

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2014:148) mendefinisikan implementasi adalah :

“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan(benefit)”.

Menurut Grindle (dalam Dedi Mulyadi 2016:47) menjelaskan bahwa :

“implementasi merupakan program umum tindakan administrative yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan. Program kegiatan telah disusun dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran”.

Carl Fried Rich (dalam Winarno 2014:20), mendefinisikan kebijakan sebagai

“Kebijakan sebagai suatu arahan tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkaran tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2017:128) mendefinisikan implementasi kebijakan bahwa :

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan yang sebelumnya”.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas, kegiatan atau program, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Secara umum, implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidak berhasilan implementasi suatu kebijakan disebabkan keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, dan koordinasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Kebijakan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dalam proses dan pencapaian tujuan hasil, yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang akan dicapai.

2.1.2 Tahap-Tahap dalam Proses Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan dasar. Dalam hal ini, dapat berupa undang-undang perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting, ataupun keputusan badan peradilan. Conten dan context di dalamnya, berupa identifikasi masalah yang hendak dicapai dengan melalui berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasi. Adapum tahap-tahap dalam proses implementasi yaitu :

1. Output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana
2. Kepatuhan dari kelompok sasaran terhadap keputusan dimaksud
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana
4. Persepsi terhadap dampak keputusan dimaksud

5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang yakni berupa perbaikan mendasar dalam contentnya.

2.1.3 Pendekatan Impelementasi Kebijakan

Beberapa pendekatan yang dapat dilakukan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan adalah (dalam Ridha, 2016:101) adalah :

- a. Pendekatan Struktural (*structural approaches*)

Dalam konteks analisis organisasi modre, suatu sumbangan yang cukup berharga bagi studi implementasi ialah bahwa rancangan bangunan bersamaan. Untuk memperjelas pembahasan, terlebih dahulu membedakan pengertian Perencanaan Mengenai Perubahan (*planning of change*) dengan perencanaan untuk melakukan perubahan (*planning for change*)

Perencaan mengani perubahan (*planning of change*) mengandung pengertian bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada di bawa kendala organisasi, baik mengenai arah perubahan, lajunya maupun waktunya. Dalam tataran demikian, implementasi dipandang semata-mata sebagai suatu persoalan teknis atau persoalan manjerial.

Sedangkan perencanaan untuk melakukan perubahan (*planning for change*). Berlangsung bilamana suatu perubahan tersebut dipaksakan dari luar/oleh faktor-faktor eksternal yakni oleh organisasi lain ataupun oleh kekuatan-kekuatan lingkungan, ataupun jika proses perubahan itu sukar untuk diramalkan, dikontrol atau dibendung.

- b. Pendekatan Prosedural Manajerial (*procedural and managerial approaches*)

Dalam pengertian ini, sesudah identifikasinya telah memenuhi syarat, maka tahap implementasi akan mencakup urutan langkah sebagai berikut :

Pertama, mendesain program beserta perincial tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu. Kedua, melaksanakan program dengan mendayungkan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat. Ketiga, membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat

guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

c. Pendekatan keprilakuan (*behaviorial approaches*)

Dalam mengenal perubahan organisasi, akan terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap yaitu mulai dari penerimaan aktif sampai pasif, acuh tak acuh, maupun penolakan pasif sampai aktif. Dalam konteks demikian, terdapat keterbatasan dalam pendekatan struktural maupun prosedura. Oleh karenanya, agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik maka perilaku manusia beserta sikapnya, harus dipengaruhi. Disini, diperlukan pendekatan keprilakuan.

d. Pendekatan politik (*political approaches*)

Pendekatan politik secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan diatas, khususnya pendekatan keprilakuan. Konflik, tindak dapat disembuhkan hanya dengan cara menyempurnakan kemampuan komunikasi antar pribadi, tetapi lebih dari itu bahwa konflik merupakan gejala yang bersifat endemis, sehingga keberhasilan implementasi kebijakan akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan dalam memaksakan kehendaknya.

2.1.4 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh maksud kebijakan, atau mereka berhenti mengerjakan apa yang mereka tentukan, maka kebijakan tersebut tidak efektif atau secara eksrim hasilnya nol. Ada beberapa hal yang mengakibatkan satu implementasi kebijakan dikatakan efektif atau tidak.

Faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan (dalam Agustino 2016:156) :

1. Respeknya Anggota Masyarakat Pada Otoritas Dan Keputusan Pemerintah.

Kodrat manusia jika merujuk pada filsafat politik John Lock, dikatakan memiliki state of nature yang berakhlak positif, ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika relasional ini dapat berjalan dengan baik, logikanya, bahwa ada sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling menghormati kebijakan. Konsekuensinya adalah semua itu tercipta akibat manusia telah terdidik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundang-undangan sebagai suatu hal yang benar dan baik untuk publik penghormatan dan penghargaan publik pada kebijakan pemerintah menjadi kata kunci yang sangat penting dalam keberlangsungan kebijakan.

2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakan oleh rasional choice (pilihan yang rasional), seperti pada abad Postmodern saat ini, banyak dijumpai bahwa individu/kelompok warga menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai suatu hal yang logis dan rasional. Pemerintah harus mampu merubah cara pandang masyarakat dengan bersikap dan berperilaku sesuai dengan apa yang hendak dibentuk oleh pemerintah itu sendiri.

3. Ada Atau Tidaknya Sanksi Hukum

Faktor penentu lainnya agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan efektif adalah sanksi hukum. Orang akan melaksanakan dan menjalankan kebijakan (dengan perasaan terpaksa) karena takut terkena dampak sanksi hukum yang dijabarkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh pemerintah agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

4. Kepentingan Pribadi Atau Kelompok

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu, terutama jika kebijakan itu menyangkut hajat hidup mereka. Dalam penerapan suatu kebijakan sering memberikan keuntungan bagi sebagian orang sehingga dengan senang hati mereka menerima kebijakan tersebut, namun disisilain dengan kebijakan yang sama membuat sebagian

orang yang lain menjadi rugi, maka masyarakat yang merasa dirugikan akan menolak kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

5. Waktu

Suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan cenderung untuk menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar yang dapat diterima.

6. Adanya Kebijakan Yang Bertentangan Dengan Sistem Nilai Yang Ada

Bila suatu kebijakan yang ingin diterapkan bertentangan keras dengan sistem nilai yang diterapkan pada masyarakat, maka kebijakan tersebut akan cenderung ditolak oleh masyarakat dan dibatalkan.

7. Keanggotaan Seseorang Atau Sekelompok Orang Dalam Suatu Organisasi

Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau sekelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidak bergabungnya subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijakan, maka secara sadar ia akan mengikuti arah kebijakan organisasi.

8. Wujud Kepatuhan Selektif

Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh atas aturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini karena ada sebagian besar masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak pada kebijakan lain.

9. Sosialisasi

Merupakan salah satu cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasikan. Tanpa sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa tidak tercapai dengan baik.

10. Koordinasi Antar-Lembaga Atau Antar-Organisasi

Implementasi kebijakan tidak jarang melibatkan banyak pemangku kebijakan dan stakeholder. Oleh karena itu, koordinasi merupakan mantra penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam segi konten tapi lemah dalam segi pelaksanaan. Realita ini terjadi karena koordinasi antar lembaga atau antar organisasi yang seharusnya menjalankan koordinasi tersebut. Padahal apabila

koordinasi itu dilakukan bukan tidak mungkin suatu masalah publik dapat diselesaikan dengan segera.

Dari penjelasan diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan bisa dikatakan tidak berhasil apabila tinjauan kebijakan itu tidak dapat dijalankan dengan semestinya. Mengimplementasikan sebuah kebijakan bukan masalah yang mudah terutama dalam mencapai tujuan bersama, cukup sulit untuk membuat sebuah kebijakan publik yang adil dan baik. Ada beberapa faktor penentu yang membuat implementasi kebijakan dikatakan berhasil, yaitu respeknya masyarakat pada keputusan pemerintah, kesadaran dalam menerima keputusan, ada atau tidaknya sanksi hukum, kepentingan pribadi atau kelompok, waktu, adanya kebijakan bertentangan dengan sistem nilai yang ada, keanggotaan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, wujud kepatuhan selektif, sosialisasi dan koordinasi antar lembaga/ organisasi. Faktor-faktor diatas yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

1. Implementasi Kebijakan Model Donald Van Metter & Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Van Metter & Van Horn disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah performasi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk merahi kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan

bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Metter & Van Horn yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan.(dalam Leo Agustino 2016:133-136).

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika- -dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realitis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal(bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan ditingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian

pula halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat berkerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal inipun dapat menjadi penyebab ketidak berhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. 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 pelaksananya.

4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerima 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 implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas”(*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan-nya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar –Organisasi dan Aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi

dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

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

2. Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif top-down dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteoremdakan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; dan (iv) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III adalah keberhasilan pencapaian tujuan dari

implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan atau dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan ditetapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas, yaitu :

- a. Transmisi : Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal ini disebabkan karena komunikasi telah memlalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan : Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureauacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

c. Konsistensi : Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf : Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia(SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi : Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka harus diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintahan yang telah ditetapkan. Implementor

harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c. Wewenang : Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d. Fasilitas : Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (saran dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III adalah disposisi. Disposisi atau “sikap dari pelaksana kebijakan” adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terbiasa.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut

Edward III, adalah :

a. Efek disposisi : disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

b. Melakukan peraturan birokrasi (*staffing the bureaucracy*): dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal peraturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkat staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapasitas, dan kompetensinya. Selain itu, peraturan birokrasi juga bermuara pada “pembentukan” sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.

c. Insentif : Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut George C. Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau teralisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi, kebijakan yang begitu kompleks menuntut kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah :

- a. Membuat *standar operating procedures* (SOP) yang lebih fleksibel : SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat)untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada

setiap harinya (*days-to-days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

b. Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel. (dalam Leo Agustino 2016:136-141).

3. Teori Charles O. Jones

Menurut Jones dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni :

Organisasi : pemebentukan atau penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil dan dampak.

Interpretasi : menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarah yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

Penerapan : ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Secara lebih rinci mengenai organisasi, interpretasi, dan penerapan, penulis memaknainya sebagai berikut. Pertama, aktivitas pengorganisasian merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode –metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan) kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan). Kedua, aktivitas interpretasi (*interpretation*) merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan

mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Terakhir, ketiga, aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada. Bertumbuh pada apa yang dikemukakan Jones diatas, maka masalah implementasi kebijakan publik atau implementasi program semakin lebih jelas dan luas. Di mana implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi.(dalam Leo Agustino 2016:154).

4. Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat *implementability* yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.(dalam Leo Agustino 2016:142)

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *Content of Policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of Change Evision*

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. *Site of Decision Making*

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. *Program Implementor* (pelaksanaan program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah :

a. *Power, Interest, and strategi of actor involved* (kekuasaan kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

b. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga terpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelkasna dalam menanggapi suatu kebijakan. (dalam Agustino, Leo 2016:142)

5. Teori Thomas R. Dye

Model implementasi kebijakan dari Dye sering disebut juga dengan istilah “Model Implementasi Interaktif”. Model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karen setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksnaan. Hal itu dilakukan ketika progaram dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi program atau kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Meskipun persyaratan *input* sumber daya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. *Input* sumber daya dapat digunakan secara optimun jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambilan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suatu dan lingkungan yang kondusif. (dalam Agustino, Leo 2016:152)

6. Teori Daniel H. Mazmanian & Paul A Sabatier

Kedua ahli kebijakan berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi, dan variabel-variabel yang dimaksud terbagi menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah atau tidaknya masalah yang digarap, meliputi :

a. Kesukaran-kesukaran Teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkan teknik-teknik tertentu.

b. Keberagaman Perilaku yang Diatur.

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (aparatur, administrasi, atau birokrasi) dilapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

2. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana mencapai keberhasilan. Artinya, ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan jika tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

3. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :

- a. Kecernatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

Semakin mampu suatu peraturan meberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas atau urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa *outout* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

- b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan

Membuat suatu kualitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

- c. Ketetapan alokasi sumber dana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperluakan agar terbukanya peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

- d. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan peundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatu padukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksnakan, maka koordinasi antar-instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuayarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

- e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsisten tujuan, memper-kecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

- f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang ternaktub dalam undang-undang

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, karena, *top-down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksanaan level lokal.

g. Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang juga yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjukan oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

4. variabel-variabel di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi

a. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena, itu eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya suatu kebijakan publik.

b. Dukungan Publik

Hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingakt keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila ditingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidak berhasilan implementasi kebijakan. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesempatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana

Kesemampuan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruh nya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu didalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal penting atas keberhasilan kinerja kebijakan publik. (dalam Agustino, Leo 2016:146).

2.2 Masalah Gizi Pada Anak Balita

2.2.1 Pengertian Gizi

Gizi adalah suatu proses organisme menggunakan makanan yang dikonsumsi secara normal melalui proses digesti, absorpsi, penyimpanan, metabolisme dan pengeluaran zat-zat yang tidak digunakan untuk mempertahankan kehidupan, pertumbuhan dan fungsi normal dari organ-organ, serta menghasilkan energi.(dalam Ayu Putri, 2017:14)

Adapun pengertian gizi lain nya yaitu gizi merupakan salah satu penentu kualitas sumber daya manusia yang jika kekurangan akan menyebabkan efek yang sangat serius seperti kegagalan pertumbuhan fisik serta tidak optimalnya perkembangan dan kecerdasan. Akibat lain adalah terjadinya penurunan produktifitas, menurunnya daya tahan tubuh terhadap penyakit yang akan meningkat risiko kematian.

Gizi yang baik sangat diperlukan untuk proses tumbuh kembang bagi anak-anak yang normal ditinjau dari segi umur,anak balita yaitu anak yang berumur dibawah lima tahun yag mengalami tumbuh kembang tergolong kelompok yang rawan terhadap kekurangan kalori protein.

Balita adalah anak yang berumur 0-59 bulan, pada masa ini ditandai dengan proses pertumbuhan dan perkembangan yang sangat pesat. Disertai dengan perubahan yang memerlukan zat-zat gizi yang jumlahnya lebih banyak dengan kualitas tinggi. Akan tetapi, balita termasuk kelompok rawan gizi yang mudah menderita kelainan gizi karena kekurangan makanan yang dibutuhkan. (dalam Sunita Almatsier, 2019: 5)

2.2.2 Masalah Gizi

Masalah gizi balita yang harus dihadapi Indonesia pada saat ini adalah masalah gizi kurang dan masalah gizi lebih. Masalah gizi kurang disebabkan oleh kemiskinan, kurangnya persediaan pangan, kurangnya pengetahuan masyarakat tentang gizi dan kesehatan, sedangkan masalah gizi lebih disebabkan oleh kemajuan ekonomi pada masyarakat disertai dengan kurangnya pengetahuan gizi dan kesehatan. Baik pada status gizi kurang maupun gizi lebih terjadi gangguan gizi. Gangguan gizi disebabkan oleh faktor primer atau sekunder.

Faktor primer adalah bila susunan makanan seseorang salah dalam kuantitas dan kualitas yang disebabkan oleh kurangnya penyediaan pangan, kurang baiknya distribusi pangan, kemiskinan, ketidaktahuan, kebiasaan makan yang salah dan sebagainya. Faktor sekunder meliputi semua faktor yang menyebabkan zat-zat gizi tidak sampai di sel-sel tubuh setelah makanan dikonsumsi. Misalnya faktor-faktor yang menyebabkan terganggunya pencernaan seperti gigi yang tidak baik, kelainan struktur pencernaan kekurangan enzim. (dalam Ayu Putri, 2017:10-11) yaitu :

1. Akibat gizi kurang pada proses tubuh

- a. Pertumbuhan
- b. Produksi tenaga
- c. Pertahanan tubuh
- d. Struktur dan fungsi otak
- e. Perilaku

2. Akibat gizi lebih pada proses tubuh

Gizi lebih menyebabkan kegemukan atau obesitas. Kelebihan energi yang dikonsumsi disimpan didalam jaringan dalam bentuk lemak. Kegemukan merupakan salah satu faktor risiko dalam terjadinya berbagai penyakit degeneratif, seperti hipertensi atau tekanan darah tinggi, penyakit Diabetes Melitus, jantung koroner dan hati dan kantung empedu.

2.2.3 Kebutuhan Gizi Balita

Kebutuhan gizi yang harus dipenuhi pada masa balita di antaranya energi dan protein. Kebutuhan energi sehari anak untuk tahun pertama kurang lebih 100-120 kkal/kg berat badan. Untuk tiap 3 bulan pertambahan umur, kebutuhan energi turun kurang lebih 10 kkal/kg berat badan . Energi dalam tubuh diperoleh terutama dari zat gizi karbohidrat, lemak dan juga protein. Protein dalam tubuh merupakan sumber asam amino esensial yang diperlukan sebagai zat permbangun, yaitu untuk pertumbuhan dan pembentukan protein dalam serum, mengganti sel-sel rusak, memelihara keseimbangan asam basa cairan tubuh, serta sebagai sumber energi. Lemak merupakan sumber kalori berkonsentrasi tinggi, selain itu lemak juga mempunyai 3 fungsi, diantaranya sebagai sumber lemak esensial, sebagai zat pelarut vitamin A, D, E, K, serta dapat memberikan rasa sedap dalam makanan.

Kebutuhan karbohidrat yang dianjurkan adalah 60-70% dari total energi. Sumber karbohidrat dapat diperoleh dari beras, jagung, singkong, tepung-tepungan, gula, dan serat makanan. Serat makanan sangat penting untuk menjaga kesehatan alat pencernaan. Vitamin dan mineral pada masa balita sangat diperlukan untuk mengatur keseimbangan kerja tubuh dan kesehatan secara keseluruhan. Kebutuhan akan vitamin dan mineral jauh lebih kecil dari pada protein, lemak dan karbohidrat. (dalam Ayu Putri, 2017: 216)

2.2.4 Program penanggulangan gizi

Pelaksanaan program kesehatan masyarakat, khususnya program penanggulangan gizi maka puskesmas rawat jalan mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya dengan memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu. Sementara pelaksanaan program penanggulangan gizi yang dilakukan puskesmas meliputi :

- a. Pemantauan pertumbuhan balita
- b. Pelayanan gizi dan penanggulangan gizi buruk
- c. Penyediaan obat dan perbekalan kesehatan, (Depkes RI, 2002:12)

