

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan publik (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti dalam “Kebijakan Luar Negeri Indonesia”, “Kebijakan Ekonomi Jepang” atau “Kebijakan Pertanian di Negara-negara Berkembang atau Negara-negara Dunia Ketiga”. Namun, istilah ini mungkin juga dipakai untuk menunjukkan sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone (Prof. Drs. Budi Winarno, MA, PhD 2012:20), ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Thomas R. Dye (Prof. Drs. Budi Winarno, MA, PhD 2012:20), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.

Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose (Drs. Budi Winarno, MA, PhD 2012:20), mengatakan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Menurut Carl Friedrich (Drs. Budi Winarno, MA, PhD 2012:20), ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan 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.

Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan,

ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Menurut James Anderson (Prof. Drs. Budi Winarno, MA, PhD 2012:21), kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

2.1.2 Analisa Kebijakan

Patton dan Savicky (Dr. Riant Nugroho, 2004:84) menyatakan bahwa analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada. Analisis kebijakan bekerja dalam sebuah lingkungan yang serba terbatas seperti waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Analisis kebijakan adalah profesi yang sangat diperlukan oleh setiap pemimpin puncak diberbagai lembaga administrasi publik pada setiap jenjang.

Sedangkan Dunn (Dr. Riant Nugroho, 2011:269) menyatakan bahwa analisa kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang

ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisa kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Menurut Dunn (Dr. Riant Nugroho 2011:270) menyatakan metode analisa kebijakan merupakan gabungan dari lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu sebagai berikut :

1. Definisi, yaitu menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;
2. Prediksi, yaitu menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu;
3. Preskripsi, yaitu menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang;
4. Deskripsi, yaitu menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan;
5. Evaluasi, yaitu kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

2.1.3 Tahap-tahap Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses namun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda adalah sebagai berikut :

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecah masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy*

alternatives/policy options) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus anatara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.1.4 Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan disebut juga dengan istilah perumusan kebijakan. Menurut Sidney 2007:79 (Leo Agustino, Ph.D 2016:97) menyatakan bahwa formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan. Ini artinya, formulasi kebijakan menjadi langkah awal penting karena memberikan informasi pada para analis kebijakan dan *decision-makers* mengenai: Apa rencana yang akan dibuat untuk mengatasi suatu fenomena atau masalah publik? Apa tujuan dan prioritas yang hendak dituju dari formulasi kebijakan? Apakah tersedia alternatif-alternatif kebijakan? Apa kelebihan dan kekurangan dari masing-masing alternatif kebijakan yang tersedia tersebut? dan lain sebagainya. Bukan hanya itu, yang harus dipahami adalah perumusan kebijakan merupakan turunan dari perumusan masalah yang telah diagendakan dalam agenda kebijakan.

2.2 Implementasi Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi Kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Menurut Howley dan Ramesh 1995:153 (Dyah Mutiarin, Arif Zaenudin 2014:20) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “*the process whereby programs or policies are carried out; it denotes the translation of plans into practice*” (Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan upaya penterjemahan dari rencana ke dalam praktek).

Menurut Pressman dan Wildavsky 1978:485 (Dyah Mutiarin, Arif Zaenudin 2014:25) mengatakan bahwa implementasi merupakan proses interaksi antara tujuan dan tindakan.

Menurut Cheema dan Rondinelli 1983:27 (Dyah Mutiarin, Arif Zaenudin 2014:34) implementasi kebijakan atau program adalah serangkaian aktivitas yang berkaitan yang dirancang untuk menyelaraskan dan mengintegrasikan tindakan lembaga pemerintah dan organisasi lainnya guna mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan.

2.2.2 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik bila dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin bersifat fisik, politis, dan sebagainya;
2. Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan;

5. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
6. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
7. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut.

2.2.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik tergantung sejauhmana para aktor kebijakan memahami dan menerapkan analisis mereka. Karena pada dasarnya tidak ada satupun kebijakan yang dapat dikatakan berhasil seratus persen. Akan tetapi ada beberapa faktor yang perlu kita bahas disini terkait hambatan implementasi kebijakan dan peluang-peluang keberhasilannya, sebagai berikut :

1. Isi kebijakan

Kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh isi dari kebijakan, seperti berikut :

- a. Tujuan yang tidak cukup terperinci;
- b. Sarana prasarana dan penetapan prioritas yang tidak ada;
- c. Program kebijakan yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

2. Kurangnya informasi

Kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap atau kurang tepat, baik mengenai pelaksana, isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil kebijakan. Struktur komunikasi antara organisasi pelaksana dan objek kebijakan. Objek kebijakan (kelompok sasaran) tidak cukup mengetahui kemungkinan-

kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah atau tentang kewajiban-kewajiban yang harus mereka penuhi.

3. Kurangnya dukungan

Dukungan yang kurang sebelum atau sesudah adanya implementasi kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan oleh adanya beberapa penolakan, ketidaksetujuan, atau indikasi perlawanan dari beberapa pihak, baik itu parlemen legislatif selaku aktor pembuat kebijakan, atau masyarakat sebagai objek kebijakan yang umum.

4. Adanya pembagian potensi

Pembagian potensi dimana aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, struktur dari organisasi pelaksana (pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh pembatasan-pembatasan yang kurang jelas).

2.2.4 Model-model Implementasi Kebijakan Publik

a. Implementasi Kebijakan Model Donald van Metter & Carl van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald van Metter & Carl van Horn (Leo Agustino, Ph.D. 2016:133) disebut dengan istilah *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih 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 dan van Horn, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik sebagai berikut :

1. 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 tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat 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. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya 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 diharapkan.

Tetapi diluar 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, 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 bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan 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 pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras,

dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

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

4. Sikap atau 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 implementor laksanakan 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.

5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara 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.

b. Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan ketiga yang berperspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III (Leo Agustino, Ph.D. 2016:136) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diterjemahkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; (iv) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi menurutnya, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi

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

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu :

1. 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 melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) 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.

3. 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 dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

1. 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 cukup, tetapi perlu pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

2. 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 diberi perintah untuk melakukan tindakan.

Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

3. 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 kewenangan itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

4. 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 (sarana 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 mengenai pelaksanaan 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 terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah :

1. 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.

2. Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*)

Dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukkan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.

3. 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. 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 apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya 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 harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik adalah :

1. Membuat *Standar Operating Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel. SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days two days politics*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
2. Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab 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.

c. Implementasi Kebijakan Model Charles O. Jones

Menurut Jones 1996:296 (Leo Agustino Ph.D. 2016:154) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni :

1. Organisasi

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

2. Interpretasi

Menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

3. Penerapan

Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Secara lebih rinci mengenai organisasi, interpretasi, dan penerapan, penulis (Leo Agustino Ph.D. 2016:155) 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 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, aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada. Bertumpu pada apa yang dikemukakan Jones di atas, 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.

2.3 Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

2.3.1 Pengertian Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

Kampung Keluarga Berkualitas (KB) adalah satuan wilayah setingkat RW, Dusun atau desa yang memiliki kriteria tertentu mempunyai perencanaan, pelaksanaan dalam tata kehidupan untuk membangun kebersamaan, silih asah dan asih dan asuh dalam bingkai Program Kependudukan Keluarga Berkualitas (KB) dan Pembangunan Keluarga secara sistematis yang diintegrasikan dengan sektor-sektor lain khususnya untuk melaksanakan fungsi-fungsi keluarga dalam rangka

mewujudkan keluarga yang sejahtera terbebas dari kebodohan, kemiskinan dan keterbelakangan. Keluarga berkualitas merupakan usaha untuk mengukur jumlah anak dan jarak kelahiran anak yang diinginkan. Program pembangunan keluarga yang terakumulasi dalam program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) dengan empat pokok garapan yaitu pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pemantapan ketahanan keluarga dan pemberdayaan ekonomi keluarga serta ditambah pengendalian, pemantauan, pengamatan serta pembinaan penduduk merupakan bagian dari pengentasan kemiskinan.

Kampung Keluarga Berkualitas (KB) merupakan salah satu kegiatan prioritas yang sesuai dengan instruksi Presiden Jokowi, dalam menggalakkan Program Kampung Berkualitas pemerintah menyusun Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Terutama sebagai bentuk investasi Program Keluarga Berkualitas yang manfaatnya dapat secara langsung diterima oleh masyarakat dan salah satu inovasi strategis untuk dapat mengimplementasikan kegiatan-kegiatan prioritas Program Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) di lini lapangan.

Kampung Keluarga Berkualitas (KB) telah direncanakan oleh Presiden RI pada tanggal 14 Januari 2016 di Kabupaten Cirebon, untuk kelanjutannya Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) bekerjasama dengan Kementerian dan Lembaga terkait harus

segera menindaklanjuti pengembangan Kampung Keluarga Berkualitas (KB) dengan sinergitas kegiatan didalamnya.

2.3.2 Tujuan Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

a. Tujuan Umum

Meningkatkan kualitas hidup masyarakat di tingkat kampung atau yang setara melalui program kependudukan, keluarga berencana dan pembangunan keluarga serta pembangunan sektor terkait dalam rangka mewujudkan keluarga kecil berkualitas.

b. Tujuan Khusus

- Meningkatkan peran pemerintah, pemerintah daerah, lembaga nonpemerintah dan swasta dalam memfasilitasi, pendampingan dan pembinaan masyarakat untuk menyelenggarakan program kependudukan, keluarga berencana, pembangunan keluarga dan pembangunan sektor terkait;
- Meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pembangunan berwawasan kependudukan.
- Meningkatkan jumlah peserta KB aktif modern;
- Meningkatkan ketahanan keluarga melalui program Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), Bina Keluarga Lansia (BKL), dan Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R);
- Meningkatkan pemberdayaan keluarga melalui Kelompok UPPKS;
- Menurunkan angka Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT);
- Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat;

- Meningkatkan sarana dan prasarana pembangunan kampung;
- Meningkatkan sanitasi dan lingkungan kampung yang sehat dan bersih;

2.3.3 Sasaran Pembentukan Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

- a. Keluarga;
- b. Remaja;
- c. Penduduk Lanjut Usia (Lansia);
- d. Pasangan Usia Subur (PUS);
- e. Keluarga dengan balita;
- f. Keluarga dengan remaja;
- g. Keluarga dengan lansia;
- h. Sasaran sektor sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

2.3.4 Pelaksana Pembentukan Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

- a. Kuwu/Lurah;
- b. Ketua RW;
- c. Ketua RT;
- d. PKB/PLKB/TPD;
- e. Petugas lapangan sektor terkait;
- f. PKK tingkat Desa/Kelurahan;
- g. IMP (PPKBD dan Sub PPKBD)
- h. Tokoh masyarakat (Tokoh Adat/ Tokoh Agama/Tokoh masyarakat di Desa/Kelurahan);
- i. Kader.

2.3.5 Syarat-syarat Pembentukan Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

Proses pembentukan suatu wilayah yang akan dijadikan sebagai lokasi Kampung Keluarga Berkualitas (KB) perlu memperhatikan persyaratan yang wajib dipenuhi sebagai berikut :

a. Tersedianya Data Kependudukan yang Akurat

Data kependudukan yang akurat adalah data yang bersumber dari hasil pendataan keluarga, data potensi desa dan data catatan sipil yang akurat sehingga dapat digunakan sebagai dasar penetapan prioritas, sasaran dan prorgam yang akan dilaksanakan di suatu wilayah Kampung Keluarga Berkualitas (KB) secara berkesinambungan.

b. Dukungan dan Komitmen Pemerintah Daerah

Komitmen dan peranan aktif seluruh instansi/unit kerja pemerintah khususnya pemerintahan Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan dalam memberikan dukungan pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan di Kampung Keluarga Berkualitas (KB) dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidang tugas instansi masing-masing untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

c. Partisipasi Masyarakat yang Berpartisipasi Aktif

Partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan dan pelaksanaan seluruh kegiatan yang akan dilakukan di Kampung Keluarga Berkualitas (KB) secara berkesinambungan guna meningkatkan taraf hidup seluruh masyarakat yang di wilayahnya.

2.3.6 Kriteria Wilayah Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

Dalam memilih atau menentukan wilayah yang akan dijadikan lokasi Kampung Keluarga Berkualitas (KB) ada tiga kriteria yang dipakai, yaitu :

- a. Kriteria utama yang mencakup dua hal :
 - Jumlah keluarga pra sejahtera dan KS 1 (miskin) di atas rata-rata pra sejahtera dan KS 1 tingkat desa/kelurahan dimana kampung tersebut berada;
 - Jumlah peserta KB di bawah rata-rata pencapaian peserta KB tingkat desa/kelurahan dimana Kampung Keluarga Berkualitas tersebut berlokasi.
- b. Kriteria wilayah yang mencakup sepuluh kategori wilayah (dipilih salah satu) yaitu :
 - Kumuh;
 - Pesisir;
 - Daerah Aliran Sungai (DAS);
 - Bantaran Kereta Api;
 - Kawasan Miskin (termasuk miskin perkotaan);
 - Terpencil;
 - Perbatasan;
 - Kawasan Industri;
 - Kawasan Wisata;
 - Padat Penduduk.

Selanjutnya dalam menentukan kriteria wilayah yang akan dijadikan sebagai lokasi pembentukan Kampung Keluarga Berkualitas (KB) dapat dipilih satu atau lebih dari sepuluh kriteria yang ada.

c. Kriteria khusus yang mencakup lima hal, yaitu :

- Kriteria data dimana setiap RT/RW memiliki data dan peta keluarga;
- Kriteria kependudukan dimana angka partisipasi penduduk usia sekolah rendah;
- Kriteria Program Keluarga Berkualitas (KB) dimana peserta KB aktif dan Metode Kontrasepsi Jangka Panjang (MKJP) lebih rendah dari capaian rata-rata tingkat desa/kelurahan serta tingkat *unmet need* lebih tinggi dari rata-rata tingkat desa/kelurahan;
- Kriteria program pembangunan keluarga dimana partisipasi keluarga dalam pembinaan ketahanan keluarga, pemberdayaan ekonomi, dan partisipasi remaja dalam kegiatan Generasi Berencana melalui Pusat Informasi dan Konseling Remaja (PIK-R) masih rendah;
- Kriteria program pembangunan sektor terkait yang mencakup setidaknya empat bidang, yaitu kesehatan, ekonomi, pendidikan, pemukiman dan lingkungan, dan masih bisa ditambah dengan program lainnya sesuai dengan perkembangan.

2.3.7 Ruang Lingkup Kegiatan Kampung Keluarga Berkualitas (KB)

Ruang lingkup pelaksanaan kegiatan di Kampung Keluarga Berkualitas (KB) meliputi :

- Kependudukan;
- Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi;
- Ketahanan Keluarga dan Pemberdayaan Keluarga (Pembangunan Keluarga);
- Kegiatan lintas sektor (Bidang Pemukiman, Sosial Ekonomi, Kesehatan, Pendidikan, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan sebagainya disesuaikan dengan kebutuhan wilayah Kampung Keluarga Berkualitas).

