul tetuanya ternak yang dipelihara sehingga memungkinkan bagi peternak mendapatkan hasil yang maksimal dari hewan ternaknya.

e) Menjaga dan Mencegah Pencurian Ternak ³⁹

Kartu Kepemilikan Ternak dapat mencegah pencurian ternak karena hewan yang telah didaftarkan dalam kepemilikan ternak hanya dapat dijual atau berganti hak milik dengan persetujuan pemilik hewan ternak itu sendiri, bila hewan yang memiliki Kartu Kepemilikan Ternak hilang maka pemilik hewan ternak akan melaporkan atas kehilangan hewan ternaknya pada pihak Kepolisian dengan menggunakan ciri-ciri yang telah terdaftar dalam Kartu Kepemilikan Ternak sehingga akan mempermudah pencarian dan mempersulit pencuri untuk menjual hewan ternak hasil curiannya.

³⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Kartu Kepemilikan Ternak

³⁹ *Ibid.*