

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Implementasi Kebijakan

2.1.1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *policy* yang digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor, misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut *Carl Friedrich* (dalam Winarno 2012: 20) mengartikan kebijakan sebagai berikut :

“Kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan atau mengatasi dalam mencapai tujuan atau merealisasi suatu sasaran dengan maksud tertentu.”

Definisi kebijakan yang diberikan oleh Carl Friedrich tersebut ada hubungannya dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tersebut tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, dan merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Definisi lain pernah juga diajukan oleh Elau dan Prewitt (dalam Agustino 2017: 16) yang menyatakan bahwa:

“Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”

mustopadidjadja (dalam hanif nurcholis, 2015 : 7.2) mengatakan bahwa :

“Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya”

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan yang mana tindakan ini dilakukan oleh suatu pemerintah atau seseorang agar tujuan tersebut sesuai dengan kebijakan yang ingin dicapai dan terealisasi.

2.1.2. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat Nasional, regional maupun lokal seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah Daerah/Provinsi, keputusan Gubernur, Peraturan Daerah/Kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literature ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang

berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Menurut James Anderson (dalam Agustino 2016:17) menyatakan bahwa :

“Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.”

Menurut Eyestone (dalam Winarno 2012: 20) ia mengatakan bahwa :

“kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”

Menurut Amir Santoso (dalam Winarno, 2012 : 22) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik dibagi kedalam dua wilayah kategori, pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan public dengan tindakan-tindakan pemerintah, para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua kebijakan pemerintah dapat disebut dengan kebijakan publik. Pandangan kedua menurut amir santoso, berangkat dari para ahli yang memberi perhatian khusus kepada pelaksana kebijakan”

Dan menurut (Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012 : 64) dalam bukunya menyatakan bahwa :

“Kebijakan publik, dilihat dari perspektif instrumental adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public value*)”

Sedangkan menurut Thomas Dye (dalam sahya anggara, 2014 : 15) mendefinisikan :

“kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus

dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistic agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang benar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan”

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut diatas maka penulis dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu kebijakan publik:

1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengatur inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Ini artinya kebijakan publik memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan ini diimplementasikan.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan

pemerintahan yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

5. Kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan penjelasan tentang kebijakan publik diatas dapat disimpulkan bahwa dalam ruang lingkup kebijakan public para pelaku pembuatan kebijakan publik mempunyai maksud dan tujuan dalam memecahkan suatu masalah dan juga memberikan kesempatan-kesempatan untuk membantu pemerintah dalam mencapai tujuan.

2.1.3. Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan public kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan berbeda.

Tahap-tahap kebijakan menurut (Winarno 2012: 35-37) sebagai berikut :

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

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

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program kebijakan 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 ditingkat bawah.

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. 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.

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu

kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan.

“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 dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program”. (Lester dan Stewart dalam Winarno 2012: 147)

Menurut *Ripley* dan *Franklin* (dalam Winarno 2012: 148) berpendapat bahwa :

“Implementasi Kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran nyata.”

Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* (dalam Agustino 2017: 128) mendefinisikan :

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

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

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Menurut *Grindle* dalam Winarno 2012: 149) memberikan pandangannya bahwa:

“Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bias direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah”

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

2.2.2. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (dalam Agustino 2017: 142). Pendekatannya dikenal dengan nama *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan public dapat diukur dari proses pencapaian *outcomes* (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Yang mana hal ini dapat dilihat dari dua hal berikut:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
 - a. Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.

- b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle (dalam Agustino 2017:142) amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :

1. Isi Kebijakan (*Content Of Policy*)

- a. *Interest Affected* (Kepentingan-Kepentingan yang mempengaruhi), *interested affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
- b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat), pada point 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 Envision* (Derajat Perubahan yang ingin Dicapai), setiap kebijakan memiliki 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* (Letak pengambilan keputusan), pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- e. *Program implementor* (Pelaksana Program), dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksanaan 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 Strategy 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 ingin digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan 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 berpengaruh 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 lain 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 pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.



Gambar 2.1

Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Van Metter & Van Horn (dalam Agustino, 2017 : 133) disebut dengan istilah *A model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau perfromansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variable. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelakasana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

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 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 implelementasi 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 implelementasi 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 public sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumberdaya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran anggaran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan

timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya 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 implemtasi 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 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 keputusan-nya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar-organisasi dan aktivis 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 begitupula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi public dalam perspektif yang ditawarkan oleh van metter & van horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan public 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

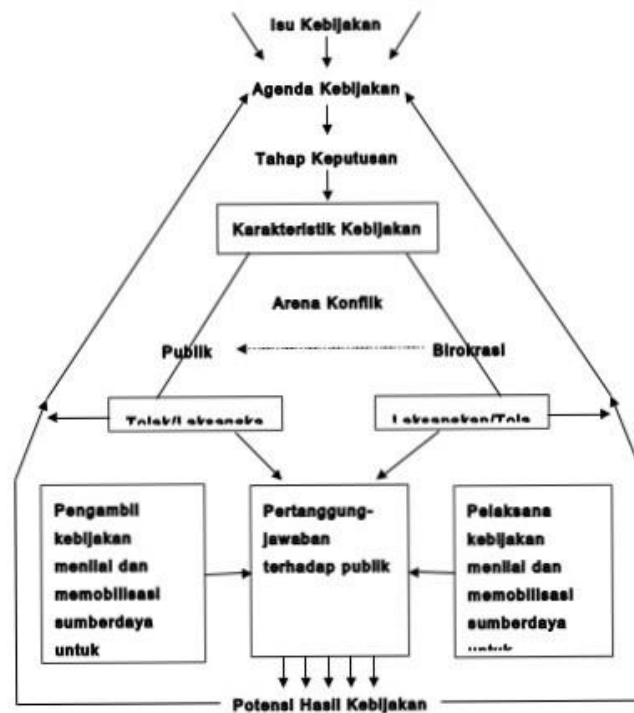
sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal



Gambar 2.2

Model implementasi kebijakan Van Metter & Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Thomas R. Dye (dalam Agustino, 2017 : 152) sering disebut juga dengan istilah ‘model implementasi interaktif’ model ini menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika program dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi program atau kebijakan public akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.



Gambar 2.3

Model implementasi kebijakan Thomas R. Dye

Pada gambar diatas terlihat bahwa meskipun persyaratan *input* sumberdaya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. *Input* sumber daya yang dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

2.2.3. Faktor-faktor penentu Implementasi Kebijakan

Dalam perspektif lain, implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh maksud kebijakan, jika subjek kebijakan tidak memakai cara yang ditentukan oleh kebijakannya, ataupun jika subjek kebijakan berhenti mengerjakan apa yang ditentukan. Pertanyaan kita sekarang hal tersebut bisa terjadi (implementasi kebijakan tidak efektif) ada beberapa hal yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan dikatakan efektif atau tidak (dalam Agustino 2017: 155) yaitu :

1. Respek Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah.

Kodrat manusia, bila merujuk pada filsafat politik *John Locke*, dikatakan memiliki *State of Nature* yang positif. Ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika relasi ini berjalan dengan baik, maka logikanya seluruh warga akan saling hormat menghormati, memberikan respek pada (otoritas) orang tua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, mematuhi aturan hukum, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah dan sebagainya. Dalam hal ini, faktor penentu keefektifan pelaksanaan kebijakan didasarkan atas penghormatan dan penghargaan public pada pemerintah yang legitimat. Ini merupakan kata kunci penting bagi

terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Apabila publik menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut memenuhi ajakan pemerintah melalui berbagai bentuk kebijakan

2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan.

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh logika *rational choices* (pilihan-pilihan rasional), banyak dijumpai individu atau kelompok warga yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan public sebagai sesuatu yang logis, rasional, serta memang dirasa perlu. Namun di sisi lain, terdapat individu atau kelompok yang juga tidak suka membayar pajak, apalagi dalam kondisi perekonomian yang tengah melemah, tetapi jika individu atau kelompok tersebut percaya bahwa dengan membayar pajak dapat memberikan kontribusi atas perbaikan perekonomian bangsa, maka individu atau kelompok tadi akan secara sadar untuk membayar pajak. Tetapi hal itu tidak mudah. Ini karena bermain di ranah ‘kesadaran’ publik merupakan hal yang sulit sebab pemerintah perlu merubah *mindset* warga

3. Ada atau Tidaknya Sanksi Hukum.

Faktor penentu lainnya agar implementasi kebijakan dapat berjalan efektif adalah sanksi hokum. Orang akan melaksanakan dan menjalankan suatu kebijakan (kendati dengan perasaan terpaksa) karena mereka takut terkena dampak sanksi hokum yang

dijabarkan oleh konten suatu kebijakan seperti denda, kurungan, dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh pembuat kebijakan agar subjek kebijakan menjalankan arahan kebijakan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya. Selain itu, subjek kebijakan seringkali mematuhi dan melaksanakan suatu aturan perundangan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum sehingga dengan terpaksa mereka melakukan apa yang diarahkan oleh kebijakan tersebut.

4. Kepentingan Pribadi atau Kelompok.

Subjek kebijakan (individu maupun kelompok) sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu pelaksanaan kebijakan. Maka tidak heran apabila efektifitas suatu implementasi kebijakan ikut dipengaruhi oleh penerima dan dukungan subjek kebijakan atas pelaksanaan suatu kebijakan.

5. Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada.

Implementasi kebijakan pun dapat berjalan tidak efektif apabila bertentangan dengan sistem nilai yang ada di suatu daerah.

6. 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 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. Tetapi sebaliknya, apabila tujuan organisasi yang dimasuki oleh subjek kebijakan tersebut bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka seargumentatif apa pun kebijakan yang sudah diformulasi pemerintah untuk kepentingan public akan sulit diterima oleh subjek itu. Dan realitas ini menunjukkan bahwa tidak semua kebijakan dapat berjalan efektif.

7. Wujudnya 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.

8. Waktu.

Efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi juga oleh faktor waktu.

9. Sosialisasi.

Hal berikutnya yang dapat digunakan untuk menilai efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sudah dilaksanakan atau tidaknya sosialisasi. Sosialisasi merupakan salah satu cara untuk mendistribusikan berbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasinya. Tanpa

sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa jadi tidak tercapai.

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 sangat mungkin terjadi karena koordinasi antar lembaga atau antar organisasi yang seharusnya menjalankan dan atau mengawasi justru tidak melaksanakan koordinasi tersebut. Padahal apabila koordinasi itu dilakukan bukan tidak mungkin suatu masalah public dapat diselesaikan.

2.3. Pemeliharaan Jalan

2.3.1. Pengertian Pemeliharaan Jalan

Kata pemeliharaan berasal dari bahasa Yunani *terein* artinya merawat, menjaga dan memelihara. Pemeliharaan adalah suatu kombinasi dari berbagai tindakan yang dilakukan untuk menjaga suatu barang ataupun benda mati dalam atau memperbaikinya sampai suatu kondisi yang bisa diterima.

Di dalam praktek pemeliharaan di masa lalu dan saat ini, pemeliharaan dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berupa tindakan untuk merawat

suatu mesin atau peralatan pabrik dengan cara memperbaharui usia pakai suatu mesin atau peralatan tersebut sehingga dapat terus digunakan.

Menurut Kurniawan (2013: 99) dalam buku yang berjudul manajemen operasi produksi mengatakan:

“Pemeliharaan adalah suatu kombinasi dari berbagai tindakan yang dilakukan untuk menjaga suatu barang dalam, atau memperbaikinya sampai suatu kondisi yang bisa diterima”

Menurut M.S Sehwat dan J.S Narang (2001: 100) dalam buku yang berjudul manajemen operasi produksi mengatakan:

”Pemeliharaan adalah suatu pekerjaan yang dilakukan secara berurutan untuk menjaga atau memperbaiki fasilitas yang ada sehingga sesuai dengan standar (fungsional dan kualitas)”

Menurut Harsanto (2013: 107) dalam bukunya yang berjudul Dasar Ilmu Manajemen Operasi mengatakan:

“Pemeliharaan adalah serangkaian aktifitas untuk menjaga agar fasilitas atau peralatan senantiasa dalam keadaan siap pakai”

Kesimpulan dari beberapa pendapat para ahli diatas bahwa kegiatan pemeliharaan dilakukan bertujuan untuk merawat atau memperbaiki peralatan milik suatu instansi atau perusahaan agar dapat digunakan secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan penggunaanya.

Kegiatan pemeliharaan dapat di sebabkan oleh banyaknya dana yang dibutuhkan dan rumitnya tugas pemeliharaan, namun bagi kegiatan operasi perusahaan, pemeliharaan sudah menjadi dwi fungsi yaitu pelaksanaan dan kesadaran untuk menjaga dan memelihara fasilitas-fasilitas

Jalan adalah sarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, diatas permukaan tanah, dibawah permukaan tanah/air serta diatas permukaan air, kecuali jalan kereta api.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan:

- a. Bahwa jalan sebagai salah satu prasarana transportasi merupakan unsur penting dalam pengembangan kehidupan berbangsa dan berbenegara, dalam pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, wilayah negara, dan fungsi masyarakat serta dalam memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Bahwa jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang ekonomi, sosial, dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional.

- c. Bahwa untuk terpenuhinya peranan jalan sebagaimana mestinya pemerintah mempunyai hak dan kewajiban menyelenggarakan jalan.
- d. Bahwa agar penyelenggaraan jalan dapat dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna, diperlukan ketertiban masyarakat.

Sesuai dengan peruntukannya jalan dibagi menjadi 2 yaitu jalan umum dan jalan khusus. Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum. Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan, pengelompokkan jalan umum menurut statusnya adalah:

- a. Jalan Nasional, merupakan jalan arteri dan jalan kolektor dalam sistem jaringan primer yang menghubungkan antar Ibukota Provinsi dan jalan strategis nasional, serta jalan tol.
- b. Jalan Provinsi, merupakan jalan kolektor dalam sistem jaringan primer yang menghubungkan Ibukota Provinsi dengan Ibukota Kabupaten/Kota, atau antar Ibukota Kabupaten/Kota, dan jalan strategis provinsi.
- c. Jalan Kabupaten, merupakan jalan lokal dalam sistem jaringan jalan primer yang menghubungkan Ibukota Kabupaten dan Ibukota Kecamatan, antar Ibukota Kecamatan, Ibukota Kabupaten dengan pusat kegiatan lokal, antar pusat kegiatan lokal, serta jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder dalam wilayah Kabupaten, dan jalan strategis Kabupaten.

- d. Jalan Kota, merupakan jalan umum dalam sistem jaringan jalan sekunder yang menghubungkan antar pusat pelayanan dalam kota, menghubungkan pusat pelayanan dalam persil, menghubungkan antar persil serta menghubungkan antar pusat pemukiman yang berada didalam kota.
- e. Jalan Desa, merupakan jalan umum yang menghubungkan antar kawasan dan atau antar pemukiman didalam desa, serta jalan lingkungan.

Sedangkan jalan khusus adalah jalan yang dibangun oleh instansi badan usaha, perseorangan atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri. Klasifikasi jalan menurut fungsinya:

- a. Jalan arteri: jalan yang melayani angkutan utama dengan ciri-ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara efisien.
- b. Jalan kolektor: jalan yang melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri-ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.

Menurut Peraturan Menteri Nomor : 13/PRT/M/2011 Tentang Tata Cara Pemeliharaan Jalan dan Penilikan Jalan. Bahwa:

Pemeliharaan Jalan adalah kegiatan penanganan jalan, berupa pencegahan, perawatan dan perbaikan yang diperlukan untuk mempertahankan kondisi jalan agar dapat tetap berfungsi secara optimal melayani lalu lintas sehingga umur rencana yang ditetapkan dapat tercapai (12). Pemeliharaan rutin jalan adalah kegiatan merawat serta memperbaiki kerusakan-kerusakan yang terjadi pada ruas-ruas jalan dengan kondisi pelayanan mantap (13). Pemeliharaan berkala jalan adalah kegiatan penanganan pencegahan terjadinya kerusakan yang lebih luas dan setiap kerusakan yang diperhitungkan dalam desain agar penurunan kondisi jalan dapat dikembalikan dalam kondisi kemantapan sesuai dengan rencana (15).

Pemeliharaan jalan merupakan pekerjaan yang penting untuk dilaksanakan karena pemeliharaan konstruksi jalan merupakan investasi modal yang besar sehingga apabila pelaksanaannya diabaikan akan membutuhkan biaya rekonstruksi yang sangat mahal untuk bisa mempertahankan performance standard.

Pemeliharaan jalan dilakukan untuk mempertahankan kondisi jalan agar tetap berfungsi dalam melayani pengguna lalu lintas sehingga dapat menjamin keselamatan para pengguna dan meningkatkan pelayanan. Dalam artian dapat meminimalisir kecelakaan yang diakibatkan oleh kondisi jalan yang rusak, dengan adanya pemeliharaan yang baik maka akan meningkatkan kenyamanan para pengguna jalan.

Berdasarkan penjelasan pemeliharaan jalan diatas bahwa pemeliharaan jalan merupakan hal penting yang dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam menunjang perekonomian suatu daerah dan meningkatkan pelayanan dan kenyamanan para pengguna jalan.



Gambar 2.4

Klasifikasi Frekuensi

Pemeliharaan Jalan bertujuan untuk mempertahankan kondisi jalan yang layak digunakan sesuai dengan tingkat pelayanan dan kemampuannya pada saat jalan tersebut selesai dibangun dan dioperasikan sampai dengan tercapainya umur rencana yang telah ditentukan.

Klasifikasi program pemeliharaan yang dipakai dalam sistem manajemen pemeliharaan jalan adalah sebagai berikut :

a. Pemeliharaan Rutin

Merupakan pekerjaan yang skalanya cukup kecil dan dikerjakan tersebar diseluruh jaringan jalan secara rutin. Dengan pemeliharaan rutin, tingkat penurunan nilai kondisi structural perkerasan diharapkan akan sesuai dengan kurva kecenderungan kondisi perkerasan yang diperkirakan pada tahap desain.

b. Pemeliharaan Berkala

Pemeliharaan berkala dilakukan dalam selang waktu beberapa tahun dan diadakan menyeluruh untuk satu atau beberapa seksi jalan dan sifatnya hanya fungsional dan tidak meningkatkan nilai struktural perkerasan. Pemeliharaan periodik dimaksud untuk mempertahankan kondisi jalan sesuai dengan yang direncanakan selama masa layanannya.

c. Rehabilitasi atau Peningkatan

Peningkatan jalan secara umum diperlukan untuk memperbaiki integritas struktur perkerasan, yaitu meningkatkan nilai strukturalnya dengan pemberian lapis tambahan struktural.

Peningkatan jalan dilakukan, apakah karena masa layanannya habis, atau karena kerusakan awal yang disebabkan oleh faktor-faktor luar seperti cuaca atau karena kesalahan perencanaan atau pelaksanaan rekonstruksi.

d. Rekonstruksi

Dalam hal perkerasan lama sudah dalam kondisi yang sangat jelek, maka lapisan tambahan tidak akan efektif dan kegiatan rekonstruksi biasanya diperlukan. Kegiatan rekonstruksi ini juga dimaksud untuk penanganan jalan yang berakibat meningkatkan kelasnya.

