

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu dimana dasar pembahasannya hampir sama dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat ini karena penelitian berikut ini membahas mengenai bentuk implementasi dari konsep dan perwujudan *electronic government*. Penelitian terdahulu digunakan oleh peneliti sebagai acuan dan dasar pembandingan, supaya penelitian saat ini bisa relevan dengan apa yang dilakukan oleh peneliti saat ini. Penelitian terdahulu berikut akan dijadikan sebagai dasar dan acuan bagi peneliti antara lain sebagai berikut:

Penelitian pertama dilakukan oleh Herfina Tedjo Warsito pada tahun 2016 yang berjudul “Implementasi Program *E-Kios* sebagai Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Informasi di Kelurahan Kebraon Kota Surabaya”. Penelitian tersebut bermaksud untuk mengetahui implementasi program *e-Kios* sebagai inovasi pelayanan publik berbasis teknologi informasi di Kelurahan Kebraon Kota Surabaya. Dalam melaksanakan penelitiannya, peneliti menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Jenis penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah penelitian deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitiannya, peneliti menyimpulkan dimana dalam proses implementasi program *e-Kios* sebagai inovasi pelayanan publik berbasis teknologi informasi di Kelurahan Kebraon Kota Surabaya dimana proses implementasi masih terdapat masalah sehingga belum maksimal. Ada lima (5)

faktor yg mempengaruhi impleentasi pelaksanaan program *e-Kios* yaitu 1)Komunikasi, 2)Sumber daya, 3)Disposisi, 4)Struktur birokrasi, 5)Sasaran program *e-Kios*.

Penelitian kedua yang dijadikan sebagai referensi adalah penelian yang dilaksanakan oleh Puji Ratna Dewi dan Indah Prabawati, S.Sos.,M.Si yang berjudul “Implementasi di Kantor Kelurahan Kebonsari Kecamatan Jambangan Kota *E-Lampid* Surabaya”. Dalam penelitian ini, pendekatan penelitian kualitatif dan jenis penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data tersebut digunakan untuk memperoleh data yang mendalam dari para informan yang meliputi pelaksana maupun sasaran program *e-lampid* di Kelurahan Kebonsari.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi program *e-lampid* di Kantor Kelurahan Kebonsari Kecamatan Jambangan Kota Surabaya secara umum telah berjalan dengan baik, meskipun di beberapa variabel masih terdapat kendala yang ditemui. Dari hasil penelitian dengan menggunakan analisis teori model implementasi menurut Donald D. Van Metter dan Carl E. Van Horn yang terdapat enam variabel didalamnya bahwa agen pelaksana program *e-lampid* di Kelurahan Kebonsari telah mengetahui standar tujuan dan sasaran kebijakan *e-lampid* dengan baik, namun masih banyak masyarakat yang belum mengetahui adanya program *e-lampid*, standar, serta tujuan dari program tersebut. Sumber daya manusia yang menangani program *e-lampid* telah sesuai dengan bidangnya,

untuk sumber daya finansial dan waktu tidak ada kendala. Terkait faktor komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas bahwa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan *e-lampid* di Kelurahan Kebonsari adalah Kepala Kelurahan, miskomunikasi yang terjadi juga sangat minim karena jumlah staf yang sedikit. Karakteristik agen pelaksana yang diperlukan dalam program ini sudah ideal karena petugas telah memahami alur *e-lampid* dengan baik. Kendala terkait kondisi sosial adalah bahwa tidak semua masyarakat dapat mengoperasikan komputer dan mesin *e-kios* sehingga masyarakat selalu mengandalkan petugas dalam proses registrasi, sedangkan faktor ekonomi dan politik tidak ada kendala. Terkait disposisi implementor bahwa seluruh agen pelaksana sangat mendukung program *e-lampid*. mendukung program *e-lampid*.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Nur Mas Ammah dan Eva Hany Fanida, S.AP.,M.AP yang berjudul “Penerapan Layanan *Electronic Health (e-health)* di Puskesmas Peneleh Kecamatan Genteng Kota Surabaya”. Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data adalah teknik wawancara mendalam kepada pihak yang terlibat dalam penerapan proyek *e-health* dan kepada masyarakat. Selain itu digunakan juga teknik observasi untuk memperoleh data kualitatif tentang proses penerapan *e-health* di Puskesmas Peneleh, sedangkan teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data yang sesuai dengan apa yang terjadi berdasarkan fakta yang ada di lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan layanan *e-health* di Puskesmas Peneleh belum memperoleh hasil yang maksimal. Hal ini dikarenakan

faktor teknologi yang tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, inovasi dari para pegawai dan staff Puskesmas peneleh yang sangat rendah dalam penerapan layanan *e-health*. Faktor kepemimpinan yang hanya terlihat pada staff IT saja, perencanaan yang kurang matang, dan minimnya transparansi terkait layanan *e-health* yang diberikan oleh Puskesmas Peneleh kepada masyarakat.

Penelitian keempat dilakukan oleh Octavia Dwi Rahmawati, Eva Hany Fanida, S.AP.,M.AP yang berjudul “Penerapan *E-Lampid* (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Studi Pada Pelayanan Pengurusan Akta Kelahiran)”. Pendekatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah kualitatif dan jenis penelitian deskriptif . Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Hasil dari penelitian ini di mana Penerapan *E-Lampid* pada pelayanan pengurusan akte kelahiran masih ditemukan kendala atau masalah. Hal tersebut diketahui melalui implementasi elemen *political environment* yang bertipe TDP (*Top Down Project*), elemen *leadership* sudah cukup baik dimana pimpinan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dan Pimpinan kelurahan yang saling bekerjasama, elemen *planning* sudah terealisasi dengan baik mulai pendaftaran sistem manual berubah menjadi sistem *online*, elemen *stakeholders* yang memiliki komitmen tinggi, elemen *transparency/visibility* yang mampu diwujudkan dengan adanya menu monitoring dan kelengkapan data, elemen *budgets* yang menunjukkan efisiensi anggaran dalam membangun suatu sistem, elemen *technology* yang selalu dikembangkan dan sampai saat ini *database e-*

lampid menggunakan *database* “Oracle versi 10g”, elemen *innovation* dinilai kreatif yang mana semua prosesnya dilakukan secara online, waktu penyelesaiannya lebih cepat dan cukup dilakukan dikelurahan tempat tinggal.

Penelitian kelima dilakukan oleh Shobaruddin Sisilia Abdurrohman, Tjahjanulin Domai, Muhammad yang berjudul “Implementasi Program *E-Filing* dalam Upaya Peningkatan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (Studi Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bojonegoro)”. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi program *E-Filing* dalam upaya peningkatan kepatuhan wajib pajak orang pribadi (Studi Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bojonegoro)”. Metode penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi.

Hasil dari penelitian ini, disimpulkan dapat disimpulkan bahwa langkah-langkah dalam implementasi *e-Filing* pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bojonegoro telah sesuai dengan teori pendekatan prosedural atau manajerial dalam proses implementasi. Namun sangat disayangkan bahwa implementasi *e-Filing* belum berperan secara optimal dalam peningkatan kepatuhan pajak.

Tabel 2.1

Daftar Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Hertina Tedjo Harsito (2015)	Implementasi Program <i>E-Kios</i> sebagai Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Informasi di Kelurahan Keberaon Kota Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proses implementasi masih terdapat masalah. 2. Ada lima (5) faktor yg mempengaruhi implementasi pelaksanaan program <i>e-Kios</i> yaitu 1)Komunikasi, 2)Sumber daya, 3)Disposisi, 4)Struktur birokrasi, 5)Sasaran program <i>e-Kios</i>
2	Puji Ratna Dewi, Indah Prabawati, S.Sos.,M.Si (2015)	Implementasi di Kantor Kelurahan Kebonsari Kecamatan Jambangan Kota <i>E-Lampid</i> Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementasinya berjalan dengan baik, tapi ditemukan masalah dari beberapa variable yang menjadi kendala. 2. Berdasar enam (6) variabel yang mempengaruhi implemenasi menurut Donald D. Van Meter dan Carl E. Varn Horn 1) standar, tujuan dan sasaran kebijakn, 2)sumber daya manusia, 3)komunikasi antar oerorganisasi dan penguatan aktivitas, 4)Karakteristik agen pelaksan program, 5)kondisi social masyarakat, 6)disposisi implementor

3	Nur Mas Ammah, Eva Hany Fanida, S.AP., M.AP (2016)	Penerapan Layanan <i>Electronic Health (e-health)</i> di Puskesmas Peneleh Kecamatan Genteng Kota Surabaya.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan layanan <i>e-health</i> di Puskesmas Peneleh belum memperoleh hasil yang maksimal. 2. Faktor teknologi yang tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, inovasi dari para pegawai dan staff Puskesmas peneleh yang sangat rendah dalam penerapan layanan <i>e-health</i> 3. Faktor kepemimpinan yang hanya terlihat pada staff IT saja, perencanaan yang kurang matang, dan minimnya transparansi terkait layanan <i>e-health</i> yg diberikan oleh Puskesmas Peneleh kepada masyarakat di wilayah kerja mereka.
4	Oktavia Dwi Rahmawati, Hany Fanida, S.AP., M.AP (2015)	Penerapan <i>E-Lampid</i> (Elektronik Lahir, Mati, Pindah , Datang) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Studi Pada Pelayanan Pengurusan Akta Kelahiran)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan <i>E-Lampid</i> pada pelayanan pengurusan akte kelahiran masih ditemukan kendala atau masalah 2. Hal tersebut diketahui melalui implementasi elemen <i>political environment</i> yang bertipe TDP (Top Down Project), elemen <i>leadership</i> sudah cukup baik dimana pimpinan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dan Pimpinan kelurahan yang saling bekerjasama, elemen <i>planning</i> sudah terealisasi dengan baik mulai pendaftaran sistem manual

			<p>berubah menjadi sistem <i>online</i>, elemen <i>stakeholders</i> yang memiliki komitmen tinggi, elemen <i>transparency/visibility</i> yang mampu diwujudkan dengan adanya menu monitoring dan kelengkapan data, elemen <i>budgets</i> yang menunjukkan efisiensi anggaran dalam membangun suatu sistem, elemen <i>technology</i> yang selalu dikembangkan dan sampai saat ini <i>database e-lampid</i> menggunakan <i>database "Oracle versi 10g"</i>, elemen <i>innovation</i> dinilai kreatif yang mana semua prosesnya dilakukan secara online, waktu penyelesaiannya lebih cepat dan cukup dilakukan dikelurahan tempat tinggal.</p>
5	Shobaaruddin Sisilia Abdurrohman, Tjahnulin, Muhammad (2015)	Implementasi Program <i>E-Filing</i> dalam Upaya Peningkatan Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (Studi Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bojonegoro).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementasi pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Bojonegoro sesuai tahap dari proses implementasi 2. Implementasi e-Filing belum maksimal ini dikarenakan e-Filing tidak bisa menghilangkan perbedaan individu yang berdampak terhadap peningkatan kepatuhan para wajib pajak

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Implementasi Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Implementasi merupakan sebuah tahap yang penting dalam kebijakan publik. Secara umum implementasi merupakan sebuah tindakan dan pelaksanaan dari suatu perencanaan yang telah di buat dengan cermat dan rinci. Implementasi program atau kebijakan adalah tahapan dari proses kebijakan yang merupakan suatu bentuk perwujudan penetapan undang-undang. Menurut Lester dan Stewart dalam (Winarno, 2007 : 144) dalam arti luas implementasi diartikan sebagai bentuk pelaksanaan dari undang-undang yang mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk melaksanakan kebijakan supaya *goals* dari kebijakan dan program yang telah dibuat dapat tercapai. Menurut Charles O. Jones (Siti Erna Latifi Suryana, 2009: 28) ada tiga poin dalam mengoperasikan program antara lain sebagai berikut:

1. Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga sumber daya manusia yang berperan dalam menjalankan atau sebagai pelaksana bisa kompeten dan berkualitas.

2. Interpretasi

Para pelaksana harus dapat melaksanakan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana supaya tujuan yang diinginkan bisa tercapai.

3. Penerapan atau Aplikasi

Sangat dibutuhkan standar operasional kerja yang benar agar program kerja dapat dijalankan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Van Meter dan Van Horn (1978), merumuskan mengenai proses implementasi sebagai *“those actions by Public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”*. Makna perumusan di atas adalah bahwa implementasi mengandung pengertian tindakan yang dilakukan individu atau pejabat maupun swasta yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan.

Menurut Jones (1980), dimana implementasi diartikan sebagai *“getting a job done dan doing a.”* Tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menuntut adanya syarat yang antara lain : adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut resources. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (1979) mendefenisikan implementasi kebijakan sebagai berikut : *“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions”*. Defenisi tersebut memberi makna

bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu (dan kelompok-kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar. Dalam hal ini, dapat berupa Undang-undang perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting, ataupun keputusan badan peradilan. Content and context di dalamnya, berupa identifikasi masalah yang hendak dicapai dengan melalui berbagai cara untuk menstruktur / mengatur proses implementasinya.

Adapun tahap-tahap dalam proses implementasi yaitu:

- a. *Output* kebijakan (Keputusan-keputusan) dari badan pelaksana;
- b. Kepatuhan dari kelompok sasaran terhadap keputusan dimaksud;
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana;
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan dimaksud;
- e. Evaluasi sistem politik terhadap Undang-undang yakni berupa perbaikan mendasar dalam contentnya.

Ahli kebijakan lebih fokus terhadap model implementasi kebijakan dalam prespektif *botton up* adalah Adam Smith. Menurut Smith dalam Islamy (2007), “proses dan alur merupakan suatu tahap dalam implementasi kebijakan”. Model Smith ini berpandangan bahwa proses implementasi kebijakan dari kebijakan dari aspek perubahan social dan politik, yang mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok

sasaran. Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor :

- a. *Idealized policy* merupakan pola interaksi yang digagas oleh pelaku kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target untuk melaksanakannya.
- b. *Target groups* merupakan dari policy stake holder diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Dikarenakan kelompok ini telah menjadi target dari implementasi kebijakan, maka dari itu diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.
- c. *Implementing organization* badan-badan pelaksana yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan yang telah ditetapkan.
- d. *Environmental factors* merupakan unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, social, ekonomi dan politik.

Definisi dari Ripley & Franklin (1986:54) ada dua hal yang menjadi pusat perhatian dalam implementasi, yaitu kepatuhan (compliance) dan apa yang terjadi (what's happening?). Kepatuhan berfokus pada dimana para implementor apakah patuh pada standard dan prosedur yang telah ditetapkan. Sementara untuk "apa yang terjadi" mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilaksanakan, apa saja hambatannya, apakah berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya.

2.2.2 Model Implementasi Kebijakan

Istilah model implementasi sebenarnya ada kaitan, hubungan atau ada bagian dari standar yang biasa diterapkan dalam modela kebijakan publik, digunakan untuk memodelkan implementasi kebijakan. Dalam kajian administrasi publik (Waldo,1989), mensyaratkan banyak model adalah saran untuk meredusir semua konsepsi tentang sifat, kenyataan atau universal, yang berguna dalam menyederhanakan pemahanman terhadap sesuatu atau menggunakan analogi, dimana pengkonsepsian sesuatu yang belum diketahui didasarkan pada sesuatu yang sudah diketahui, serta dengan menggunakan metafora untuk memperoleh kejelasan tentang suatu fenomena. Sehubungan dengan model implementasi sebagai siklus kebijakan, model dipandang sebagai unsur pelengkap atau pengganti yang penting bagi model kebijakan dengan alasan bahwa model kebijakan lebih meletakkan porsi pada proses pengambilan keputusan, yang kmudian perlu dilengkapi dengan model yang menggambarkan pelaksanaan program-progrsm kebijakan kearah tujuan kebijakan (Meter dan Horn,1975 dalam Lane,1995:100). Menurut Lane sekali kebijakan diputuskan, makan akan secara ototmatis mencapai tujuan seolah-olah implementasi adalh sesuatu yang sederhana dan berjalan secara ototmatis. Implementasi sebagai sesuatu yang secara ototmatis bergerak kearah tujuan kebijakan tanpah brusaha memahami hubungan antara cara dan tujuan, asam halnya dengan “*the missing link beetwen policy decisison-making on the one hand and policy execution and policy implementation on the other*” (Hargrove, 1975 dalam Lane, 1995:100). Apa yang

terjadi setelah perumusan kebijakan bisa saja menunjukkan perbedaan antara tujuan asli dengan apa yang senyatanya dicapai.

Dalam model implementasi yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabartier (1981) yakni implementasi sebagai manajemen kebijakan. Model ini mengakui dimana target group merupakan tujuan utama kebijakan, kemampuan strategi manajemen diperlukan bagi dukungan proses perubahan perilaku target group. Kemampuan manajerial meliputi pengembangan kecukupan pengawasan sebagai program secara *fiscal mismanagement*, tegaknya moral para pelaksana dan manajemen konflik internal. Guna melcapai kemampuan manajerial secara maksimal berbagai macam faktor krusial yang seyogyanya dapat dipenuhi antara lain *technologt* (teknologi), *unambiguity of objectives* (kejelasan tujuan), *skill* (keahlian), *support* (dukungan) dan *consensas* (hasil kesepakatan). Adapun ciri-ciri model implementasi sebagai manajemen kebijakan adalah: 1) setiap kebijakan harus didasarkan kepada teori yang sehat, tujuan menguntungkan kelompok sasaran, 2) kebijakan tersebut didukung secara nyata dan aktif oleh kelompok sasaran, tokoh-tokoh politik dan 3) pelaksana kebijakan harus memperhatikan elemen-elemen yang penting yang dapat mempengaruhi kebijakan. Beberapa berikut ini beberapa model implementasi kebijakan:

A. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model ini seringkali disebut dengan *the top down approach*. Untuk dapat mengimplementasi kebijakan Negara secara sempurna (*perfect implementation*) diperlukan syarat berikut ini:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang serius.
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang handal.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan ketergantungan harus kecil
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut kepatuhan yang sempurna.

B. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn

Model ini seringkali disebut *a model of the policy implementation process* (model proses implementasi kebijakan). Pendapat yang diberikan adalah bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh kebijakan. Pendekatan ini berusaha menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan prestasi kerja.

Implementasi kebijakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari orang-orang yang mengoperasikan program dilapangan relative tinggi.

Ada enam hal yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja (*performance*). Keenam hal tersebut adalah:

- a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- b) Sumber-sumber kebijakan
- c) Karakteristik Organisasi/instansi Pelaksana
- d) Sikap (*desposition*) Para Pelaksana
- e) Komunikasi antar organisasi pelaksana terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana
- f) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik

C. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model ini disebut *a frame a work for implementation analysys* (kerangka analisis kebijakan). Peran penting analisis implementasi kebijakan Negara adalah dengan mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi tercapai tujuan formal pada keeluruhan proses implementasi. Terdapat tiga variabel dalam model ini, antara lain:

- a) Mudah atau sulitnya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- b) Kemampuan keputusan untuk menstruktur secara tepat proses implementasi.
- c) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Sedangkan variabel tergnatung yaitu tahap-tahap implementasi yang harus dilalui yaitu *output* kebijakan badan-badan pelaksana, kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, dampak nyata *output* kebijakan, dampak *output* kebijakan sebagai dipersepsi dan perbaikan mendasar dalam undang-undang.

2.2.3 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses dari pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang luas dikarenakan melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Maka dari itu beberapa ahli politik yang sangat berminat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakn publik dalam beberapa tahap. Adapun tujuannya adalah memudahkan kita untuk mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa mungkin mmbagi tahap-tahap ini dengan urutan yan berbeda. Tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Budi Winarno (2007:32-34) yaitu sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang duduk dikursi kebijakan dipilih maupun diangkat menempatkan maslah pada agenda publik. Sebelumnya masalah harus ditelaah lebih dahulu untuk masuk dalam agenda kebijakan dan dirumuskan oleh pelaku kebijakan. Pada tahap ini satu masalah tidak tersentuh sama sekali dan berpusat dan foku pada masalah yan lain untuk dibahas, atau ada pulah masalah karena alas an-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk keagenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah kemudian didefinisikan untuk dicari solusi yang terbaik dari masalah. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/polici options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan untuk solusi dari masalah yang ada. Pada tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk memberi solusi yang terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak pilihan kebijakan yang tawarkan oleh pembuat kebijakan, pada akhirnya dipilih salah satu dari sekian solusi yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan. Sehingga kebijakan itu diadopsi dengan dukungan darimayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit, apabila tidak dilaksanakan dalam sebuah program kebijakan. Maka dari itu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternative pemecahan masalah harus diimplementasikan.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal dalam

memecahkan masalah. Karena kebijakan pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi oleh masyarakat, maka dari itu harus ada ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kebijakan apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.2.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edward III (dalam subarsono 2005:90) ada empat variabel yang berdampak terhadap keberhasilan dan kegagalan implementasi dari suatu program, yaitu komunikasi, sumber daya, infrastruktur birokrasi, dan disposisi.

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan itu mengharuskan para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) agar dapat distorsi implementasi diminimalisir. Tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak mengaetaahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka akan sangat kemungkoinan terjadi tedaristensi dari kelompok sasaran. Secara universal Edward membahas tiga factor penting dalam proses komunikasi kebijakan, yaitu:

a. Transmisi

Sebelum para pelaku kebijjakan dapat mengimplementasi suatu keputusan, dimana pelaku kebijakan harus mengerti dimana suatu keputusan yang telah dibuat dan suatu perintah agar dilaksanakannya keputusan tersebut telah dikeluarkan. Dalam hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung

sebagaimana tampaknya. Banyak ditemukan keputusan-keputusan diabaikan dan seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan.

b. Konsisten

Jika implementasi ingin efektif, sebuah perintah untuk pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Pada tahap ini walaupun pemerintah mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka para pelaksana kebijakan sangat sulit untuk dapat melakukan tugasnya dengan baik.

c. Kejelasan

Edward mengidentifikasi enam faktor yang menjadi ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat, kurangnya consensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan sifat perbuatan kebijakn pengadilan.

2. Sumber daya

Sumber daya merupakan salah satu variabel yang paling penting didalam implementasi kebijakan yang jelas dan efektif. Sumber daya dapat berwujud sumber daya manusia, yaitu kompetensi atau *skill* implementor, dan sumber daya finansial. Tanpa adanya sumber daya, maka kebijakan akan menjadi khayalan dan menjadi mimpi yang tidak pernah terwujud.

3. Disposisi

Disposisi merupakan watak dan karakteristik dari implementor yang dimilikinya seperti komitmen, kejujuran dan sifata yang demokratis. Jika implementor dapat memiliki disposisi yang bagus, maka dia akan dapat melaksanakan kebijakan dengan baik seperti apa yang ingi dicapai oleh pembuat kebijakan. Apabilah implementor memiliki pandangan yang berbeda dengan pelaku kebijakan, maka kemungkinan proses implementasi kebijakan tidak menjadi efektif.

4. Struktur Birokrasi

Stuktur birokrasi atau struktur oerorganisasi yang berwenang untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur yang penting dalam organisasi adalah SOP (*satndar operating procedure*) karena SOP menjadi dasar pembuatan kebijakan bertindak. Struktur organisasi yang bertele-tele atau panjang kemungkinan besar akan menyebabkan lemahnya pengawasan dan menimbulkan *red-tipe*, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan luas. Sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2.3 Program E-Kios

Program *e-Kios* merupakan suatu bentuk dalam meningkatkan pelayanan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Surabaya dengan dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya sebagai *leading sector* dari program tersebut. Program *e-Kios* dilaksanakan pada tahun 2014 dan telah berjalan selama 1 tahun

hingga sekarang . Program ini memiliki dari tiga layanan, yaitu *E-health*, *E-Lampid*, dan *Surabaya Single Window (SSW)*. Bentuk *e-Kios* adalah mesin yang dilengkapi dengan *printer*, *scanner*, dan *keyboard*. Mesin tersebut berada di seluruh kantor kecamatan, kelurahan, rumah sakit pemerintah, beberapa puskesmas dan beberapa dinas kota Surabaya. Program Kios Pelayanan Publik Surabaya mengacu pada Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2013 tentang Pedoman Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Undang Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009. Dalam Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2013, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan meliputi:

1. Pembangunan teknologi informasi dan komunikasi
2. Pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi
3. Monitoring dan evaluasi teknologi informasi dan komunikasi

Setiap SKPD di Surabaya yang melakukan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi harus berkoordinasi dengan Dinas Komunikas dan Informatika. Tujuan adanya pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Peraturan Walikota Nomor 5 tahun 2013 adalah:

- Meningkatkan mutu pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan

- Meningkatkan pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif
- Sebagai sarana perbaikan organisasi, sistem manajemen dan proses kerja pemerintahan

Program *e-Kios* Surabaya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang ada dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi sehingga dapat mempermudah penggunaan layanan yang ada, terciptanya transparansi, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan bagi para pengguna. Dapat disimpulkan dalam penelitian ini bahwa program *e-Kios* adalah seperangkat kegiatan yang telah diorganisasikan dan memiliki standar, prosedur, anggaran, dan sumber daya untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam program *e-Kios*. Program *e-Kios* dibuatkan oleh pemerintah kota Surabaya dan mengintegrasikan tiga layanan (layanan kesehatan, layanan perijinan, dan layanan administratif) serta mengacu pada Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2013 serta Undang Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009.