

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Sebelum penelitian ini dilakukan sudah ada yang meneliti tentang Peran UPT Pelatihan Kerja Surabaya dalam meningkatkan tenaga kerja produktif. Hal tersebut akan dikemukakan berikut ini:

1. Penelitian oleh Irma Arfiani, (2014), dengan judul: **Kebijakan Menekan Angka Pengangguran Melalui Program Pelatihan Kerja di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Sosial Kota Magelang.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyelesaian masalah kemasyarakatan mengenai kebijakan menekan angka pengangguran melalui program pelatihan kerja di Disnakertransos Kota Magelang dan mengetahui hal-hal yang harus diperhatikan maupun faktor penghambat penyelenggaraan program tersebut. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Lokasi yang menjadi tempat penelitian yaitu Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Sosial Kota Magelang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif. Teknik pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi sumber. Hasil dari penelitian ini adalah kebijakan menekan angka pengangguran melalui program pelatihan kerja ini telah berjalan optimal. Peran Disnakertransos Kota Magelang ialah sebagai stabilisator, innovator, modernisator, pelopor, dan pelaksana program pelatihan kerja. Terdapat 11 jenis pelatihan kerja dengan jumlah peserta keseluruhan sebanyak 240 orang. Hal-hal terkait tujuan, peserta, materi, metode, media dan manfaat pelatihan telah sesuai standard dan prosedur yang ditetapkan, selain itu output telah benar-benar sampai ke kelompok sasaran. Faktor penghambat dalam penyelenggaraan program yaitu berkaitan dengan ketersediaan waktu, instruktur, dan fasilitas. Faktor-faktor tersebut dapat diselesaikan dengan baik dengan mengoptimalkan sumber daya yang tersedia.

2. Penelitian oleh Arwani Ahmad (2014), dengan judul: **Balai Latihan Kerja Industri, Studi Tentang Peran Balai Latihan Kerja Industri Samarinda Dalam Meningkatkan Kualitas Peserta Pelatihan Kerja Industri.**

Penelitian ini mencoba untuk memaparkan peran BLK industri Samarinda dalam meningkatkan kualitas peserta Pelatihan Kerja industry. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif sedangkan jenis penelitiannya adalah jenis penelitian deskriptif. Dengan demikian peran yang dijalankan oleh BLKI Samarinda dalam meningkatkan kualitas peserta pelatihan kerja industri melalui kegiatan Pelatihan, Sertifikasi dan Penempatan Kerja diketahui sudah berjalan dengan baik. Dimana dalam pelaksanaan pelatihan berbasis kompetensi BLKI Samarinda berpedoman pada peraturan perundang-undangan terutama Keputusan Direktur Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas Nomor : KEP.225/LATTAS/VIII/2006 tentang

Pedoman Penyusunan Program Pelatihan Berbasis Kompetensi dan Nomor : KEP.162/LATTAS/VI/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pelatihan Berbasis Kompetensi. Dalam hal sertifikasi, semua peserta pelatihan yang telah mengikuti dan menyelesaikan program pelatihan berbasis kompetensi di BLKI Samarinda berhak menerima sertifikat pelatihan yang dikeluarkan oleh BLKI Samarinda. Sedangkan untuk memperoleh sertifikat kompetensi, peserta yang telah menyelesaikan pelatihan di BLKI Samarinda harus mengikuti dan lulus uji kompetensi yang diselenggarakan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) yang merupakan kepanjangan tangan dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP). Untuk penempatan kerja bagi para alumni BLKI Samarinda terdapat program pemagangan, *On The Job Training (OJT)*, dan penempatan kerja itu sendiri. Sedangkan adanya alumni BLKI Samarinda yang belum terserap di dunia kerja lebih disebabkan oleh faktor individu alumni tersebut yang kurang berkoordinasi dengan pihak BLKI Samarinda.

3. Penelitian oleh Safitri Indriyani (2015), dengan judul : **Pengaruh Pelatihan Kerja Dan Disiplin Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Karyawan Pada PT. Paradise Island Furniture.**

Penelitian ini menerangkan tentang pengaruh pelatihan dan disiplin kerja terhadap produktivitas kerja karyawan pada PT. Paradise Island Furniture. Dengan jenis penelitian kuantitatif, teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kuesioner yang berupa sejumlah pertanyaan tertulis untuk memperoleh informasi dari responden dalam arti laporan tentang pribadinya atau hal-hal yang diketahuinya. Hasil dari penelitian ini adalah terdapat pengaruh positif dan signifikan pelatihan kerja dan disiplin kerja terhadap produktivitas kerja karyawan pada PT. Paradise Island Furniture. Hal ini dibuktikan dengan hasil statistik uji regresi diperoleh pelatihan kerja dengan koefisien beta ( $\beta$ ) sebesar 0,263 (\*\* $p < 0.05$ ;  $p = 0,000$ ) dan kepuasan kerja ( $\beta$ ) 0,284 (\* $p < 0.05$ ;  $p = 0,000$ ) berpengaruh positif dan signifikan terhadap produktivitas kerja karyawan. Kontribusi pengaruh pelatihan kerja dan disiplin kerja terhadap produktivitas kerja karyawan sebesar ( $\Delta R^2$ ) 0,131.

4. Penelitian oleh Aditya Arie Negara (2013), dengan judul: **Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Membatik Di Balai Latihan Kerja (BLK) Bantul.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemberdayaan masyarakat melalui pelatihan keterampilan membatik di Balai Latihan Kerja (BLK) Bantul serta untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pelatihan keterampilan membatik di BLK Bantul dalam pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan metode observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan subjek penelitian adalah kepala BLK Bantul, para staf, tenaga pendidik fungsional (pelatih) dan warga belajar di BLK Bantul. Hasil

dari penelitian ini adalah Hasil penelitian dalam penelitian ini adalah: 1) Melalui pelatihan keterampilan membuat, upaya pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh BLK Bantul adalah: a) Menciptakan iklim yang kondusif yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran masyarakat agar menyadari dan mengembangkan potensi mereka. b) Memperkuat potensi masyarakat dengan meningkatkan sumber daya manusia (SDM) dan mendampingi masyarakat serta membantu usaha mereka. c) Melindungi masyarakat untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah dengan cara menjalin kerjasama dengan para alumni yang membuka usaha mandiri, memberikan informasi tentang lowongan pekerjaan, program BLK, dan informasi lain. 2) Faktor pendukung dalam pemberdayaan masyarakat melalui pelatihan keterampilan membuat di BLK Bantul adalah pelatih yang berpengalaman, sabar dan ulet; antusiasme dan semangat warga belajar; adanya kerjasama antara pelatih dan warga belajar yang baik; ketersediaan bahan dan alat; dan pemberian uang transport bagi peserta. Sedangkan faktor penghambatnya adalah jumlah pelatih yang belum cukup; kondisi gedung yang kurang luas dan kurang memadai; peralatan yang sudah lama; sarana/fasilitas yang kurang lengkap karena anggaran dana yang terbatas; serta cuaca yang tidak mendukung.

5. Penelitian oleh Nurhayatul Husna, M.Si (2015), dengan judul: **Evaluasi Pelaksanaan Program Pelatihan Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Balai Latihan Kerja (UPTD BLK) Payakumbuh.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan Program Pelatihan Kerja pada UPTD BLK Payakumbuh, menganalisis faktor-faktor *Internal* dan *Eksternal* yang mempengaruhi pelaksanaan Program Pelatihan Kerja pada UPTD BLK Payakumbuh dan menyusun strategi kebijakan untuk mengembangkan Program Pelatihan Kerja pada UPTD BLK Payakumbuh. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mengungkapkan informasi kualitatif sehingga lebih menekankan pada masalah proses dan makna dengan mendeskripsikan sesuatu masalah. Hasil dari penelitian ini adalah BLK belum sepenuhnya mampu memenuhi permintaan semua masyarakat untuk bisa mengikuti Pelatihan yang diadakan di BLK karena kemampuan BLK semakin lama semakin menurun seperti dukungan dana APBD dan APBN yang semakin berkurang, tidak adanya dana pemeliharaan peralatan, jumlah instruktur yang terbatas, sarana dan prasarana yang kurang memadai dan terawat. Hasil evaluasi pada 3 (tiga) pelatihan kerja yaitu Pelatihan Menjahit, Perbaikan Sepeda Motor dan Las dari penyebaran kuesioner kepada peserta pelatihan (reponden) kualitas jasa dari pelayanan masih tergolong kurang atau tidak baik (peserta tidak puas) karena skor gap ketiga pelatihan ini masih negatif (-) sesuai dengan teori *SERVQUAL* apabila skor negatif (-) berarti kualitas jasa kurang atau tidak baik (peserta tidak puas). Sedangkan Diagram *Importance Performance Analysis*

(IPA) menunjukkan yang menjadi prioritas utama perbaikan pelatihan di BLK berdasarkan kuesioner yang diisi koresponden adalah faktor-faktor yang berada pada kuadran A, yaitu faktor-faktor yang dianggap penting oleh peserta pelatihan namun BLK belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan peserta tersebut, dimana yang menjadi prioritas perbaikan pada pelatihan Menjahit adalah jumlah ketersediaan mesin dan peralatan pelatihan, kelengkapan fasilitas ruangan kelas, lingkungan BLK yang kurang terawat dan masalah penerangan, kenyamanan dalam melakukan tugas –tugas pembelajaran dan peserta tidak bisa mendapatkan pelatihan ulang jika membutuhkan lagi. Sedangkan yang menjadi prioritas utama perbaikan pada pelatihan Perbaikan Sepeda Motor adalah tentang perlakuan adil instruktur terhadap peserta, disiplin dan tanggungjawab instruktur terhadap pelatihan, kejelasan informasi mengenai jadwal pelaksanaan pelatihan, kebersihan dan kelengkapan toilet (tissue, sabun) dan peserta tidak bisa mendapatkan pelatihan ulang jika membutuhkan lagi. Adapun untuk pelatihan Las yang menjadi prioritas perbaikan adalah tentang kemampuan staf instruktur berkomunikasi dengan peserta, kejelasan informasi mengenai peraturan dalam pelatihan, jumlah ketersediaan mesin dan peralatan pelatihan serta ketersediaan alat bantu dan keselamatan kerja pada saat pelatihan.

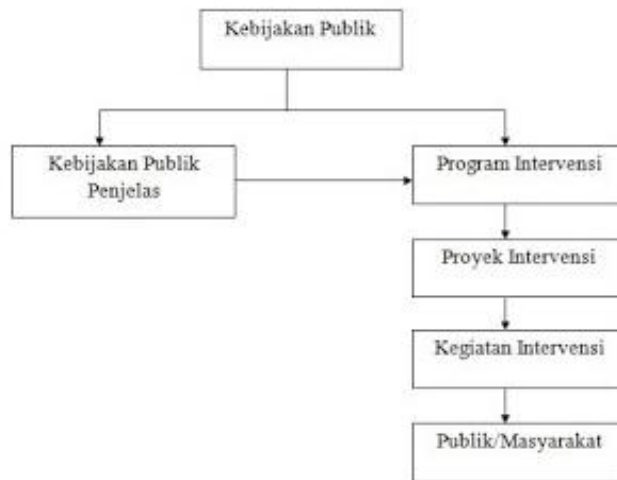
## **2.2 Kajian Teori**

### **2.2.1 Implementasi**

Pengertian implementasi menurut Nurdin Usman (2002:70) adalah suatu hal yang bermuara pada aksi, aktivitas, tindakan serta adanya mekanisme dalam suatu sistem. Implementasi tidak hanya aktivitas yang monoton namun suatu kegiatan yang terencana dengan baik untuk mencapai tujuan kegiatan tertentu. Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2008), Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2003:7) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1 Rangkaian Implementasi Kebijakan



*Sumber : Riant Nugroho (2004:159)*

Implementasi merupakan tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan, tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Model implementasi kebijakan menurut pandangan Edwards III (1980), dipengaruhi empat variabel, yakni; (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan kemudian (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain. Sedangkan menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) disposisi implementor; (6) kondisi sosial, ekonomi dan politik. Banyaknya pendapat dari para ahli menunjukkan keberagaman variabel yang mereka tetapkan sebagai acuan untuk menjelaskan sebuah implementasi. Namun secara garis besar akan ditemui kesamaan dalam variabel yang telah ditetapkan oleh para ahli tersebut.

### 2.2.2 Pelatihan Kerja

Menurut Widodo (2015:82), pelatihan merupakan serangkaian aktivitas individu dalam meningkatkan keahlian dan pengetahuan secara sistematis sehingga mampu memiliki kinerja yang profesional di bidangnya. Pelatihan adalah proses pembelajaran yang memungkinkan pegawai melaksanakan pekerjaan yang sekarang sesuai dengan standar. Sedangkan berdasarkan Peraturan Daerah No. 35 Tahun 2000

tentang Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur tertulis bahwa Pelatihan kerja adalah keseluruhan kegiatan untuk memberi, memperoleh, meningkatkan serta mengembangkan ketrampilan atau keahlian, produktivitas, disiplin, sikap dan etos kerja pada tingkat ketrampilan dan keahlian tertentu sesuai dengan jenjang dan kualifikasi jabatan atau pekerjaan, baik di sektor formal maupun di sektor informal.

Pelatihan kerja yang merupakan hak setiap pekerja dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan keterampilan serta keahlian sesuai bakat, minat, dan kemampuannya diselenggarakan oleh lembaga perwakilan pemerintah, swasta, dan perusahaan. Pelatihan kerja juga harus mempunyai tujuan yang sesuai agar nantinya bisa mendatangkan manfaat bagi pelaku/peserta pelatihan kerja. Menurut Widodo (2015:84), mengemukakan bahwa tujuan pelatihan yang dilakukan oleh perusahaan adalah untuk meningkatkan produktivitas, meningkatkan kualitas, mendukung perencanaan SDM, meningkatkan moral anggota, memberikan kompensasi yang tidak langsung, meningkatkan kesehatan dan keselamatan kerja, mencegah kedaluarsa kemampuan dan pengetahuan personel, meningkatkan perkembangan kemampuan dan keahlian personel.

Selain adanya tujuan yang jelas, sasaran dari pelatihan, serta manfaat yang didapatkan dari pelatihan, diperlukan juga hal-hal yang dapat mendukung proses penyelenggaraan pelatihan kerja itu sendiri. Menurut Sofyandi dalam Noviantoro (2009:39), dimensi program pelatihan yang efektif yang diberikan perusahaan kepada pegawainya dapat diukur melalui:

- a. Materi Pelatihan (Isi Pelatihan) yaitu, apakah isi program pelatihan relevan dan sejalan dengan kebutuhan pelatihan itu *up to date*.
- b. Metode Pelatihan, apakah metode pelatihan yang diberikan telah sesuai untuk subjek itu dan apakah metode pelatihan tersebut sesuai dengan gaya belajar peserta pelatihan.
- c. Sikap dan Keterampilan Instruktur/Pelatih, apakah instruktur mempunyai sikap dan keterampilan penyampaian yang mendorong orang untuk belajar.
- d. Lama Waktu Pelatihan, yaitu berapa lama waktu pemberian materi pokok yang harus dipelajari dan seberapa cepat tempo penyampaian materi tersebut.
- e. Fasilitas Pelatihan, apakah tempat penyelenggaraan pelatihan dapat dikendalikan oleh instruktur, apakah relevan dengan jenis pelatihan dan apakah makananya memuaskan.

Sedangkan Penyelenggaraan pelatihan kerja wajib memenuhi syarat-syarat seperti yang dijelaskan Sastrohadiwiryono (2005:16) sebagai berikut:

- a. Tersedianya tenaga pelatihan
- b. Tersedianya dana bagi kelangsungan kegiatan penyelenggaraan pelatihan kerja
- c. Kurikulum
- d. Akreditasi
- e. Sarana dan prasarana pelatihan kerja

Menurut Hamalik (2005) dan Gomes (2003), pelaksanaan program pelatihan meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Tujuan pelatihan  
Dalam merencanakan pendidikan dan latihan, hal pertama yang harus diperhatikan adalah penentuan tujuan. Adanya tujuan pendidikan dan pelatihan membuat kegiatannya dapat terarah.
- b. Manfaat pelatihan  
Setiap pelaksanaan kegiatan diharapkan dapat memberikan manfaat, baik untuk individu maupun organisasi. Adanya manfaat bagi individu menjadikan orang termotivasi untuk selalu meningkatkan kualitas sumber dayanya.
- c. Peserta pelatihan  
Penetapan peserta erat kaitannya dengan keberhasilan suatu pelatihan, oleh karena itu perlu dilakukan seleksi untuk menentukan peserta agar memenuhi persyaratan yang telah ditentukan seperti:
  - 1) Persyaratan akademik yang berupa jenjang pendidikan dan keahlian
  - 2) Jabatan
  - 3) Pengalaman kerja
  - 4) Motivasi dan minat terhadap pekerjaannya
  - 5) Tingkat intelektualitas yang diketahui melalui tes seleksi
- d. Pelatih (instruktur)  
Pelatih atau instruktur sebagai penyampai materi memegang peranan penting terhadap kelancaran dan keberhasilan program pelatihan, maka pelatih yang terpilih harus ahli dan berkualifikasi profesional. Syarat pelatih yang dapat digunakan sebagai pertimbangan adalah:
  - 1) Telah disiapkan secara khusus sebagai pelatih yang ahli dalam spesialisasi tertentu;
  - 2) Memiliki kepribadian yang baik;
  - 3) Berasal dari dalam lingkungan organisasi itu sendiri.
- e. Waktu Pelatihan  
Lamanya pelatihan berdasarkan pertimbangan berikut:
  - 1) Jumlah dan mutu kemampuan yang hendak dipelajari dalam pelatihan tersebut lebih banyak dan lebih tinggi bermutu, kemampuan yang ingin diperoleh mengakibatkan lebih lama diperlukan latihan;
  - 2) Kemampuan belajar para peserta dalam mengikuti kegiatan pelatihan;
  - 3) Media pengajaran yang menjadi alat bantu bagi peserta dan pelatih.
- f. Materi Pelatihan  
Materi yang diberikan kepada peserta pendidikan dan pelatihan harus disesuaikan dengan tujuan.
- g. Fasilitas  
Fasilitas yang diperlukan dalam pelatihan yang mendukung kegiatan.
- h. Model atau Metode Pelatihan

Penggunaan metode pelatihan tergantung dari tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Model pelatihan adalah suatu bentuk pelaksanaan pelatihan yang di dalamnya terdapat program pelatihan dan tata caranya.

i. Media Pelatihan

Media pelatihan adalah salah satu komponen yang berfungsi sebagai unsur penunjang proses pelatihan, dan mengunggah gairah motivasi belajar. Pemilihan dan penggunaan media ini mempertimbangkan tujuan dan materi pelatihan, ketersediaan media itu sendiri, serta kemampuan pelatih untuk menggunakannya.

### 2.2.2 Komunikasi

Menurut Agustino (2006:157), komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidori di tengah jalan.
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
3. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan.

Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita



kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

### 2.2.3 Sumber Daya

Edwards III (1980:11) mengategorikan sumber daya organisasi terdiri dari : “*Staff, information, authority, facilities; building, equipment, land and supplies*”. Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; “*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided and reasonable regulation will not be developed*“. Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

1. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
2. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
3. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
4. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel

dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

#### **2.2.4 Disposisi**

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

#### **2.2.5 Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (public affair).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama

dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure(SOP) dan fragmentasi". "Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

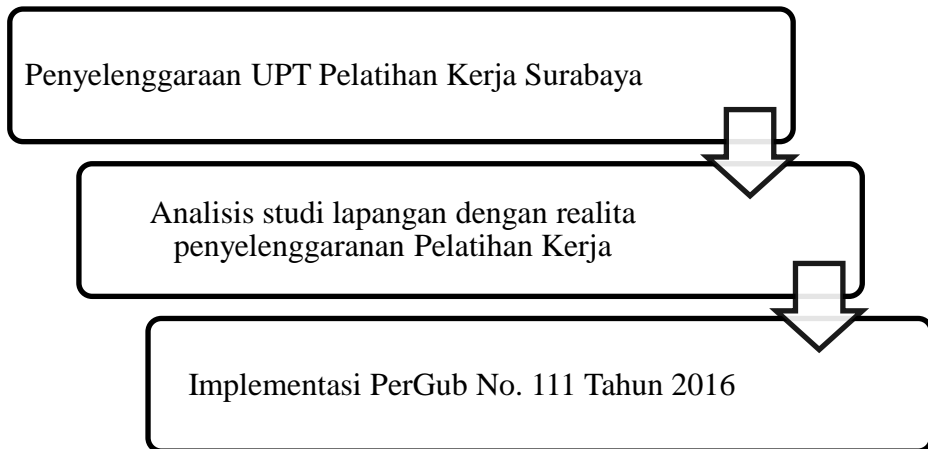
Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fregmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Budi Winarno,2005:153-154):

"Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk".

"Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan".

### 2.3 Kerangka Dasar Pemikiran

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir



*Sumber : Penulis*