

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian, Peneliti, dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian
1.	<p>Analisis Efektivitas Penerapan <i>Cash Management System</i> (CMS) Dalam Meningkatkan <i>Value Added Activity</i> Pada Bank Rakyat Indonesia Cabang Madiun</p> <p>Damasmika Windu Triyanto 2018</p>	<p>Implementasi CMS juga memberikan nilai tambah antara lain: 1) Nasabah yang terus bertambah mulai dari awal penerapan CMS kemudian memakai CMS karena dirasa dapat membantu dalam menyelesaikan tugas. 2) Brand atas penghargaan yang berikan kepada devisi sebagai pemrakarsa CMS BRI di Kantor Cabang Madiun. 3) Memberikan manfaat skala besar kepada perusahaan atas implementasi CMS karena dengan CMS perusahaan mampu mengenakan produk-produk BRI lainnya kepada masyarakat secara luas</p>
2.	<p>Analisis Penerapan Sistem Transaksi Nontunai Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung</p> <p>Angelina Pelealu 2018</p>	<p>Bendahara tidak harus memegang uang tunai dengan berbagai resiko kejahatan, kehilangan, dan kesalahan hitung; menghindari penyalahgunaan keuangan di perangkat daerah; penggunaan anggaran lebih efisien dan arus keluar masuk kas lebih terkontrol; meningkatkan pengendalian internal pengelolaan kas; dan mempermudah bendahara penerimaan dalam penagihan retribusi kebersihan, karna sebagian penagihannya sudah langsung dibayarkan oleh wajib retribusi lewat bank atau rekening</p>
3.	<p>Penerapan Transaksi Nontunai Dalam Pelaksanaan Belanja Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Prinsip <i>Good Governance</i> (Studi Kasus Pada Badan Pengelolaan</p>	<p>Dilihat dari prinsip kuntabilitas, transaksi belanja pemerintah daerah menjadi bisa lebih dipertanggungjawabkan karena aliran dana dapat terpantau secara jelas sehingga lebih akuntabel dan</p>

No	Judul Penelitian, Peneliti, dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian
	Keuangan Dan Aset Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat) Selly Septiani 2018	menekan tingkat penyelewengan terutama korupsi. Pelaksanaan belanja pemerintah daerah setiap transaksi menjadi real time, terekam jejak transaksinya serta seluruh transaksi dapat ditelusuri dan dipantau secara mudah dengan melihat rekening koran. Dengan CMS sudah jelas tertera nominal uang yang diterima, dikirim serta tujuan pengiriman.

B. Implementasi

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses playanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan.

Anderson (1975) menyebutkan 4 (empat) aspek penting dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuan atas suatu efek atau dampak implementasi. Implementasi kebijakan dalam pemerintah yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna merahi dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisi lain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Sementara itu menurut pendapat Van Mater dan Van Horen dalam Winarno (2005), proses implementasi sebagai berikut :

“those actions by public or private individuals (or groups) that are

directed at the achievement of objectives set forthe in prior decisions”

Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saran-saran birokrasi, melalui lebih dari itu, termasuk masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Fungsi implementasi kebijakan menurut Abdul Wahab (1997) adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome* (hasil). Sayangnya, dalam khasanah pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik, harus diakui bahwa hanya baru pada dasar terakhir ini saja para ilmuwan sosial, khususnya para ahli ilmu politik menaruh perhatian yang besar terhadap masalah persoalan pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan menurut Pressman dan Wildavsky dimaknai dengan beberapa kata kunci, antara lain: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*), (Agus dan Ratih 2012:20). Jadi

implementasi kebijakan dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil atau tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno 2005:101). Definisi ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitisasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Selain itu, Riant Nugroho (2004:158) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Mazmanian & Paul Sabatier dalam Wahab (2004:68), implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut

mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Dari berbagai pendapat mengenai implementasi kebijakan dari para ahli di atas, implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebuah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya mewujudkan tujuan kebijakan.

Dalam bukunya Soebarsono (2005: 87) menuliskan bahwa suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* tidak dapat menjamin keberhasilan kebijakan tersebut dalam implementasinya. Ada beberapa variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program akan melibatkan berbagai upaya yang dilakukan oleh *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur kelompok sasaran.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diambil dari berbagai pandangan antara lain (Soebarsono, 2005:89–104):

a. Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi sebagai sarana untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran (target group)

sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2) Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas dokumen saja. Implementasi tidak akan berjalan efektif apabila kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti: komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

b. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel Isi Kebijakan mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- 2) Jenis Manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- 5) Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- 6) Apakah sumber dayanya telah memadai.

Sedangkan variabel Lingkungan Implementasi mencakup:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

c. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier(1983)

Berpendapat bahwa ada 3 (tiga) kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables effecting implementation*).

C. Konsep Kebijakan Publik dalam Mewujudkan *Good Governance*

Bersamaan dengan reformasi dari sistem politik ke arah yang lebih demokratis, berkembang pula pemikiran tentang "*Good Governance*" atau pemerintahan (pengurusan pemerintah) yang baik. Tetapi pengertiannya masih simpang siur, pada umumnya *Good Governance* berarti pemerintahan yang bersih, atau *clean government*. Seringkali juga mengarah pada pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Ada juga beberapa pengertian lainnya, diantaranya:

Menurut Rewansyah (2010:80) "*Governance* (kepemerintahan) yang merujuk pada proses, yaitu proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara dengan melibatkan bukan saja negara, tetapi juga semua stakeholder yang ada, baik itu dunia usaha/bisnis dan masyarakat madani (*civil society*)."

Governance sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan,

sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good Governance*).

Menurut World Bank dalam Mustafa (2013:187) : “*Good Governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi. Baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.”

Menurut Elahi dalam Momna Yousaf (2015) “*Good Governanceis defined as a process as well as a structure that guide the political and socio economic relationships and it refers to several characteristics or indicators such as: participation, rule of law, transparency, responsiveness and accountability. Citizens' perspective of Good Governanceis the improvement of the structure of public service and administration.*”

Dari pernyataan di atas jelaslah bahwa *Good Governance* didefinisikan sebagai proses serta struktur yang membimbing politik dan hubungan sosial ekonomi dan mengacu pada beberapa karakteristik atau indikator seperti: partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsif dan akuntabilitas. Perspektif warga negara dari *Good Governance* adalah perbaikan struktur pelayanan publik dan administrasi.

Menurut Azlina dan Amelia (2014) “*Good Governancediartikan sebagai tata kelola yang baik pada suatu usaha yang dilandasi oleh etika profesional dalam berusaha/berkarya. Good Governance* merupakan wujud dari penerimaan akan pentingnya suatu perangkat peraturan atau tata kelola yang baik untuk mengatur hubungan, fungsi dan kepentingan berbagai pihak dalam urusan bisnis maupun pelayanan publik.”

Istilah *Governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public Governance*, *private Governance*, *corporate Governance*, dan *banking governance*. Secara sederhana, *Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Baik yang dimaksud adalah mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai prinsip-prinsip dasar *good Governance*.

Dari segi fungsional, aspek *Governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau justru sebaliknya dimana pemerintahan tidak berfungsi secara efektif dan terjadi inefisiensi. Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertitik tolak dari prinsip-prinsip ini maka didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah masalah publik. Dalam konsep *Governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri (Sumarto, 2003).

Dapat dikatakan bahwa *Good Governance* adalah suatu

penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita *Good Governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

Namun cita *Good Governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip *Good Governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good Governance*, yaitu: (Rosyada, 2000)

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap

anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita *Good Governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa

menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan bersama.

5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita *Good Governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan Efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas dilembaga.

9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menanggapi perubahan yang ada.

Governance lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut. Sedangkan arti *good* dalam pemerintahan yang baik (*good Governance*) mengandung pemahaman:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif, efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan (Sedarmayanti, 2009: 274).
3. Pemerintahan (*Governance*) sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) adalah *Governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi

pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut (Sedarmayanti, 2009: 273).

Aktor-aktor *Good Governance* menurut Sedarmayanti (2009: 280), antara lain:

1. Negara/pemerintah: konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Dalam kaitannya dengan bidang pendidikan, pemerintah dan dinas dinas yang berkaitan seperti dinas pendidikan. Negara sebagai salah satu unsur *Governance*, didalamnya termasuk lembaga politik dan lembaga sektor publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari.
2. Sektor swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta.
3. Masyarakat madani: kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Dalam bidang pendidikan ada yang dinamakan Dewan Pendidikan yang merupakan lembaga independent yang memiliki posisi sejajar dengan Bupati/ Walikota dan DPRD.

Good Governance memungkinkan adanya kesejajaran peran antara ketiga aktor di atas. Sebagaimana dalam pengembangan kapasitas *Good Governance*, ada yang disebut dengan perubahan dalam distribusi kewenangan yaitu telah terjadi distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat. Artinya saat ini pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan, masyarakat dan juga pihak swasta pun berkesempatan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.

D. Pembayaran Nontunai

Nontunai adalah sistem pembayaran digital tanpa menggunakan uang fisik (kertas maupun logam), yang diperkenalkan ke publik mulai tahun 1990-an. Di Indonesia, sistem pembayaran tanpa uang kartal ini tidak dirancang sebagai pengganti sistem pembayaran tunai, tapi saling melengkapi satu sama lain.

Seiring transaksi pembayaran digital makin populer di masyarakat, pemerintah dan Bank Indonesia gencar mendorong adopsi pembayaran digital. Salah satu sasaran pemerintah mendorong pembayaran digital yakni meningkatkan inklusi keuangan.

Seiring dengan perkembangan teknologi yang pesat, pola dan instrumen pembayaran dalam transaksi ekonomi juga mengalami perubahan. Kemajuan teknologi dalam instrumen pembayaran menggeser peranan uang tunai sebagai alat pembayaran ke dalam bentuk pembayaran nontunai yang lebih efisien dan ekonomis.

Beberapa bentuk pembayaran nontunai yang sudah kita kenal antara lain adalah transfer antar bank maupun transfer intra bank melalui jaringan

internal bank sendiri. Selain itu pembayaran nontunai juga bisa dilakukan dengan kartu sebagai alat pembayaran seperti kartu ATM, kartu debit dan kartu kredit. Selain didukung oleh kemajuan teknologi, adanya perubahan pola hidup masyarakat dan berkembangnya inovasi menambah macam transaksi nontunai. Kita akhirnya mengenal pembayaran dengan uang elektronik atau *e-money*.

Berbeda dengan kartu ATM, kartu debit, dan kartu kredit yang terhubung langsung ke rekening pengguna, transaksi melalui *e-money* tidak terhubung dengan rekening pengguna melainkan memiliki kantong sendiri yang dapat diisi ulang dengan cara top-up.

Pembayaran dengan uang elektronik ini sudah lama diperkenalkan Bank Indonesia sebagai alat pembayaran resmi di wilayah Indonesia. Pada 14 Agustus 2014, Gubernur Bank Indonesia saat itu Agus D.W Martowardojo di Jakarta secara resmi mencanangkan Gerakan Nasional NonTunai (GNNT). GNNT ditujukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penggunaan instrumen nontunai, sehingga berangsur-angsur terbentuk suatu komunitas atau masyarakat yang lebih menggunakan instrumen nontunai (*Less Cash Society/LCS*) khususnya dalam melakukan transaksi atas kegiatan ekonominya. Sebagai bentuk komitmen atas perluasan penggunaan instrumen nontunai, kami akan menjadikan GNNT sebagai gerakan tahunan yang didukung dengan berbagai kegiatan untuk mendorong meningkatkan pemahaman masyarakat akan penggunaan instrumen nontunai dalam melakukan transaksi pembayaran.

Transaksi nontunai bisa memberi kontribusi terhadap stabilitas sistem keuangan negara kita. Paling sederhana adalah, dengan transaksi nontunai yang semakin meningkat, itu berarti akan mengurangi beban negara dalam mencetak uang kartal, baik uang kertas maupun uang logam. Dengan begitu

ada anggaran yang bisa dihemat.

Pembayaran nontunai juga relatif lebih aman, dan dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem pembayaran karena transaksinya lebih murah, cepat, dan mudah sehingga dapat meningkatkan produktivitas perekonomian negara.

Selain itu, transaksi nontunai pada akhirnya akan berpengaruh terhadap jumlah uang yang beredar di masyarakat. Apabila jumlah uang terlalu banyak beredar maka akan memicu kenaikan harga dan kenaikan harga yang terjadi secara terus menerus akan berpotensi menyebabkan inflasi. Peningkatan inflasi yang terus menerus hingga tidak mampu dikontrol oleh otoritas moneter akan mengganggu stabilitas sistem keuangan.

Karena itulah sebaiknya masyarakat menggunakan uang nontunai sebagai alat transaksi keuangan. Sekalipun begitu, bukan berarti uang tunai nantinya akan hilang dari peredaran. Bank Indonesia masih tetap mencetak dan tidak menghilangkan penggunaan uang tunai (kartal). Hal ini disebabkan luasnya wilayah NKRI dan jangkauan infrastruktur nontunai yg belum 100 persen merata di seluruh wilayah. Jika di suatu daerah tidak mendapatkan akses internet atau sinyal telekomunikasi, kebutuhan tunai masih tinggi. Juga di daerah perbatasan, uang tunai masih diperlukan untuk meyakinkan kedaulatan NKRI.

Pencanangan Gerakan Nasional Nontunai yang sudah dilakukan Bank Indonesia ini juga harus diimbangi dengan kebijakan peningkatan keamanan dalam alat pembayaran nontunai. Hal ini bertujuan untuk menjaga kepercayaan masyarakat akan berbagai alternatif instrumen pembayaran yang dapat mereka gunakan dalam kegiatan ekonomi sehari-hari.

Aspek perlindungan konsumen karena instrumen pembayaran nontunai ini termasuk baru dan belum banyak dikenal masyarakat. Hal ini

bertujuan supaya masyarakat sebagai konsumen tidak dalam posisi lemah yang diakibatkan dari kurang pahaman mereka atas manfaat dan risiko dari mekanisme pembayaran nontunai yang mereka gunakan.

Perkembangan sistem pembayaran yang semakin pesat perlu diiringi dengan peningkatan keamanan demi memastikan tercapainya jasa sistem pembayaran yang aman, andal, efisien, serta lancar.

E. Teori-teori

1. Teori Kebijakan Publik

Menurut William Dun (1999) mengatakan bahwa:

“Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.”

Siti Kurnia Rahayu (2010) mengutip pengertian kebijakan negara yang dikemukakan oleh Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan sebagai *a projected program of goals, values and practices*. Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Lauddin Marsuni, 2006).

Sedangkan Subarsono (2005:2) menulis dalam bukunya bahwa menurut Thomas Dye (1981:1) definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu

menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Selanjutnya Rahayu (2010) mengintisarikan bahwa kebijakan terdiri dari unsur-unsur esensial, yaitu:

- a. Tujuan (*goal*)
- b. Proposal (*plans*)
- c. Program
- d. Keputusan
- e. Efek

Untuk dapat lebih mengenal pengertian kebijakan publik ini, menurut Suharto (2008) yang mengutip dari Young & Quinn (2002) terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang dimasyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik dibuat oleh sebuah instansi pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Selanjutnya Soebarsono (2005) menuliskan bahwa kebijakan publik memiliki kerangka kerja yang disebut dengan kerangka kerja kebijakan publik. Kerangka kerja tersebut akan ditentukan oleh beberapa variabel antara lain sebagai berikut:

- a. Tujuan yang akan dicapai.

Yaitu mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan

semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.

- b. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan.

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material dan infrastruktur lainnya.

- d. Kemampuan orang-orang yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas orang-orang yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

- e. Lingkungan sekitarnya.

Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoritas atau demokratis (6-8).

Kebijakan publik memiliki karakteristik (Batinggi, 2004; 17) sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkait. Kebijakan publik merupakan rangkaian atau terdiri atas banyak keputusan. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat selalu diikuti

oleh petunjuk pelaksanaannya yang juga merupakan kebijakan publik, dan kebijakan tersebut harus saling terkait satu sama lain.

- b. Kebijakan publik merupakan konsep, asas, atau pedoman untuk berbuat atau tidak berbuat terhadap sesuatu hal tertentu.

Kebijakan publik dipakai sebagai dasar dan pedoman dalam menjalankan 1 (satu) kegiatan tertentu, misalnya Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pemeriksaan di bidang Perpajakan merupakan suatu pedoman bagi Petugas Pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan lapangan.

- c. Kebijakan Publik merupakan satu kegiatan yang dinamis.

Kebijakan publik selalu berkembang mengikuti kondisi dan situasi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu, sehingga kebijakan tersebut tidak statis.

- d. Kebijakan Publik dibuat dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya digunakan oleh pemerintah sebagai landasan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.

Disamping itu perlu dipelajari bagaimana suatu proses kebijakan publik. Soebarsono (2005) dalam bukunya telah merangkum dari beberapa ahli mengenai proses kebijakan publik yang merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas intelektualnya adalah perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

James Anderson (1978:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

a. Formulasi Masalah (*Problem Formulation*)

Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

b. Formulasi Kebijakan (*Formulation*)

Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c. Penentuan Kebijakan (*Adoption*)

Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

d. Implementasi (*Implementation*)

Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

e. Evaluasi (*Evaluation*)

Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan Michael Howlet dan M.Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.

- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Kebijakan publik dapat dikategorikan kedalam beberapa jenis yang dapat disebut juga sebagai jenis kebijakan (James Anderson; 1979: 126- 132), yaitu:

- a. Kebijakan substantif, adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan prosedural, adalah kebijakan yang mengatur bagaimana kebijakan substantif dapat dijalankan.
- c. Kebijakan distributif, adalah kebijakan yang menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu.
- d. Kebijakan regulatori, adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat.
- e. Kebijakan re-distributif, adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- f. Kebijakan material, adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran.
- g. Kebijakan simbolis, adalah kebijakan yang memberikan manfaat

simbolis pada kelompok sasaran.

- h. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum, adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.

Makna kebijakan publik menurut James Anderson menyatakan bahwa kebijakan publik itu adalah "*a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" suatu langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi (Riant Nugroho, 2014:125). Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Carl I. Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Riant Nugroho 2014:126). Artinya sebuah kebijakan yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok tertentu dalam pelaksanaannya ada hambatan namun harus tetap mencari peluang untuk menjalankannya. Kebijakan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat agar mudah dalam proses implementasinya.

Pendapat lain diungkapkan oleh Thomas R Dye, mendefinisikannya sebagai "*is whatever government choose to do or not*

to do" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan tindakan dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. (Riant Nugroho 2014:126).

Dari berbagai pendapat mengenai kebijakan publik, secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara/pemerintah/instansi sebagai strategi untuk mengatasi sebuah masalah yang direalisasikan untuk sebuah tujuan secara terstruktur dan dibuat berdasarkan hukum.

2. Teori Implementasi

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warga negaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Pemaknaan implementasi secara sempit adalah sebuah kegiatan rutinitas (administratif), mengelola distorsi komunikasi tentang makna kebijakan (tujuan, manfaat, sasaran). Kemudian bermakna *command and control* pimpinan, pola relasi antara berbagai unit organisasi/individu

yang memiliki otoritas dalam hirarki organisasi. Secara luas, implementasi menyangkut banyak aktor dan kepentingan serta konflik, mengambil keputusan atas siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Implementasi menurut Lane merupakan formula persamaan fungsi dari maksud, *output* dan *outcome* yaitu fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Penekanan pada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Van Horn dan Van Meter "*those actions by public and private individual (or groups) that are the achievement or objectives set forth in prior policy*" tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas kebijakan.

Implementasi dimaksudkan membawa ke suatu hasil (akibat) melengkapinya dan menyelesaikannya. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Pressman dan Wildavsky mengemukakan bahwa "*implimentation as to carry out, accomplish, fullfil, produce, complete*" maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapinya (Pressman dan Wildavsky, 1978:21).

Jadi Implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila dikaitkan dengan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan

sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara yaitu:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Wahab, 2001:65).

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Menurutnya implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2003:132).

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis.

Faktor- faktor tersebut diantaranya:

- a. Kondisi lingkungan. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.
- b. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.

Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

- c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).
- d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. (Subarsono, 2005:101).

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan.

F. Gambaran Umum Sekretariat DPRD Kab Pulang Pisau

- a. Dasar Hukum

Pembentukan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pulang Pisau Nomor 2 Tahun 2005 tanggal 3 Mei 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pulang Pisau dan dalam rangka penyesuaian dengan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Sesuai ketentuan Peraturan Daerah tersebut diatas, kedudukan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau

adalah unsur pelayanan terhadap anggota dan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau dipimpin oleh seorang Sekretaris dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggungjawab Kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau dan secara administrasi bertanggung jawab Kepada Bupati Pulang Pisau melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Pulang Pisau.

b. Tugas Pokok

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau mempunyai tugas pokok membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka melaksanakan segala kegiatan meliputi pelaksanaan informasi, keuangan dan administrasi serta asistensi dalam rangka pelaksanaan tugas, wewenang serta hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c. Fungsi

Fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau terdiri dari :

- a. Pengelolaan Tata Usaha Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Memfasilitasi Rapat Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Pelaksanaan Pengelolaan Administrasi Keuangan dan Urusan Rumah Tangga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau;
- d. Membantu Kelancaran Pelaksanaan Tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau;
- e. Mengkaji dalam pelaksanaan pelayanan informasi;

d. Lingkup Strategis

a. Posisi Wilayah

Kabupaten Pulang Pisau adalah merupakan Kabupaten Pemekaran Kabupaten Kapuas, terletak pada jalur lintas Transportasi antar Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Kalimantan Selatan, antar Kota/Kabupaten sehingga lintas ekonomis, sosial budaya khususnya mobilitas kependudukan.

b. Sumber Daya Manusia

Manusia sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial berpotensi untuk melakukan berbagai perilaku yang berdimensi Politik, ekonomi dan Kultural yang dinamis, sehingga perlu diantisipasi kearah iklim kondusif yang menguntungkan suasana bermasyarakat, bebangsa dan bernegara dalam rangka mendukung pembangunan.

Untuk mencapai maksud tersebut tidak terlepas dari sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan operasional Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau yang ada saat ini.

Sebanyak 29 orang terdiri dari :

a. Tenaga Struktural :

- 1) Pejabat Eselon II.B : 1 Orang
- 2) Pejabat Eselon III.A : 2 Orang
- 3) Pejabat Eselon IV.A : 4 Orang

b. Tenaga Fungsional : 0 Nihil

c. Tenaga Pelaksana : 13 Orang

Formasi Pegawai Negeri pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulang Pisau dalam mendukung pelaksanaan

operasional dibandingkan dengan asumsi kebutuhan dan beban kerja menurut jenis, Sifat Pekerjaan, Peralatan, Kapasitas serta Jabatan, ternyata masih kekurangan pejabat dan staf dari yang semestinya seperti terlihat dalam Tabel 2.1 berikut ini.

Tabel 2.2
Bezeting Formasi pada Sekretariat DPRD Kabupaten Pulang Pisau

No	Formasi Pegawai Negeri Sipil			Keterangan
	Jabatan Struktural/Non Struktural	Keadaan Sekarang	Kebutuhan	
1	Sekretaris DPRD/Eselon II.B	1 Orang	1 Orang	
2	Kepala Bagian/Eslon III.A	2 Orang	2 Orang	Kekurangan 1 orang
3	Kepala Sub Bagian	3 Orang	4 Orang	
4	Pemegang Kas	1 Orang	1 Orang	
5	Pemegang Pembukuan / Non Struktural	1 Orang	1 Orang	1 Dirangkap Struktural
6	Pemegang Dokumen Pengeluaran dan Penerimaan Uang	1 Orang	2 Orang	
7	Pemegang Barang Unit / Non Struktural	1 Orang	2 Orang	Kekurangan orang
8	Pelaksana	13 Orang	15 Orang	

17