

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu bentuk kemandirian pemerintah daerah pasca reformasi tercermin dalam undang-undang (UU) nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dimana daerah otonom diberikan kewenangan untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, termasuk mengelola jalannya pembangunan di daerahnya. Kewenangan tersebut merupakan bentuk desentralisasi pemerintah pusat yang dimaksudkan untuk mendorong tercapainya pembangunan nasional yang lebih efisien dan tepat sasaran melalui daerah-daerah otonom. Dalam mengelola pembangunan ditingkat daerah, pemerintah daerah bertindak berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 54 tahun 2010 tentang perencanaan pembangunan daerah, dimana daerah otonom mengelola pembangunan daerahnya sesuai potensi yang dimiliki dalam upaya mendukung pembangunan nasional.

Pemerintah Kota Bandung dibawah pimpinan Ridwan Kamil menjalankan kewenangannya mengelola pembangunan daerah melalui aktivitas kebijakan dan berbagai program pembangunan. Salah satunya yang mendapat perhatian banyak yaitu program pembangunan daerah dengan nama Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan atau disingkat PIPPK. Program ini telah dirumuskan sejak 2015 lalu dan dituangkan menjadi sebuah kebijakan dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 281 Tahun 2015.

PIPPK merupakan salah satu bentuk realisasi program untuk menunjang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung ditahun 2015-2018. Prinsip dasar dari pembangunan model PIPPK ini adalah melibatkan masyarakat secara utuh, mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaannya harus di inisiasi oleh masyarakat dan pemerintah berperan sebagai fasilitator yang mengarahkan pembangunannya. Dalam program ini masyarakat Kota Bandung sampai ketinggian Rukun Warga (RW) dilibatkan dalam proses pembangunan kewilayahan, dan pemerintah ditingkan kelurahan serta kecamatan menjadi *stakeholder* dalam memfasilitasi kegiatan pembangunan masyarakatnya. Dalam hal pendanaan, yang menjadi sumber dana pelaksanaan PIPPK adalah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung.

Kecamatan Bojongloa Kaler sebagai salah satu kecamatan yang berada di Kota Bandung, telah melaksanakan PIPPK selama 3 tahun ini. Adapun pembangunan wilayah yang dimaksud dalam program ini adalah pembangunan sarana penunjang dengan ruang lingkup tertentu yang di inisiasi dan dikoordinir melalui lembaga kemasyarakatan yakni Rukun Warga (RW), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kelurahan, Karang Taruna Kelurahan, dan Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP-PKK) Kelurahan.

Kegiatan pembangunan dan pemberdayaan melalui program ini telah secara jelas diatur dalam Perwal no. 281/2015, sehingga kegiatan yang dilakukan lembaga kemasyarakatan nantinya menjadi lebih terarah dengan batasan-batasan program masing-masing. Seperti untuk lembaga RW ruang lingkup kegiatannya di prioritaskan meliputi aspek infrastruktur, sosial kemasyarakatan, penguatan

kelembagaan RW, pelaksanaan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) dilingkup RW, serta pemberdayaan dan inovasi ekonomi lokal.

Pada Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) prioritas kegiatannya yakni meliputi penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas pengurus dan pelaku pembangunan di kewilayahan, serta koordinasi proses pembangunan.

Untuk Karang Taruna prioritas kegiatannya yakni meliputi penguatan kelembagaan, penyediaan sarana dan kelengkapan kegiatan olah raga dan kesenian, pengabdian kepada masyarakat, penyelenggaraan kesejahteraan sosial, serta pelatihan dalam rangka Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Terakhir pada PKK prioritas kegiatannya yakni meliputi penguatan kelembagaan serta pelaksanaan program kerja PKK I sampai IV.

Di Kecamatan Bojongloa Kaler terdapat 47 Rukun Warga dan 15 lembaga kemasyarakatan tingkat kelurahan meliputi LPM, Karang Taruna, dan PKK di 5 kelurahannya. Lembaga tersebut menjadi kelompok sasaran yang ikut serta dalam pelaksanaan PIPPK ini, dan pada tahun 2017 anggaran yang di siapkan untuk PIPPK Kecamatan Bojongloa Kaler sebesar Rp 5.042.912.879. Sedangkan untuk realisasinya sendiri menghabiskan anggaran sebesar Rp 4.841.715.189. Dengan kata lain penyerapan anggarannya sebesar 96,01% (sumber dari laporan rekapitulasi realisasi PIPPK Kecamatan Bojongloa Kaler tahun 2017).

Penyerapan anggaran tersebut sebagian besar dialokasikan pada kegiatan pembagunan infrastruktur jalan, hampir 80% anggarannya dipakai untuk kegiatan perbaikan jalan dimasing-masing wilayah kelurahannya. Sisanya dialokasikan

untuk pengadaan fasilitas lingkungan, fasilitas kelembagaan dan kegiatan sosial (hasil observasi awal dan dialog dengan Bu Ida, Kepala Seksi Bidang Ekonomi dan Pembangunan Kecamatan Bojongloa Kaler, pada 5 April 2018).

Jika dilihat dari penyerapan anggaran, pelaksanaan PIPPK di Kecamatan Bojongloa Kaler pada tahun 2017 yang berada diatas 90% tersebut bisa dikatakan baik. Namun, dalam pelaksanaan pembangunan yang menjadi perhatian tidak hanya aspek kuantitatif saja atau besarnya anggaran yang dapat diserap, tetapi aspek kualitatif seperti nilai kebermanfaatannya dan optimalnya kegiatan maupun hasil pembangunan juga menjadi penting sebagai pengukur keberhasilan program ini. Mengingat PIPPK ini berbasis pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam merespon isu sosial dan menstimulus masyarakat untuk andil dalam menyelesaikan permasalahan sosial.

Pada observasi awal yang dilakukan peneliti ditemukan beberapa masalah yang terjadi dalam proses implementasi PIPPK di wilayah Bojongloa Kaler. Masalah tersebut adalah lemahnya kompetensi *stakeholder* dalam memahami dan melaksanakan kebijakan PIPPK, sehingga hasil programnya kurang optimal.

Fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan PIPPK pada Kecamatan Bojongloa Kaler yaitu rendahnya sinergitas yang terjalin antara pemerintah kecamatan dan kelurahan sebagai fasilitator dengan masyarakat sebagai sasaran program. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan kewilayahannya masih terlihat rendah. Pada realisasinya, masih terjadi keterbatasan partisipasi masyarakat dalam menentukan pembangunan, terindikasi dari tidak dibuatnya

media komunikasi sebagai wadah aspirasi masyarakat. Sehingga yang terjadi adalah pembangunan yang dihendaki oleh sebagian orang saja, padahal jelas disebutkan dalam Perwal no 281/2015 bahwa PIPPK ini bertumpu pada pembangunan manusia dengan upaya memberdayakan masyarakatnya. Pada tataran teknis angka partisipasi masyarakat menjadi aspek yang diperhitungkan dalam menilai keberhasilan pelaksanaan programnya.

Dari fenomena tersebut berkembang beberapa permasalahan dalam pelaksanaan PIPPK di Kecamatan Bojongloa Kaler. Seperti, adanya penggunaan dana yang kurang terencana yang berakibat pada pembangunan dilingkungan masyarakat terkesan setengah-setengah. Banyak jalan diperbaiki melalui PIPPK tetapi dalam waktu kurang dari dua bulan aspalnya sudah rusak parah.

Terjadinya pembangunan yang kurang tepat sasaran (tepat guna) bahkan cenderung mubazir. Salah satu temuan yaitu pengadaan pot tanaman di pinggir jalan melalui anggaran PIPPK, padahal masih banyak infrastruktur masyarakat yang lebih bermanfaat belum secara maksimal tersentuh pembangunan seperti sarana masjid, posyandu, poskamling dan yang lainnya.

Tidak terakomodirnya aspirasi masyarakat atau lembaga kemasyarakatan secara utuh, kebutuhan yang benar-benar muncul dari masyarakat belum bisa terpenuhi. Salah satu temuannya yaitu diberikannya lemari untuk infentaris lembaga kemasyarakatan padahal di sekretariat lembaga tersebut tidak ada lagi ruangan untuk menyimpan lemari itu dan lemari yang ada masih tergolong layak digunakan. Temuan lain, dibuatnya *vertical garden* tetapi tidak ada yang

mengurus sehingga tanamannya rusak, normalnya jika itu keinginan masyarakat maka harus diurus atau dijaga pula oleh masyarakat.

Dalam kegiatan administratif, permasalahan yang ditemukan yaitu tidak lengkapnya dokumen atau catatan hasil monitoring dan evaluasi (Monev) pelaksanaan PIPPK oleh pihak kecamatan. Sedangkan jelas dalam petunjuk teknis pelaksanaan PIPPK (lampiran Perwal PIPPK) adanya format laporan Monev yang harus dilakukan oleh pihak kecamatan selaku *stakeholder*.

Temuan yang diuraikan diatas sangat mungkin disebabkan oleh lemahnya kompetensi SDM yang menjadi *stakeholder* atau implementor dalam memahami dan mengimplementasikan kebijakan PIPPK.

Selain menangkap permasalahan yang terjadi di lapangan, beberapa informasi didapat pula dari wawancara kepada pihak kelurahan. Dalam dialognya pihak kelurahan melalui sekretaris kelurahan yaitu Bapak Endang menyatakan bahwa kurang optimalnya implementasi PIPPK dipengaruhi oleh SDM yang mengisi jabatan dalam lembaga kemasyarakatan. Menurutnya, jika kemampuan SDM dilembaganya baik maka PIPPK pun berjalan baik begitupun sebaliknya, karena sebuah pembangunan akan diawali oleh perencanaan dan yang merumuskan/membuat perencanaan adalah manusia (SDM). Selain itu pihak kecamatan melalui Tim Pengarah PIPPK (TP-PIPPK) berperan melakukan pengarahan, monitoring serta evaluasi dari seluruh pelaksanaan PIPPK di lima kelurahan yang ada di Kecamatan Bojongloa Kaler, terdiri dari Kelurahan Babakan Asih, Babakan Tarogong, Jamika, Kopo dan Suka Asih. Oleh sebab itu,

pihak kecamatan sebagai salah satu *stakeholder* harus secara kompeten menjalankan kewenangannya dalam implementasi kebijakan PIPPK.

Dari temuan observasi diatas, peneliti mengembakan rumusan masalah yang mencakup penelitian ini yaitu bagaimana implementasi kebijakan PIPPK tahun 2017 di Kecamatan Bojongloa Kaler. Lebih khusus peneliti ingin mengidentifikasi kondisi serta kompetensi sumber daya manusia yang menjadi implementor atau *stakeholder*-nya. Sehingga kondisi tersebut berimplikasi pada kurang efektifnya implementasi program pembangunan tersebut.

Pada penelitian ini, peneliti bermaksud untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan PIPPK di Kecamatan Bojongloa Kaler pada tahun 2017. Serta memaparkan kondisi yang terjadi secara mendalam, bagaimana semua unsur (input) yang bersangkutan dengan PIPPK dapat mempengaruhi proses implementasi program pembangunan daerah ini.

Dalam mendukung proses penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan dari Edward III sebagai landasan dalam menganalisis variabel yang diteliti. Edward III mengemukakan empat variabel yang harus diteliti dalam menganalisis proses implementasi kebijakan, dimana keempat variabel tersebut secara eksplisit mengarah kepada sumber daya manusia sebagai implementor. Proses penelitian ini akan melibatkan pihak kecamatan Bojongloa Kaler serta kelurahannya selaku implementor kebijakan. Dengan begitu, peneliti dapat secara otentik mendapatkan pengetahuan dalam meneliti proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut lagi mengenai implementasi kebijakan program pembangunan daerah Kota Bandung, khususnya pelaksanaannya oleh kecamatan Bojongloa Kaler pada tahun 2017. Hasil penelitian ini kemudian akan dipaparkan dalam bentuk skripsi yang diberi judul :

“Implementasi Kebijakan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) pada Kecamatan Bojongloa Kaler Kota Bandung Tahun 2017”

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan PIPPK di kecamatan Bojongloa Kaler pada tahun 2017 berjalan kurang efektif. Adapun identifikasi masalah yang didapat dari observasi awal diantaranya:

1. Belum maksimalnya pelaksanaan PIPPK dalam pembangunan wilayah, sedikit banyak dipengaruhi oleh kapasitas (kemampuan) sumber daya manusia pada lembaga itu sendiri. Artinya, meskipun Pemkot telah memberikan dukungan berupa program dan menyediakan anggaran PIPPK tetapi implementasinya akan tergantung pada SDM yang menjadi implementor dan sasarannya, karena pembangunan ini didasarkan atas perencanaan yang dilakukan pemerintah wilayah (kecamatan). Jika perencanaan yang buatnya baik maka pembangunannya akan efektif, begitupun sebaliknya, dan sebuah perencanaan akan bergantung pada SDM selaku implementornya.
2. Dalam PIPPK pihak kecamatan bertugas menjalankan fungsi pengarahan dengan membentuk Tim Pengarah PIPPK (TP-PIPPK) berdasarkan Perwal



No. 281/2015. Pihak kecamatan bertugas melakukan pengarahan, monitoring, menilai dan evaluasi pelaksanaan PIPPK. Atas dasar tersebut, pihak kecamatanpun ikut mempengaruhi pelaksanaan program pembangunan tersebut. Asumsi peneliti, TP-PIPPK dengan fungsi pengarahannya juga bisa mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan PIPPK tahun 2017 di kecamatan Bojongloa Kaler.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, peneliti merumuskan masalah penelitian ini yaitu: “Bagaimana implementasi kebijakan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan pada Kecamatan Bojongloa Kaler Kota Bandung pada tahun 2017 dilihat dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan Struktur Birokrasi?”.

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui implementasi kebijakan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) pada Kecamatan Bojongloa Kaler Kota Bandung pada tahun 2017.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian, yaitu sebagai berikut:

#### 1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pengetahuan yang berkaitan dengan kebijakan dan pembangunan.

## 2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi peneliti, seluruh rangkaian kegiatan penelitian diharapkan menambah wawasan pribadi dan menjadi pengalaman berharga dalam menerapkan pengetahuan yang telah di dapatkan selama proses kuliah.
- b) Bagi lembaga (Universitas), hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan rujukan bagi peneliti (mahasiswa) lain yang akan melakukan penelitian terkait implementasi kebijakan dan/atau pembangunan.
- c) Bagi instansi (kecamatan dan kelurahan), hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam mengevaluasi pelaksanaan program pemerintahan saat ini (PIPPK) dan program selanjutnya.

## F. Kerangka Pemikiran

Kebijakan atau *policy* merupakan bagian dari proses administrasi publik yang bertujuan untuk mengatasi dan menjawab permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat. Aminullah dalam Anggara (2014:37), kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk memengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Lemieux mengutip Solichin dalam bukunya berjudul Analisis Kebijakan (2012:15) menyebutkan “Kebijakan publik merupakan produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu”. Proses disini yaitu tahapan dalam siklus kebijakan publik yaitu penyusunan

agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Semua tahapan diatas adalah penting, namun yang memerlukan perhatian lebih adalah tahap implementasi kebijakan. Tahap tersebut menjadi penting karena merupakan suatu realisasi dari apa yang telah dirancangan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat (sosial). Dalam beberapa kasus, implementasi kebijakan oleh pemerintah tidak selalu berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Kondisi tidak sesuai tersebut dinamakan *implementation gap* yaitu suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (hasil dari pelaksanaan kebijakan).

Adanya *probability* keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan yang telah dirumuskan tentunya bukan hal yang tidak dapat diprediksi, dengan kata lain ada faktor-faktor yang ikut mempengaruhi berhasil atau tidaknya tahapan implementasi, sehingga faktor tersebut harus dikondisikan untuk secara optimal mendukung keberhasilan proses implementasi kebijakan. Dalam khazanah kebijakan publik saat ini, terdapat banyak ahli yang mengemukakan faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam proses implementasi, diantaranya model implementasi kebijakan publik Van Mater dan Van Horn, Edward III, Grindle, dan Mazmanian dan Sabatier.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh Edward III (1980) atas pertimbangan kesesuaiannya dengan

kondisi operasional dilapangan. Adapun model Edward III mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tersebut meliputi *communication, resource, dispositions, dan bureaucratic structure*.

### **1. Faktor Komunikasi (*Communication*)**

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Menurut Widodo dalam bukunya berjudul Analisis Kebijakan Publik (2011:97) “Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan”.

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa, yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika tidak jelas, mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Edward mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward (Widodo, 2011:98) menegaskan bahwa:

“Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif”

Van Horn & Van Matter (1974) juga menyatakan bahwa “*new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”.

Sumber daya sebagaimana telah disebutkan meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (gedung, peralatan, tanah, dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

### 3. Disposisi (*Disposition*)

Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul di antara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka akan tahu bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan (*cognitive*) dan mereka sangat mendalami dan memahaminya (*comprehension and understanding*). Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima (*acceptance*), acuh tak acuh (*neutrality*), dan menolak (*rejection*) terhadap kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan.

Disposisi yang tinggi menurut Edward dan Van Horn & Van Matter berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan (Edward III, 1980:53). Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien para pelaksana

(*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting karena bagaimanapun juga, implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementor*) dapat memengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan (Widodo, 2011:104-105).

#### **4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Menurut Edward, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*standard operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi (*fragmentation*) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, di mana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar beritanya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu, akibatnya akan terjadi ketidakefisienan dan pemborosan.

Dengan kata lain, organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecah) akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. Hal ini berpeluang terjadi distorsi komunikasi yang akan menjadi penyebab gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks, perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangikan koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka. Adanya perubahan yang tidak diinginkan (perubahan-perubahan tidak seperti biasanya) menciptakan kegaduhan, kebingungan, yang semua itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Demikian pula tidak jelasnya *standard operating procedure*, baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab diantara para pelaku, serta



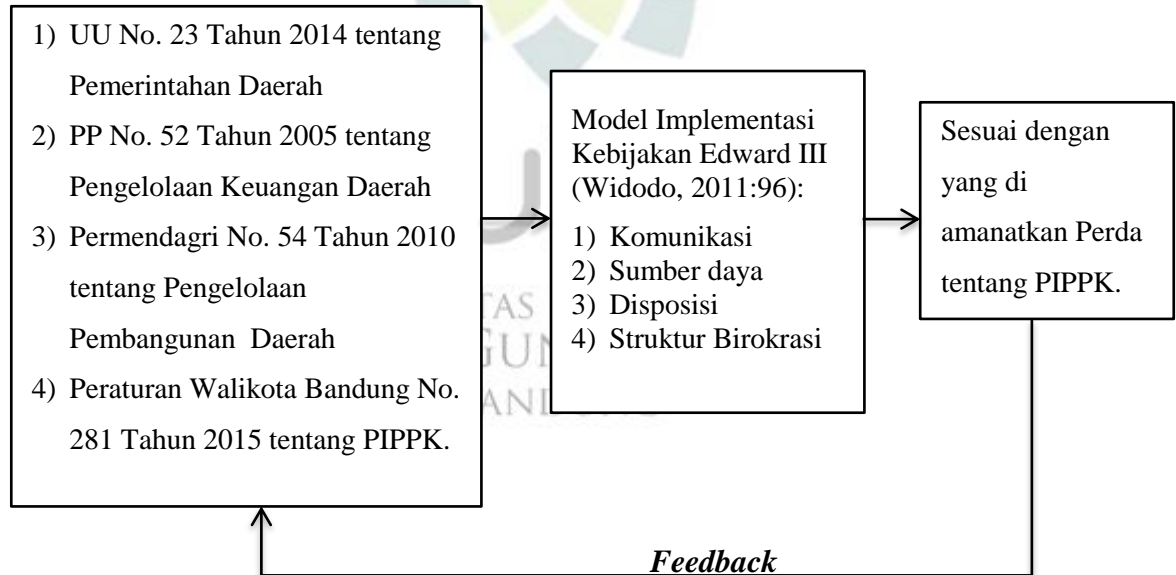
tidak harmonisnya hubungan di antara organisasi pelaksana satu dengan lainnya, ikut pula menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan (Widodo, 2011:106).

Atas dasar berbagai teori dan penjelasan yang telah disampaikan diatas mengenai kebijakan publik, pentingnya tahap implementasi, sampai faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya implementasi menurut model Edward III. Maka, peneliti merumuskan kerangka pemikiran dalam penelitian ini dalam bentuk diagram sebagai berikut:

**Gambar 1**

**Kerangka Pemikiran**

Implementasi kebijakan PIPPK Kota Bandung di Kecamatan Bojongloa Kaler tahun 2017



*(Penelitian dilakukan pada tahun 2018)*

## G. Preposisi

Pelaksanaan Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) di Kecamatan Bojongloa Kaler akan berjalan baik berdasarkan faktor Komunikasi, Sumber daya yang ada, disposisi dari stakeholder-nya, dan struktur birokrasi.

