

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi kepustakaan

Dalam penulisan karya ilmiah atau suatu penelitian diperlukan konsep landasan atau pijakan sebagai pedoman untuk mengemukakan dan memahami permasalahan penelitian agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penelitian ini. Selanjutnya dapat dilihat konsep teori yang berhubungan dengan penelitian serta akan diuraikan beberapa teori yang digunakan dalam penulisan ini.

1. Pemerintahan

a. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara. Government dari bahasa Inggris dan Gouvernment dari bahasa Perancis yang keduanya berasal dari bahasa Latin, yaitu Gubernaculum, yang berarti kemudi, tetapi diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia menjadi Pemerintah atau Pemerintahan dan terkadang juga menjadi Penguasa.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. (C.F. Strong)

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas- tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Pemerintahan adalah lembaga atau badan public yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, sedangkan pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara (Ermaya Suradinata)

b. Teori pemerintahan

Menurut Gaebler dalam Salamoen Soeharyo dan nasri Effendy (2009:8) bahwa governance adalah proses dimana kita memecahkan masalah kita bersama dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Govenance melibatkan berbagai pelaku, pelaku yang berkepentingan atau stakeholder yang pada dasarnya yang terdiri atas negara atau pemerintah dan non pemerintah atau masyarakat yang tergantung pada permasalahan dan peringkat pemerinthan dapat meliputi kalangan yang luas dan beraneka ragam.

Menurut Boediningsih (2010:1) pemerintah dalam arti luas menurut ajaran Montesquieu dalam trias *politica* meliputi tiga kekuasaan 1) Pembentukan undang-undang, 2) Pelaksanaan; dan 3) Peradilan. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya dalam pelaksana (eksekutif) saja, tidak termasuk dalam badan perundang-undangan, peradilan dan kepolisian.

Sedangkan Erliana Hasan (2010:2) menyatakan bahwa pemerintahan adalah suatu organisasi yang memiliki hak untuk melaksanakan kewenangan berdaulat atau

tertinggi. Pemerintah dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari pada suatu kementerian yang diberi tanggung jawab memelihara perdamaian dan keamanan negara.

Selanjutnya Erliana Hasan (2010:2) menyatakan bahwa pemerintahan dalam arti sempit dapat dipandang sebagai aktifitas memerintah yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif saja) dan jajarannya guna mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerinthan dalam arti luas dapat pula dipandang sebagai aktifitas pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, yudikatif dan eksekutif dalam mencapai tujuan negara.

Inu Kencana Syafi'i(2003:3) menyatakan bahwa di dalam kata dasar "Peintah" paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung didalamnya sebagai berikut :

1. Ada dua pihak yaitu yang memrintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan pihak legistimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat
3. Hal yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada Pemerintah yang sah
4. Antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik secara vertikal maupun horizontal

Bayu Surianingrat (2007:11) bahwa kata pemerintahan dan pemerintah dijumpai dalam bahasa asing, salah satunya bahsa inggris "Government" yang diturunkan dari kata kerja 'to govern' yang artinya :

1. Melaksanakan wewenang pemerintah;
2. Cara atau sistem pemerintah;
3. Fungsi atau kekuasaan untuk memerinta;
4. Wilayah atau negara yang diperintah;
5. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara.

Menurut Talizidulu Ndraha (2002:74-75) bahwa konsep pemerintahan

adalah sebagai berikut :

1. Badan publik yaitu badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute providing suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi
2. Pemerintah dalam Arti Terluas, adalah semua lembaga negara seperti yang diatur dalam UUD (konstitusi) suatu negara.
3. Pemerintah dalam Arti Luas adalah sebuah lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintah. Hal ini terdapat misalnya di Indonesia di bawah UUD 1945 : kekuasaan pemerintah meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Bahkan kepada presiden dilimpahkan "*concentration of power and responsibility*"
4. Pemerintah dalam Arti Sempit yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.
5. Pemerintah dalam Arti Tersempit yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemilihan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dianggap setara tetapi lebih luas ketimbang pabrik pada perusahaan.
6. Pemerintah dalam Arti Pelayanan, diambil dari konsep civil servant. Disini pemerintah dianggap sebagai sebuah warung (toko) dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan (pembeli)
7. Pemerintah dalam Konsep Pemerintahan Pusat yaitu pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tertinggi); pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintahan daerah.
8. Pemerintah dalam Konsep Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan pemerintahan pusat yang dianggap mewakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya.
9. Pemerintah dalam Konsep Pemerintahan Wilayah. Pemerintahan dalam arti ini dikenal dalam negara yang menggunakan asas desentralisasi dan desentralisasi, contohnya Indonesia dibawah UU 5/74 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah. Kekuasaan (urusan) pusat di daerah dikelola oleh pemerintah wilayah.
10. Pemerintah dalam konsep Pemerintah Dalam Negeri. Konsep ini berasal dari tradisi Belanda (*binnenlandsbestuur*, BB, *pamong praja*)
11. Pemerintah dalam Konteks Ilmu Pemerintahan adalah semua Lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan civil.

Sedangkan Menurut Inu Kencana (2007:44-46) bahwa untuk teknik pemerintahan di Indonesia, maka perlu diketahui beberapa teknik sebagai berikut:

- a. Koordinasi. Unsur yang diperlukan dalam koordinasi adalah sebagai berikut : 1) Pengaturan; 2) Sinkronisasi; 3) Kepentingan Bersama; 4) Tujuan Bersama.
- b. Partisipasi

- c. Desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintahan pusat atau daerah tingkat atasnya kepada Pemerintah Daerah, untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.
- d. Dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat atau Kepada Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
- e. Sentralisasi. Sentralisasi adalah pemutusan kekuasaan pada pemerintah pusat dalam hubungan pusat dan daerah pada suatu sistem pemerintahan.
- f. Integrasi. Integrasi adalah usaha yang dilakukan untuk mempengaruhi sikap rakyat yang sedemikian rupa sehingga mereka dapat memberikan keputusan kepada organisasi atau pemerintah pusat.
- g. Delegasi. Delegasi adalah proses dimana setiap otoritas seorang atasan diteruskan kebawah kepada seorang bawahan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah badan atau organisasi yang memiliki wewenang untuk membuat perundang-undangan, melaksanakan untuk mencapai tujuan negara. Ketika ada pemerintah maka ada yang diperintah. Pemerintah adalah eksekutif yang berwenang buat aturan yang diperintah adalah rakyat mengikuti peraturan tersebut. Pemerintah memiliki kedaulatan wilayah, rakyat dan aturan-aturan yang mengatur hidup bernegara.

c. Pemerintahan sebagai ilmu

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif) pengarah (legislatif) kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintah) dalam beberapa peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.

Obyek Ilmu Pemerintahan

- Materi yaitu topik yang dibahas bersifat global tentang pokok persoalan.
- Forma yaitu bersifat khusus dan spesifik karena merupakan pusat perhatian suatu disiplin ilmu pengetahuan.

Jadi yang membedakan suatu disiplin ilmu dengan ilmu lain adalah obyek performanya, walaupun obyek materinya sama.

Jelinek : orang pertama yang mengkaji Negara sebagai disiplin ilmu pengetahuan yang mandiri, sebelumnya ilmu Negara merupakan cabang dari ilmu Filsafat, Ilmu hukum maupun Ilmu politik.

1. Tujuan Mempelajari Ilmu Pemerintahan

Secara umum tujuan mempelajari ilmu pemerintahan adalah agar dapat memahami teori-teori bentuk dan proses pemerintahan serta mampu menempatkan diri serta ikut berperan serta di dalam proses penyelenggaraan pemerintah.

Secara khusus tujuannya adalah untuk memperbanyak mencetak kader-kader pemerintahan yang mempunyai pendidikan ilmu pemerintahan dan ditambah dengan pengalaman dalam praktek (seperti tiap-tiap daerah mengirim calon dan dibiayai ke sekolah Akademi Pemerintahan dan institute ilmu pemerintahan serta ke STPDN).

2. Pradigma Ilmu Pemerintahan

Paradigma adalah corak berpikir seorang atau sekelompok orang. Karena ilmu pengetahuan itu sifatnya nisbi. Ilmu pengetahuan memang sangat terbatas kopetensinya. Bahwa yang disebut kebenaran ilmiah itu permasalahannya bersifat abstrak. Tetapi mutlak perlu dalam kehidupan ini, Inilah sebenarnya dalam revolusi ilmu pengetahuan tersebut muncul peran paradigma ilmu pengetahuan.

Dalam penggunaan yang lebih mantap, paradigma adalah model atau gejala yang diterima, dan aspek maknanya itu telah memungkinkan karena tidak memiliki kata yang lebih baik. Kemudian tidak lama lagi bahwa pengertian “Model” dan “Pola” yang memungkinkan pengambilan “Paradigma” itu tidak sama benar dengan pengertian yang digunakan untuk mendefinisikan “Paradigma”

Ada beberapa paradigma ilmu pengetahuan yang dikatakan bukan dimensi waktu tetapi dalam dimensi ruang dalam arti pengelompokan sebagai berikut :

- a. Ilmu pengetahuan sebagai cabang ilmu Fisika.

Plato menyatakan bahwa kebenaran sebagai realitas yang seharusnya mengikuti kenyataan. Jadi bila kita menafsirkan teori ini terjadi penundaan, perkosaan, perampokan dan lainnya, hal tersebut tidak seharusnya terjadi.

Dari pengalaman Plato menyaksikan menyaksikan gurunya Socrates dipaksa minum racun oleh pemerintah, sehingga Plato menyimpulkan pemerintah yang berkuasa adalah buruk karena baginya gurunya adalah orang yang paling bijak.

Pendapat Aristoteles (muridnya Plato) menyatakan bahwa kebenaran itu hanyalah subyektif sifatnya, oleh karena itu benar bagi satu pihak, tetapi tidak benar bagi pihak lain, karena pendapat dipengaruhi dan berbeda pada berbagai dimensi ruang dan waktu. Dalam pemikirannya menyetujui perbudakan dan merendahkan arti kaum wanita. Ini dipengaruhi oleh budaya dan hukum alam.

Inilah pengalaman paradigma ilmu pengetahuan dari kajian filsafat yang dimulai dari pemikiran Theokrasi kemudian menjadi Rasionalisasi.

a. Pemerintahan sebagai suatu seni.

Pemerintahan ini hanyalah suatu seni, dapat ditolerir karena maksudnya adalah :

- Seni Vokal
Bagaimana kemampuan menggerakkan orang dalam kharismatis retronika, Administrator dan kekuasaan kepemimpinan.
- Seni Sastra
Bagaimana kemampuan menciptakan, mengarsajan dan merasakan surat keputusan yang berpengaruh, dan bagaimana kemampuan mendalangi bawahan serta mengatur lakon yang harus dimiliki pemerintah sebagai penguasa.

Jadi bila seorang telah menjadi aparat pemerintah, maka yang bersangkutan dituntut memiliki seni memerintah itu sendiri kemampuan dan kemahiran cara menyuruh pihak lain mengerjakan tugas-tugas.

Menurut Prof. Mac Lver : mengertikan pemerintahan itu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Bila ilmu pemerintahan itu diterima menjadi satu disiplin yang berdiri sendiri, ia meragukan apakah disiplin itu pemerintah itu suatu ilmu tentang bagaimana manusia diperintah.

b. Ilmu Pemerintahan sebagai cabang Ilmu Politik

Hampir seluruh daratan Eropa terutama di Negara AS, bahwa ilmu pemerintahan bersumber dan berasal dari ilmu politik, kemudian berkembang pelan-pelan menjadi yang berdiri sendiri.

Jadi munculnya disiplin ilmu pemerintahan di Eropa yang bersumber dari ilmu politik, dimulai dari adanya anggapan bahwa meningkatnya perhatian berbagai pihak akademisi, bentuk, efek dan faktor pemerintahan bertitik berat pada pengambilan kebijaksanaan pemerintah yang berusaha untuk menganalisa

masalah kebijaksanaan pemerintah tersebut sebagai bagian dari berbagai proses dalam ilmu politik.

c. Ilmu Pemerintahan dianggap sebagai Ilmu Administrasi Negara

Di Negara Anglo Saxon Ilmu Pemerintahan sebagai Ilmu Administrasi selama beberapa dasa warsa, karena memang sulit dicari perbedaannya diantara kedua disiplin ilmu tersebut.

Pada pertengahan abad ke-20 di AS lahir ilmu pemerintahan sebagai sebuah disiplin ilmu tersendiri yang mempelajari kinerja internal dari aparatur pemerintahan (pelopornya adalah Woodrow Wilson) dianggap sebagai Bapak Ilmu Pemerintahan dengan berbagai disiplin ilmu sosial lain, serta lebih banyak mengajurkan perlunya lebih banyak pemikiran bagi pemerintahan Negara.

Kemudian pencarian jati diri dari ilmu pemerintahan tersebut ditinggalkan, oleh karena ilmu pemerintahan dianggap hanya sebagai seni memerintah sehingga sehari-hari di AS orang tidak perlu menyebut Wilson Public Administration.

Sejalan dengan pendapat Frank J Goodnow bahwa fungsi pokok pemerintahan yang amat berbeda satu sama lain yaitu politik dan administrasi.

d. Ilmu Pemerintahan sebagai Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah ilmu terapan, karena penggunaan dalam praktek, dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Dalam hal ini harus dibedakan antara rakyat, masyarakat dan penduduk.

Menurut pendapat penulis pemerintahan hanyalah merupakan cabang dari suatu disiplin ilmu, sama dengan sebutan Ilmu ketatanegaraan Ilmu Administrasi yang dinamakan sebutan ilmu ketatanegaraan, Ilmu Administrasi yang dinamakan sebutan ilmu ketatanegaraan karena memiliki obyek material yang sama yaitu Negara. Yang membedakan masing-masing disiplin tersebut adalah obyek formanya.

2. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah atau pemegang kekuasaan yang berdampak pada masyarakat luas. Secara etimologi, Kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani yaitu Polis yang berarti negara, kota. Sedangkan dalam bahasa Latin yaitu politia yang berarti negara, dan dalam bahasa Inggris policie untuk menunjuk suatu masalah yang berhubungan dengan permasalahan Publik dan Administrasi pemerintahan.

b. Teori kebijakan publik

Istilah kebijakan (policy) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rencana-rencana besar.

Menurut Suharto (dalam Zaini dkk 2015;4) kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Kebijakan merupakan suatu kata benda asli dari deliberasi mengenai tindakan (*behavior*) dari seseorang atau sekelompok pakar mengenai rambu-rambu tindakan dari seseorang atau lembaga untuk mencapai tujuan tertentu. Suatu kebijakan mempunyai makna intensional. Oleh sebab itu, kebijakan mengatur

tingkah laku seseorang atau organisasi dan kebijakan meliputi pelaksanaan serta evaluasi tindakan tersebut (H.A.R Tilaar dan Riant Nugroho, 2008: 140).

Menurut Friedrich (dalam Zaini dkk 2015;4) menyatakan bahwa “kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Menurut Titmus (dalam Zaini dkk 2015;5) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diatahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Titmus senantiasa berorientasi pada masalah dan berorientasi pada tindakan.dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Dye (dalam Agustino 2014;7) kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Menurut Dunn (dalam Zaini dkk 2015;10) kebijakan publik (*public policy*) merupakan pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Menurut Peter Bridgman dan Glyn Davis dalam bukunya yang berjudul *The Australian Policy Handbook 2nd Edition* (2000) adalah banyaknya definisi kebijakan publik menjadikan kita sulit untuk menentukan secara tepat sebuah

definisi kebijakan publik. Oleh karenanya, untuk mempermudah pemahaman kita terhadap kebijakan publik, kita dapat meninjaunya dari 5 karakteristik kebijakan publik (dalam Wicaksono 2006;65) yaitu:

- a) Memiliki tujuan yang didesain untuk mencapai atau tujuan yang dipahami.
- b) Melibatkan keputusan beserta dengan konsekuensinya.
- c) Tersruktur dan tersusun menurut aturan tertentu.
- d) Pada hakikatnya adalah politis.
- e) Bersifat dinamis.

Dalam prakteknya, rentetan kebijakan public sangat banyak, namun secara sederhana dikelompokkan menjadi tiga; seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (dalam Zaini dkk 2015;11) yaitu:

- a) Kebijakan public yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.
- b) Kebijakan public yang bersifat messo atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota.
- c) Kebijakan public yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat public dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Sebagian besar literature public merujuk bentuk kebijakan public hanya dalam bentuk kebijakan terkodifikasi. Dalam pembelajaran dan praktik yang dilakukan, Nugroho kebijakan public mempunyai bentuk lain yaitu *pernyataan-pernyataan lisan pejabat public*. Pernyataan pejabat public harus dan selalu mewakili lembaga public yang diwakili atau yang dipimpinnya. Dengan demikian, setiap pejabat public harus bijaksana dalam mengemukakan

pernyataan-pernyataan yang berkenaan dengan tugas dan kewenangan dari lembaga public yang diwakili atau dipimpinnya.(dalam Zaini dkk 2015;12)

Sehingga dari penjelasan yang disampaikan diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan dan dipahami bahwa kebijakan public itu mempunyai dua bentuk, diantaranya:

- a) Kebijakan public dalam bentuk tertulis. Bentuk kebijakan public yang tertulis seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan seterusnya yang terkodifikasi atau tertulis.
- b) Kebijakan public yang tidak tertulis. Bentuk kebijakan public tidak tertulis seperti pernyataan-pernyataan para pejabat public didepan public atau media massa.

Dari dua bentuk kebijakan diatas, kebijakan yang tertulis dan tidak tertulis tersebut mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk memecahkan permasalahan yang ada atau yang timbul di masyarakat.

3. Tugas Pembantuan

a. Pengertian tugas pembantuan

Menurut Narto's Note Jika ditinjau dari segi ketatanegaraan maka masalah pemerintahan daerah, merupakan masalah struktural dari suatu negara, sebagai suatu organisasi kekuasaan. Sebagai organisasi kekuasaan, maka dapat terjadi beberapa kemungkinan terhadap kedudukan kekuasaan tersebut yaitu, *pertama*, kekuasaan itu terhimpun (*gethered*) dan tidak dapat dibagi-bagikan dan *kedua*, kekuasaan tersebut tersebar (*despresed*) dalam arti dibagi-bagikan pada kelompok-kelompok lainnya.

Terkait hal pembagian kekuasaan, maka terdapat dua macam pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Dimana yang dimaksud dengan pembagian secara horizontal adalah pembagian dengan didasarkan atas sifat tugas yang berbeda jenisnya, sehingga menimbulkan lembaga-lembaga negara, sedangkan pembagian secara vertikal adalah pembagian kekuasaan yang melahirkan garis hubungan antara pusat dan cabang-cabangnya. Adapun bentuknya yaitu, pertama, pelimpahan sebagai kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya, untuk menyelenggarakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. Kedua, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya. Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi*. Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintah di daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan

b. Tujuan Tugas Pembantuan

Maksud dilaksanakannya tugas pembantuan adalah mempercepat terwujudnya penyelenggaraan Asas Tugas Pembantuan yang dapat diimplementasikan, Selain itu untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum. Tugas pembantuan juga dimaksudkan untuk meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta pengembangan pembangunan bagi Daerah dan Desa.

4. Jaminan Kesehatan

a. Pengertian jaminan kesehatan

Kesehatan adalah salah satu hak asasi manusia sehingga kesehatan merupakan kewajiban pemerintah kepada warga negaranya terutama warga negara yang kurang memiliki akses terhadap pelayanan kesehatan yang bermutu karena pengaruh ketidak mampuan secara ekonomi. Dalam ketentuan umum peraturan badan penyelenggara jaminan sosial kesehatan bab 1 pasal 1 (2014:30) mengemukakan :

Jaminan kesehatan adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iuranya dibayar pemerintah.

Definisi diatas menjelaskan bahwa jaminan kesehatan merupakan hak warga Negara Indonesia untuk mendapatkan manfaat pelayanan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatannya sehingga kesehatan masyarakat terjamin dengan adanya program program yang buat oleh pemerintah.

b. Kebutuhan Dasar Kesehatan

Kebutuhan dasar kesehatan berbeda dengan kebutuhan dasar lainya karena sifat ketidakpastian (*uncertainty*) yang tidak bisa diukur sama untuk semua orang. Kebutuhan dasar kesehatan tiap orang tidak dapat dihitung di muka dan tidak dapat diseragamkan untuk semua orang. Penyebab utamanya adalah

ketidakpastian akan kebutuhan layanan kesehatan pada tingkat perorangan setiap hari.

Menurut Paune (Thabrany, 2014: 122) bahwa kebutuhan kesehatan ialah sebuah fungsi yang efektif dari sumber-sumber perawatan diri yang menjamin tindakan untuk perawatan diri. Kesehatan yaitu suatu perilaku yang sesuai dengan tujuan diperlukanya untuk mendapatkan, mempertahankan dan meningkatkan sebuah fungsi psikososial&spiritual. Dengan demikian, manusia sebagai makhluk yang utuh dimana manusia terdiri dari paduan-paduan yang sempurna seperti unsur biologis, psikologis, sosial dan spiritual. Dalam pemenuhan kebutuhan kesehatanya manusia akan melakukan caranya sendiri agar terpenuhi kebutuhan kesehatnya.

5. Kartu Indonesia Sehat

a. Pengertian program Kartu Indonesia Sehat (KIS)

Program Kartu Indonesia Sehat merupakan salah satu program pemerintah dalam memberikan bantuan pelayanan jaminan kesehatan untuk keluarga miskin. Dalam prosedur pelayananya, Kartu Indonesia Sehat memiliki prinsip yang sama dengan jaminan kesehatan lainnya seperti juga BPJS. Prosedurnya ialah sebagai pemilik Kartu Indonesia Sehat (KIS) harus terlebih dahulu mendatangi puskesmas sebagai pelayanan tingkat pertama untuk melakukan pemeriksaan tahap awal. Jika memang kondisi penyakit yang di derita oleh penerima Kartu Indonesia Sehat (KIS) harus segera mendapatkan pelayanan tingkat lanjut, maka puskesmas akan memberikan surat rujukan

untuk mendapatkan pelayanan kesehatan tingkat lanjut yaitu rumah sakit daerah. Namun peraturan ini tidak berlaku jika penerima Kartu Indonesia Sehat (KIS) sedang dalam keadaan darurat. Jika hal ini terjadi maka peserta bisa langsung mendapatkan pelayanan tingkat lanjutan. Adapun pernyataan pada pedoman umum Program Indonesia Sehat (2016:2), mengemukakan bahwa: “program kartu Indonesia sehat (KIS) merupakan jaminan kesehatan yang diperuntukan bagi masyarakat yang tidak mampu dan dilaksanakan dengan menggunakan tiga pilar utama, yaitu : (1) penerapan paradigma kesehatan, (2) penguatan pelayanan kesehatan, (3) pelaksanaan jaminan kesehatan nasional”. Definisi tersebut dapat diartikan bahwa program kartu Indonesia sehat (KIS) bertujuan untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat kurang mampu untuk melakukan pemeriksaan ataupun berobat ke puskesmas dan rumah sakit yang ditanggung oleh pemerintah.

b. Tujuan Program Kartu Indonesia Sehat (KIS)

Kartu indonesia sehat (KIS) sendiri adalah kartu yang memiliki fungsi untuk memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis. Penggunaanya sendiri dapat menggunakan fungsi KIS ini di setiap fasilitas kesehatan tingkat pertama dan tingkat lanjut.

Kartu ini sendiri merupakan program yang bertujuan untuk melakukan perluasan dari program kesehatan yang sebelumnya yaitu BPJS kesehatan. Lebih dari itu, secara bertahap cakupan peserta akan diperluas meliputi penyandang masalah kesejahteraan sosial dan bayi yang lahir dari penerima bantuan iuran (PBI) yang selama ini tidak dijamin. Manfaat dan tujuan program kartu indonesia

sehat antara lain adalah memberikan tambahan manfaat, layanan preventif, promotif, dan deteksi dini yang akan dilaksanakan secara lebih intensif dan terintegrasi. KIS memberikan jaminan bahwa pelayanan oleh fasilitas kesehatan tidak membedakan peserta berdasarkan status sosial.

6. Kecamatan

a. Pengertian Kecamatan

Kecamatan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah adalah wilayah administrative pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi yakni lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di Daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang menerima pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam bidang desentralisasi yang bersifat delegasi (Sadu Wasistiono, 2009:2) Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengubah secara mendasar praktek-praktek pemerintahan. Sedangkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Artinya, apabila dulu Kecamatan merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintahan, selain nasional, propinsi, kabupaten/kotamadya, dan kota administratif. (Nurmayani, 2009:49) Sementara menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan merupakan wilayah

kerja camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota, dan Camat menerima pelimpahan wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan (Sadu Wasistiono, 2009:2) Dari definisi-definisi Kecamatan di atas, dapat disimpulkan bahwa Kecamatan adalah perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota atau unsur bagian dari pemerintahan kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dari limpahan wewenang bupati/walikota yang dahulu Kecamatan merupakan wilayah kekuasaan yang sekarang bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan, namun sekarang menjadi wilayah pelayanan yang bertugas memberikan pelayanan tertentu kepada masyarakat dalam wilayah kerja tertentu.

b. Kedudukan Camat

Pada saat Undang-undang No. 5 Tahun 1974 berlaku, kedudukan Kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi serta camat sebagai kepala wilayah. Hal ini sejalan dengan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik represif, sehingga pemerintah pusat memerlukan perpanjangan tangan sampai ke unit yang terbawah. Kedudukan camat sebagai penguasa wilayah Kecamatan memunculkan derivasinya berupa kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayah administratif. Dilihat dari sistem pemerintahan Republik Indonesia, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan asa dekonsentrasi, Kecamatan merupakan ujung tombak dari Pemerintah Pusat yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas. Kedudukan organisasi Kecamatan adalah sebagai perangkat pusat di daerah dalam rangka menjalankan asas dekonsentrasi (Sadu Wasistiono, 2009:6)

c. Kewenangan, Tugas dan Fungsi Camat

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya atau Kota Administratif yang bersangkutan. Dilihat dari sumbernya, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Sebagai Perangkat Daerah, Camat memiliki kewenangan delegatif seperti yang dinyatakan dalam Pasal 126 ayat (2) bahwa: “Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenangan Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan camat meliputi 5 (lima) bidang kewenangan pemerintah pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan yaitu (Sadu Wasistiono, 2009:35-36) :

1. Bidang Pemerintahan
2. Bidang Pembangunan
3. Bidang Pendidikan dan Kesehatan
4. Bidang Sosial dan Kesejahteraan
5. Bidang Pertanahan

Selanjutnya pada Pasal 15 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2008 ditambahkan rambu-rambu kewenangan yang perlu didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

1. Perizinan
2. Rekomendasi
3. Koordinasi
4. Pembinaan
5. Pengawasan
6. Fasilitas
7. Penetapan
8. Penyelenggaraan
9. Kewenangan lain yang dilimpahkan

Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan yang merupakan kewenangan atributif sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) yaitu sebagai berikut:

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundangundangan
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan Desa dan/atau Kecamatan
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah Desa atau kelurahan.

7. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan (alat) untuk memperoleh hasil (dalam Zaini dkk 2015;50).

Dalam arti luas, Implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholder*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (dalam Wahab 2016;133).

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (dalam Agustino 2014;139) mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2014;139), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai: “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-

kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Selanjutnya Edward III (dalam Zaini dkk 2015;51) mengemukakan bahwa “*Policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects*”. Artinya: Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagiorang-orang yang menghadapinya.

Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dari definisi-definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yaitu:

- Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
- Adanya hasil kegiatan

Lene 1993 (dalam Moris 2014;43) mengemukakan bahwa konsep implementasi memiliki dua aspek, yaitu:

- a) Hubungan antara tujuan (*objective*) dan hasil (*outcome*), yang merupakan sisi tanggung jawab (*responsibility side*).
- b) Proses untuk membawa kebijakan kedalam efek yang merupakan sisi kepercayaan (*trust side*).

Karakteristik implementasi kebijakan yaitu kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. (dalam Dunn 2013;24) Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh para ahli tersebut dapat kita simpulkan bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan

administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat (dalam Wahab 2016;136).

b. Tujuan Implementasi Kebijakan

Kalau kita mendalami lebih jauh mengenai implementasi kebijakan orientasinya tunggalnya adalah pada kepentingan publik. Maka tiap-tiap kebijakan publik memiliki semangat kepublikan, yang mau tidak mau implikasinya harus menempatkan publik sebagai aktor utama dalam tiap proses.

Jadi, implementasi kebijakan publik itu dapat diartikan sebagai tahapan praktis dan aktivitas dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Edward III (dalam Zaini dkk 2015;69) dinamakan dengan *Direct and indirect Impact of Implementation*. Dalam pendekatan ini, Edward III menawarkan empat variabel yang, menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

a) Komunikasi

Komunikasi yang baik salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik. Implementasi yang mencapai sasaran kebijakan tercipta jika para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Hal tersebut akan terlaksana bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap kebijakan yang akan diimplementasikan tersebut bisa dikoordinasi dengan bagian

yang tepat, selain itu juga komunikasi terkait kebijakan yang akan dilaksanakan tersebut juga harus akurat dan konsisten.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- Tranmisi (penyaluran komunikasi), penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Yang seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi yaitu adanya miskomunikasi, sehingga kebijakan yang dibuat dengan sedemikian rupa terdistorsi saat sampai pada posisi tertentu.
- Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan. Kerena apabila tidak jelas akan bisa berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- Konsistensi, komunikasi yang disampaikan haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka akan terjadi kebingungan dalam pelaksana kebijakan.

b) Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III, dalam implementasi kebijakan ada beberapa indikator untuk mengukur sumber daya, diantaranya:

- Staf, sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten dibidangnya. Oleh karena itu, sumber daya yang kompeten dan kapabel yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kebijakan.
- Informasi, pada implementasi kebijakan publik, informasi terbagi menjadi dua bagian, pertama informasi yang berhubungan dengan cara pelaksanaan kebijakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- Wewenang, kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para

implementator dimata publik, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.

- Fasilitas, fasilitas fisik diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memilih wewenang yang sah dan formal serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika diberikan fasilitas pendukung.

c) Disposisi

Disposisi dan sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Apabila kebijakan ingin terlaksana dengan baik, implementator tidak hanya memiliki kemampuan melaksanakannya. Variabel disposisi menurut Edward III antara lain, yaitu:

- Pengangkatan birokrat, pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
- Insentif, untuk mengatasi kecendrungan para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik, dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

d) Struktur Birokrasi

Jika semua sumber daya yang dibutuhkan tersedia dengan baik, para pelaksana bahkan mengetahui apa yang harus dilakukan bahkan berkeinginan untuk mewujudkan sebuah kebijakan yang telah diputuskan berkemungkinan kebijakan tersebut tidak terlaksana karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Sebuah kebijakan yang telah ditetapkan dan membutuhkan waktu yang panjang dalam proses perumusannya dan penuh dengan kempetisi serta permainan politik. Dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut membutuhkan keterlibatan

banyak orang atau saling kerjasama. Apabila struktur birokrasi tidak bisa menciptakan kondisi yang kondusif dengan kebijakan yang ada bagaimana mungkin kebijakan tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan efektif. Hal ini bisa menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Ada dua karakteristik yang disebutkan Edward III untuk mendongkrak kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik, yaitu:

- Standar Operasional Prosedur (SOP)
- Melakukan Fragmentasi, melakukan upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Meter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut (dalam Agustino 2014:141-144), adalah:

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level peaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit

memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diarpakan.

Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena, mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memanag menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakterhasilan implementasi kebijakan.

c) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindakan manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementasi pelaksana adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya

tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

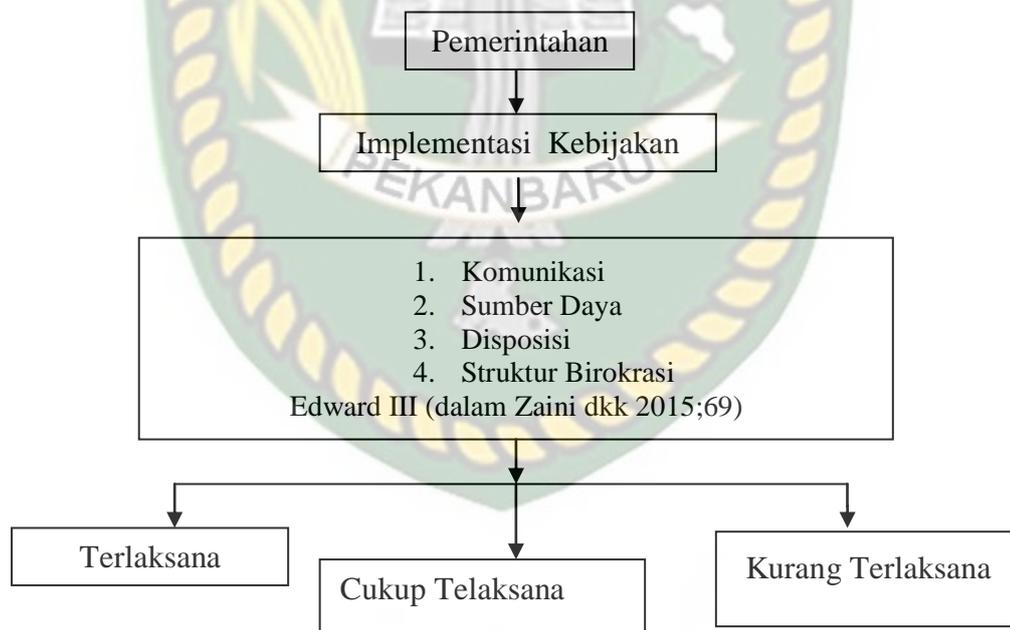
B. Kerangka Pikiran

Kerangka pikir merupakan alur penelitian yang dilakukan yang didalamnya menjelaskan tentang keterkaitan antara konsep dengan teori-teori serta indicator-indikator yang relevan dan dipakai dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan dalam penelitian yang peneliti lakukan terhadap implementasi kebijakan penyaluran kartu indonesia pintar dalam usaha meningkatkan pendidikan masyarakat kurang mampu.

Berdasarkan variabel penelitian “Implementasi”, selanjutnya di ukur dengan beberapa teori yang kemudian peneliti jadikan sebagai kerangka pikir , dan peneliti menggunakan teori dari Edward III (dalam Zaini dkk 2015;69). Dari poin-poin kinerja dari teori Edward III, penulis menggunakan 4 poin sebagai indikator.

Adapun indikator yang digunakan adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana kebijakan), dan struktur birokrasi. Selanjutnya di gambarkan sebagai berikut:

Gambar I.1 : Kerangka Pikiran Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Sehat di Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar



Sumber : modifikasi penulis

C. Hipotesis

Diduga kebijakan penyaluran Kartu Indonesia Sehat di Desa Lipat Kain Selatan Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar ini belum berjalan secara

Efektif dan Efisien. Dikarenakan pembagian kartu Indonesia Sehat tidak dibagikan secara adil dan kurangnya pengawasan terhadap masyarakat yang berhak mendapatkan Kartu tersebut. Dan karena hal tersebut maka kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah tidak berjalan secara efektif dan efisien, karena tujuan yang diinginkan tidak tercapai

D. Konsep Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti maupun mendeskripsikan kegiatan ataupun memberikan suatu operasional (pekerjaan yang digunakan untuk mengukur variabel tersebut).

Untuk menghindari kesalah pahaman tentang konsep ataupun istilah yang di gunakan dalam penelitian ini, maka perlu di jelaskan beberapa konsep operasional sebagai berikut :

1. Peraturan adalah sekumpulan ketentuan yang bersifat mengikat bagi individu maupun lembaga (Damang, 2007; 12). Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan peraturan adalah kebijakan Presiden tentang Jaminan Kesehatan (Damang, 2007; 12)
2. Pemerintahan adalah suatu organisasi yang memiliki hak untuk melaksanakan kewenangan berdaulat atau tertinggi. Pemerintah dalam arti luas merupakan suatu yang lebih besar dari pada suatu kementerian yang di beri tanggung jawab memelihara perdamaian dan keamanan negara (Erlina Hasan, 2010: 2). Dalam penelitian ini pemerintahan merupakan item terpenting dalam penyaluran Kartu Indonesia Sehat, sehingga pembagian kartu dapat sesuai dengan tujuan.
3. Kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang berisi program-program pembangunan sebagai realisasi dari fungsi atau tugas negara, serta

dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Dalam penelitian ini kebijakan publik dapat di kaitkan dengan pemerintahan Desa yang membantu meralisasikan peraturan Presiden sehingga tujuan dari kebiakan tersebut dapat terealisasikan.

4. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagiorang-orang yang menghadapinya.
5. Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menilai/meninjau kembali Peraturan Presiden no 19 tahun 2016 Tentang Jaminan Kesehatan dan penyaluran Kartu Indonesia Sehat.
6. Komunikasi adalah interaksi yang baik antara petugas dan pelaksana kebijakan agar implementasi kebijakan bisa mencapai sasaran.
7. Sumber daya adalah bagian dari pelaksana suatu kebijakan.
8. Disposisi adalah sikap pelaksana kebijakan.
9. Struktur birokrasi adalah orang-orang yang sudah dikelompokkan dengan tujuan yang jelas.

E. Operasional Variabel

Di bawah ini dapat di lihat operasional variabel yang menyajikan konsep dari Implemenrtasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia di Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar.

Tabel II.1 : Operasional Variabel Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar .

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang di nilai	Skala
Implementasi kebijakan menurut Edward III (dalam Zaini dkk 2015;51) adalah <i>"Policy implementation is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects"</i> . Artinya: Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi kebijakan bagi orang-orang yang menghadapinya.	Implementasi Kebijakan	Komunikasi	Komunikasi mengenai pelaksanaan program Kartu Indonesia Pintar (KIS) Kejelasan informasi yang diberikan pihak Desa kepada penerima Kartu Indonesia Sehat (KIS).	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana
		Sumber daya	Adanya dukungan dari sumberdaya manusia yang lain Tersedianya sarana dan prasarana dalam mendukung pelaksanaan program Kartu Indonesia Sehat (KIS)	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana
		Disposisi (sikap pelaksana)	Sikap petugas dalam menjalankan kebijakan. Penilaian masyarakat terhadap program Kartu Indonesia Sehat (KIS)	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana
		Struktur Birokrasi	Para petugas menjalankan tupoksi sesuai dengan pedoman. Adanya pembagian tugas yang jelas. Adanya tanggung jawab petugas dalam menjalankan kebijakan.	-Terlaksana -Cukup terlaksana -Kurang terlaksana

Tabel II.2 : Penelitian Terdahulu

Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	2	3	4
A/n Sri indah	Impelementasi Kebijakan Penyaluran Kartu Indonesia Sehat Dalam Usaha Meningkatkan Kesehatan Masyarakat Kurang Mampu di Kecamatan Kampar Kiri	- menggunakan Teori Edward III	Fenomena : -Kebijakan dinilai tidak tepat sasaran karena masyarakat sulit mendapatkan pengobatan -teridentifikasi pelayanan buruk pada penerima KIS
A/n Teuku Abidin	Pengaruh Pelaksanaan Program Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) Terhadap Jaminan Kesehatan di Desa Sungai Geringging, Kecamatan Kampar Kiri, Kab Kampar	-Lokasi penelitian di Kecamatan Kampar Kiri, Kabupaten Kampar	-Masih di temukan Masyarakat yang tidak bisa menggunakan KIS dalam pengobatan tahap lanjut -masih banyak masyarakat yang membutuhkan tidak menerima KIS

F. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variabel penelitian yaitu:

1. Ukuran variabel

Terlaksana : apabila Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan baik berada pada interval 67-100%.

Cukup terlaksana : apabila Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan cukup baik berada pada interval 35-66%.

Kurang terlaksana : apabila Implementasi Peraturan Presiden No 19 Tahun 2016 tentang Jaminan Kesehatan dan Penyaluran Kartu Indonesia Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar terlaksana dengan kurang baik berada pada interval 0-34%.