

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Tentang Implementasi**

##### **2.1.1 Pengertian Implementasi**

Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (Budiman Rusli 2015:87) mengatakan bahwa implementasi sebagai “pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif”. Pengertian ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan esensinya adalah melaksanakan berbagai keputusan yang telah dirancang oleh kelembagaan pemerintah, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Selanjutnya, menurut Ripley dan Franklim (Budiman Winarto 2016:134) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Sementara itu, menurut Grindle (Budi Winarto 2016:135) juga memberikan pendapat tentang implementasi dengan mengatkan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas

implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

## **2.2 Tinjauan Tentang Kebijakan**

### **2.2.1 Analisis kebijakan publik**

Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak menjadi teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ekonomi, politik dan psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harlod D. Lawell tentang *Policy Sciences*. Fokus studi utama ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

William N. Dunn (200) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan.

Salah satu esensi kehadiran kebijakan publik adalah memecahkan masalah yang berkembang di masyarakat secara benar. Meskipun

demikia, kegagalan sering terjadi karena kita memecahkan masalah secara tidak benar.

Upaya untuk menghasilkan informasi argumen, dapat menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan empiris, evaluatif, normatif. Yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pendekatan Empiris, memusatkan perhatian pada tujuan menjelaskan sebab dan akibat dari kebijakan publik. Contoh, analisis dapat menjelaskan sebab akibat dari pelaksanaan belanja negara untuk sektor kesehatan dalam suatu periode tertentu, dan meramalkan pembelanjaan di masa depan serta akibat yang ditimbulkan. Modus atau prosedur kerja analisis, untuk menghasilkan informasi dan argumennya, dapat dilakukan melalui 4 tahapan:

- Perumusan masalah
- Peliputan atau monitoring
- Pembahasan
- Peramalan, sebagai hasil akhir kegiatan analisis

2. Pendekatan Evaluatif, memusatkan perhatian pada tujuan menemukan “nilai” dari berbagai kebijakan publik yang dilaksanakan. Contoh: setelah menerima informasi tentang pelaksanaan program KIA-KB, analisis dapat mengavaluasi program tersebut, dan analisi dapaat merumuskan atau

meilih cara yang terbaik untuk mendistributor biaya, alat atau obat dalam program KB, sesuai etika dan konsekuennya. Penekanan pada pendekatan evaluatif adalah tersusunnya prioritas model atau prosedur terbaik dari beragam input dengan pertimbangan plus-minus jika dibuat kebijakan. Modus atau prosedur kerja analisis, untuk menghasilkan informasi dan argumennya, dapat dilakukan melalui 5 tahapan, yaitu :

- Perumusan masalah
- Peliputan/monitoring
- Pembahasan
- Peramalan
- Rekomendasi

3. Pendekatan Anjuran memusatkan perhatian pada tujuan “mengusulkan” tindakan apa yang semestinya dilakukan ini pendekatan normatif adalah pengusulan arah tindakan yang dapat memecahkan masalah. Contoh : peningkatan pembayaran pasien puskesmas dari Rp. 300 menjadi Rp. 1000, merupakan jawaban untuk mengatasi rendahnya kualitas pelayanan di puskesmas. Peningkatan ini tidak memberatkan dan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat. Penekanan pada pendekatan normatif adalah “anjuran” yang semestinya dilakukan. Prosedur kerja

analisis, untuk menghasilkan informasi dan argumennya, dapat dilakukan melalui 6 tahapan, yaitu :

- Perumusan masalah
- Peliputan atau monitoring
- Peramalan
- Pembahasan
- Rekomendasi
- Penyimpulan Praktis

### 2.2.2 Pengertian Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat , suatu kelompok , maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah actor suatu bidang tertentu. Maka kebijakan sebagaimana dikemukakan diatas akan semakin jelas jika kita melihat menurut *Friedrich* (Winarto 2003:51-52) menegaskan bahwa kebijakan berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan lain yang artinya adalah mengenai masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintahan serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan sering diartikan sebagai suatu rangkaian rekomendasi pemerintah untuk menghadapi permasalahan yang ada.

Setelah memahami pengertian apa yang dimaksud dengan kebijakan, maka selanjutnya yaitu menguraikan pengertian kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik berbeda dengan kebijakan private atau swasta. Banyak beberapa ahli yang sudah menggunakan tentang pengertian kebijakan publik.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur ilmu politik. Masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda.

### **2.2.3 Tahap-Tahap dalam Perumusan Kebijakan**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses yang menaruh minat variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan menurut (Winarto 2012:35-37) sebagai berikut:

1. Tahap penyusunan agenda  
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menepatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam 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-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 alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan diambil sebagai alternatif pemecahan, masalah harus diimplementasikan, yakni di laksanakan oleh badan administrasi maupun agen pemerintah tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dilakukan 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.

#### 2.2.4 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Untuk mengathui kebijakan publik david easton menjelaskan ciri-ciri dari kebijakan publik. Ciri-ciri yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan dirumuskan oleh apa yang david easton wahab (2015:18) disebut sebagai orang-orang yang memiliki otoritas (*publik authority*) dalam sistem publik. Ciri-ciri kebijakan publik yang dikemukakan dalam Wahab (2015:18) ada empat ciri-ciri, yaitu :

1. Kebijakan publik merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, dari pada

sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan.

2. Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang saling terkait dengan berpola yang dilakukan oleh pejabat-pejabat publik atau pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri

3. Kebijakan publik merupakan tindakan yang sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.

4. Kebijakan publik mempunyai dampak positif dan negatif.

Berdasarkan ciri-ciri yang telah disebutkan diatas, kebijakan pemeliharaan jalan merupakan salah satu bentuk kebijakan yang mengarah pada suatu tujuan dan terpola dengan baik. Kebijakan ini adalah salah satu tahap dimana pemeliharaan jalan nantinya akan menjadi lebih baik lagi. Kebijakan ini diambil dan diputuskan berdasarkan proses yang jelas dengan berbagai landasan hukum dan pertimbangan-pertimbangan matang yang pada akhirnya terciptanya kebijakan pemeliharaan jalan. Berdasarkan ciri yang terakhir, setiap kebijakan tentu saja mempunyai dampak positif maupun negatif. Oleh karena itu, sebuah kebijakan akan mengalami tahap yang disebut evaluasi sehingga dampak-dampaknya yang dihasilkan dapat diatasi dan membuat kebijakan tersebut kembali seperti tujuan awalnya.

### 2.2.5 Kategori Tindakan dalam Kebijakan

Mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai mana tindakan yang mengarah pada tujuan, dapat dirinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu :

#### 1 Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, bahkan swasta maupun klangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakuakan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum agar pemerintah berbuat sesuatu sehingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

#### 2 Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

Keputusan yang dibuat oleh pejabat yang dimaksudkan untuk memberikan arahan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan suatu (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

### 3 Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

Pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya : ketetapan MPR, keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan pengadilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

### 4 Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah

### 5 Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Dampak yang benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

### 2.2.6 Jenis-jenis kebijakan

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik kedalam kategori: (1) Kebijakan substantif (misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya), (2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen), (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru, dan kebijakan masa orde lama). Kebijakan lain tentang kebijakan dibuat oleh James Anderson sebagai berikut :

1. Kebijakan substantif vs kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, seperti kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), kebijakan Raskin (beras untuk orang miskin). Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. Misalnya, kebijakan yang berisi kriteria orang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh raskin.
2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Sebagaimana contoh: kebijakan subsidi BBM dan kebijakan obat generik. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelanggaran terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Misalnya, kebijakan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), kebijakan pemakaian helm bagi pengendara sepeda motor. Sedangkan kebijakan re-distributif pendapata, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Sebagai contoh kebijakan pajak progresif, kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi orang miskin.
3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya kongkrit pada kelompok sasaran. Misalnya kebijakan raskin. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada

kelompok sasaran, misalnya kebijakan libur hari Natal dan libur hari raya Idul Fitri.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik, misalnya kebijakan membangun jalan raya, kebijakan pertahanan dan keamanan. Sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas, misalnya pelayanan pos, parkir umum dan perumahan. (dalam Subarsono, 2013:19)

## 2.3 Tinjauan Implementasi Kebijakan

### 2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Ridha, 2016:82), merumuskan mengenai proses implementasi sebagai *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”*. Makna perumusan diatas ialah bahwa implementasi mengandung pengertian tindakan atau upaya-upaya yang dilakukan individu atau pejabat maupun swasta yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana ditetapkan oleh Jones (1980), dimana implementasi diartikan sebagai *“getting a job done”* dan *“doing a”*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah (dalam Ridha, 2016:82)

### 2.3.2 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.

### 2.3.3 Teori Donald Van Metter & Carl Van Horn

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.

1. Ukuran dan tjuan 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 kebjakan atau tujuan kebijakan 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.

## 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. 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.

## 4. Sikap atau kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana yang akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. 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.

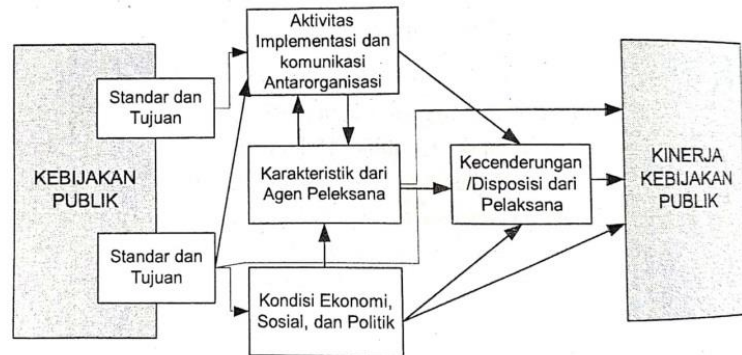
## 5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktifitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksana 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

Sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

**Gambar 2. 1 Teori Donald van Metter & Carl van Horn**



### 2.3.4 Teori Charles O. Jones

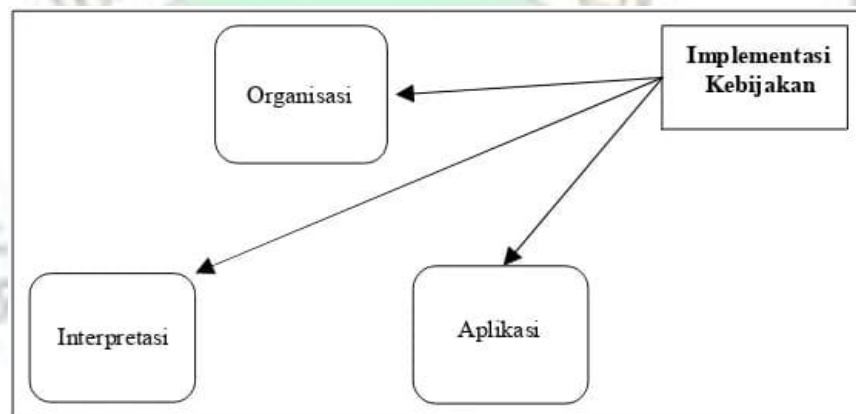
Menurut Jones dalam melaksanakan aktivitas implementasi program atau pelaksanaan kebijakan, terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan secara seksama, yakni :

1. Organisasi : pemebentukan atau penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil dan dampak.
2. Interpretasi : menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahanyang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. Penerapan : ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapanprogram.

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).

**Gambar 2. 2 Teori Charles O. Jones**



### 2.3.5 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 bagaian 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 tedata 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

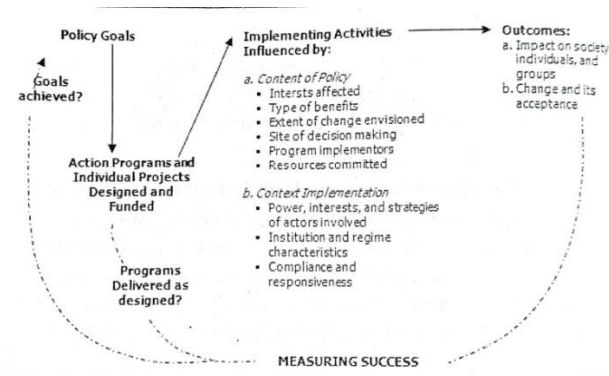
pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini

adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana

dalam menanggapi suatu kebijakan. (dalam Agustino,

Leo 2016:142)

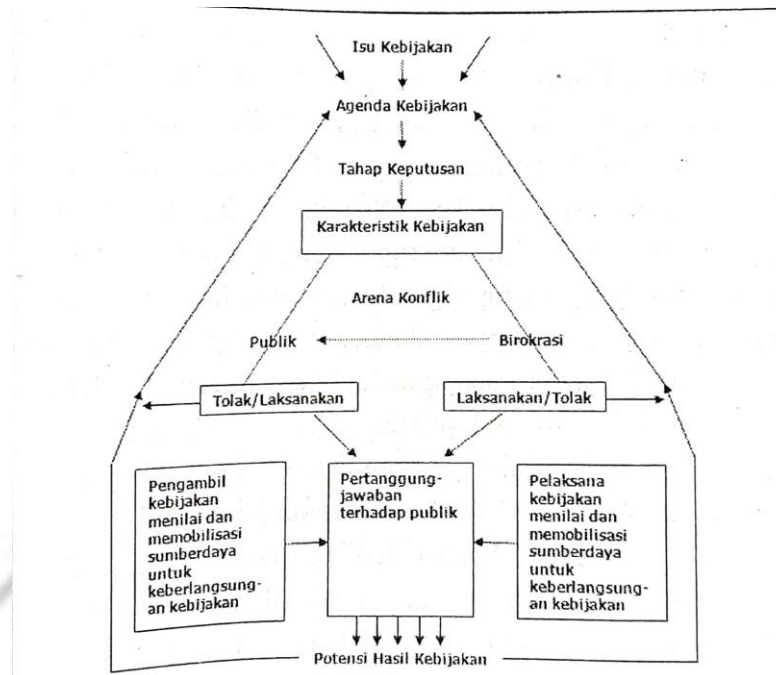
**Gambar 2. 3 Teori Merilee S. Grindle**



**ii. 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, 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 publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

**Gambar 2. 4 Teori Thomas R. Dye**



Pada gambar diatas terlihat bahwa 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)

### 2.3.7 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 dikembangkann 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.

Semakinkecil 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 memberikan 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 diperlukan agar terbukanya peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.
- d. Keterpaduan hirarki d 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 dilaksanakan, 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 ditunjukkan

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 tingat 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.

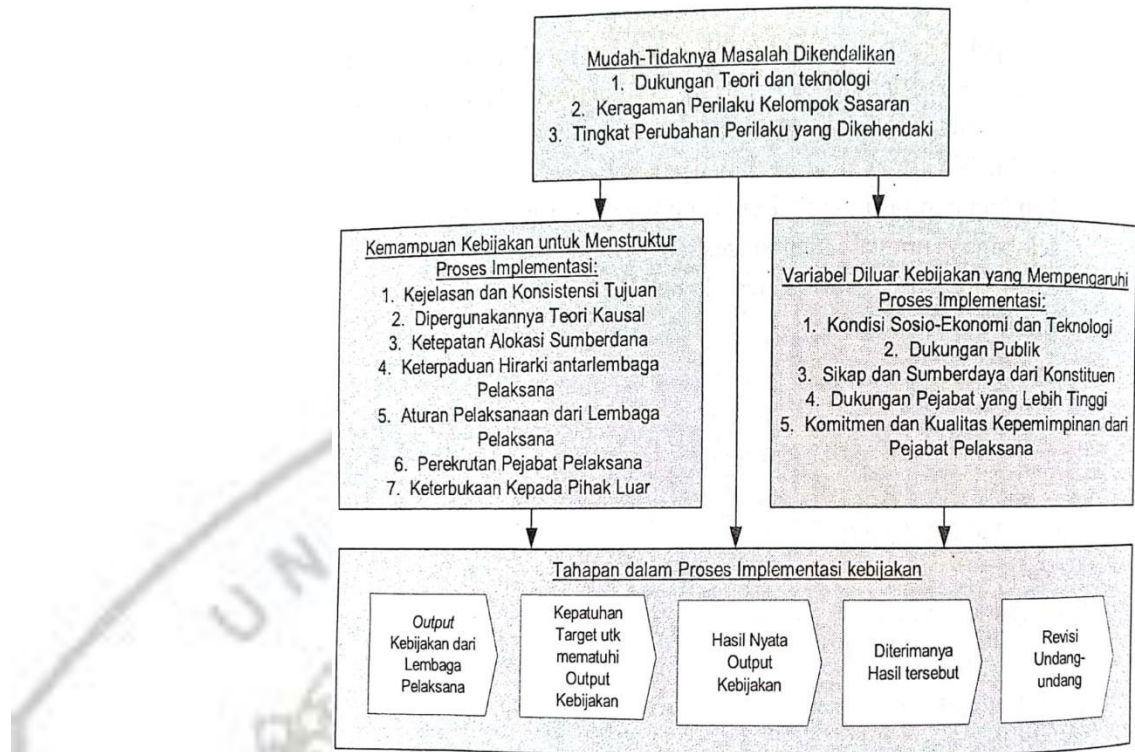
c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat.

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

Kesempatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya 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).

**Gambar 2. 5 Teori Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier**



### 2.3.8 Teori Model George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

#### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apa bila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia, sebagai contoh, salah satu penyebabnya adalah karena Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional

(BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap Pasangan Usia Subur (PUS) melalui berbagai media.

## 2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut terwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

## 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

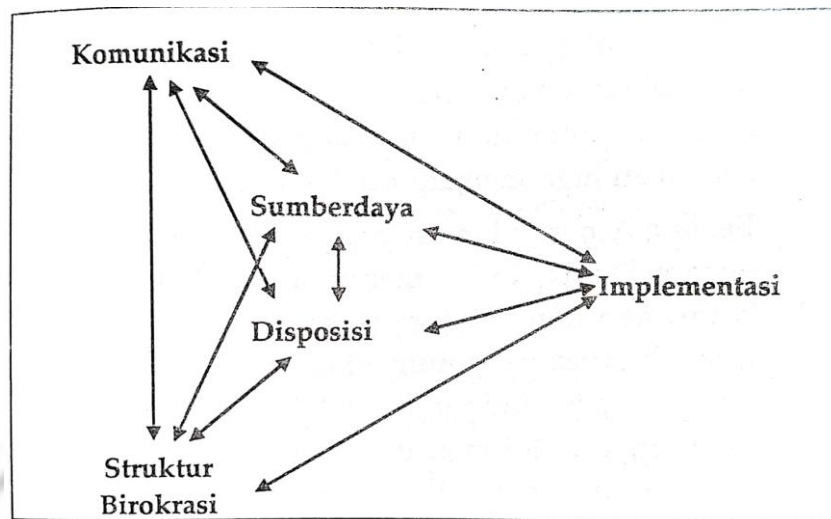
Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia adalah contoh kongkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. (dalam Subarsono, 2013:90)

**Gambar 2. 6 Teori George C. Edward III**



### 2.3.9 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 modern, 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*)

Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*) mengandung pengertian bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada di bawah 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 ooleh 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.

### **2.3.10 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 manusai jika merujuk pada filsafat politik jhon lock, dikatakan memiliki state of nature yang berkarak positif, ini artinya, manusia dapat menerima dengan baikhubungan relasional antar individu. Ketika relasional ini dapat berjalan dengan baik, logikanya, bahwa ada sytem social 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 ratonal chost (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 adslah 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 system 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 ketidak patuhan 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 perbagai 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.

## **2.4 Tinjauan Tentang Pemeliharaan**

### **2.4.1 Pengertian Jalan**

Pengertian pemeliharaan menurut PP 34 tahun 2006 tentang jalan adalah :

1. Penganan jalan yang meliputi perawatan, rehabilitasi, penunangan, dan peningkatan. (PP 26 tahun 1985 tentang jalan)

2. Pemeliharaan rutin adalah penganan yang diberikan hanya terhadap lapis permukaan yang sifatnya untuk meningkatkan kualitas berkendara tanpa meningkatkan kekuatan struktural, dan dilakukan sepanjang tahun.
3. Pemeliharaan berkala adalah pemeliharaan yang dilakukan terhadap jalan pada waktu-waktu tertentu (tidak menerus sepanjang tahun) dan sifatnya hanya fungsional dan tidak meningkatkan nilai struktural perkerasan.
4. Peningkatan adalah penganan jalan guna memperbaiki pelayanan jalan yang berupa peningkatan struktural dan atau geometriknya agar mencapai tingkat pelayanan yang direncanakan.

#### **2.4.2 Manajemen Pemeliharaan Jalan**

Tujuan dari manajemen pemeliharaan jalan adalah melakukan kegiatan penyelenggaraan pemeliharaan jalan dengan efisien dan efektif kondisi jaringan jalan tersebut dapat selalu berfungsi dengan baik. Menurut Richad Robinson (1998), manajemen pemeliharaan jalan dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu :

1. Perencanaan umum (*Planning*)  
Pada tahapan ini dilakukan “identifikasi” kebutuhan pemeliharaan jalan yang ada pada suatu jaringan secara keseluruhan. Kegiatan ini menyangkut analisis jaringan jalan secara keseluruhan yang ditunjukan untuk memperkirakan jaringan jalan secara keseluruhan yang ditunjukan untuk memperkirakan kebutuhan biaya jangka menengah/jangka panjang.

2. Pemrograman (*Programming*)  
Pada tahapan ini dilakukan “kelayakan” pekerjaan pemeliharaan untuk dilaksanakan satu tahun kedepan. Analisis yang dilakukan adalah lebih detail untuk ruas peruas yang ada, guna menentukan biaya dan prioritas penanganan sesuai dengan kondisi ruas dan dana yang tersedia.
3. Persiapan Pelaksanaan (*Preperation*)  
Pada pelaksanaan ini disiapkan “Desai” untuk pekerjaan pemeliharaan yang dilakukan satu tahun kedepan. Kegiatan yang dihasilkan adalah perencanaan teknik secara detail dan persiapan dokumen kontrak/dokumen tender yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pekerjaan.
4. Pelaksanaan Kegiatan (*Operations*)  
Tahapan ini merupakan implementasi, operasi dan evaluasi terhadap kegiatan pemeliharaan yang telah direncanakan sebelumnya. Kegiatan ini meliputi aktifitas operasi pemeliharaan yang sedang berjalan guna menyelesaikan kontrak pemeliharaan yang ada.

## 2.5 Sistem Jaringan Jalan

Sistem jaringan jalan adalah suatu kesatuan ruas jalan yang saling menghubungkan dan mengikat pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berbeda dalam pengaruh pelayanannya dalam suatu hubungan hirarkis. Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, maka jalandapat dikasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi dan status jalan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan dijelaskan bahwa penyelenggaraan jalan yang konsepsional dan menyeluruh perlu melihat jalan sebagai suatu kesatuan sistem jaringan jalan yang meningkat dan menghubungkan pusat-pusat kegiatan. Dalam hubungan ini dikenal sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder. Pada setiap sistem jaringan jalan diadakan pengelompokan jalan menurut fungsi, status dan kelas jalan.

1. Sistem jaringan jalan disusun dengan mengacu pada rencana tata ruang wilayah dan dengan memperhatikan keterhubungan antar kawasan/dalam kawasan pemerkotaan dan kawasan perdesaan. Berdasarkan sistmen jaringan jalan, maka dikenal 2 istilah, yaitu :

a. Sistem jaringan jalan primer

Jaringan jalan primer disusun berdasarkan rencana tata ruang dan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional, dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujudkan pusat-pusat kegiatan sebagai berikut :

- Menghubungkan secara menerus pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, pusat kegiatan lokal sampai ke pusat kegiatan lingkungan.
- Menghubungkan antar pusat kegiatan nasional

Sistem jaringan jalan primer merupakan sistem jaringan jalan yang menghubungkan antar kwasan perkotaan yang diatur secara berjenjang sesuai dengan peran perkotaan yang dihubungkannya. Untuk melayani lalu lintas menerus maka ruas-ruas jala dalam sistem jaringan jalan prime tidak terputus walaupun memasuki kawasan perkotaan.

a. Sistem jaringan jalan sekunder

Jaringan jalan sekunder disusun berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan pelayanan distribusi barang

dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan yang menghubungkan secara menerus kawasan yang mempunyai fungsi primer, fungsi sekunder kesatu, fungsi sekunder kedua, fungsi sekunder ketiga dan seterusnya.

Sistem jaringan jalan sekunder merupakan sistem jaringan jalan yang menghubungkan antar kawasan di dalam perkotaan diatur secara berjenjang sesuai dengan fungsi kawasan yang dihubungkan.

## 2. Fungsi Jalan

Berdasarkan fungsinya, maka jalan dibedakan menjadi beberapa fungsi, yaitu :

### a. Jalan Arteri

- Arteri Primer, jalan yang menghubungkan secara berdaya guna antar pusat kegiatan nasional atau antar pusat kegiatan nasional dengan pusat kegiatan wilayah. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 60km per jam, lebar badan jalan minimal 11 meter, lalu lintas jarak jauh tidak boleh terganggu lalu lintas ulang alik, lalu lintas lokal dan lalu lintas kegiatan lokal, jumlah jalan masuk ke jalan arteri primer dibatasi, serta tidak boleh terputus dikawasan perkotaan
- Arteri Sekunder, jalan yang menghubungkan kawasan primer dengan kawasan sekunder kesatu, kawasan

sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kedua. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 30km per jam dengan lebar badan jalan minimal 11 meter dan lalu lintas cepat tidak boleh terganggu oleh lalu lintas lambat.

b. Jalan Kolektor

- Kolektor Primer, jalan yang menghubungkan secara berdaya guna antar pusat kegiatan nasional dengan pusat kegiatan lokal, antar pusat kegiatan wilayah atau antar pusat kegiatan wilayah dengan kegiatan lokal. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 40km per jam dengan lebar jalan minimal 9 meter dan jumlah jalan masuk dibatasi
- Kolektor Sekunder, jalan yang menghubungkan kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder kedua atau kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder ketiga. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 20km per jam dengan lebar badan jalan minimal 9 meter dan lalu lintas cepat tidak boleh terganggu oleh lalu lintas lambat.

c. Jalan Lokal

- Lokal Primer, jalan yang menghubungkan secara berdaya guna pusat kegiatan nasional dengan pusat

kegiatan lingkungan, pusat kegiatan wilayah dengan pusat kegiatan lingkungan, antar pusat kegiatan lokal, atau pusat kegiatan lokal dengan pusat kegiatan lingkungan. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 20km per jam dengan lebar badan jalan minimal 7,5 meter dan tidak boleh terputus dikawasan pedesaan

- Lokal Sekunder, jalan yang menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan perumahan, kawasan sekunder kedua dengan perumahan, kawasan sekunder ketiga dan seterusnya sampai ke perumahan. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 10km per jam dengan lebar badan jalan minimal 7,5 meter.

#### d. Jalan Lingkungan

- Lingkungan Primer, jalan yang menghubungkan antar pusat kegiatan di dalam kawasan pedesaan dan jalan di dalam lingkungan kawasan pedesaan. Didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 15km per jam dengan lebar badan jalan minimal 6,5 meter untuk jalan yang diperuntukan bagi kendaraan bermotor roda 3 atau lebih. Sedangkan jalan yang diperuntukkan bagi kendaraan bermotor roda 3 atau lebih harus mempunyai lebar badan jalan minimal 3,5 meter.

- Lingkungan Sekunder, jalan yang menghubungkan antar persil dalam kawasan perkotaan. Didesai berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 10km per jam dengan lebar badan jalan minimal 6,5 meter untuk jalan yang diperuntukkan bagi kendaraan bermotor roda 3 atau lebih. Sedangkan jalan yang tidak diperuntukkan bagi kendaraan bermotor roda 3 atau lebih harus mempunyai lebar badan jalan minimal 3,5 meter.

## **2. 6 Kerusakan Jalan**

Kerusakan yang terjadi pada jalan biasanya tidak diinginkan, hal ini disebabkan karena mempengaruhi kualitas kenyamanan kendaraan. Untuk itu diperlukan suatu pengelolaan tipe-tipe dan jenis kerusakan yang umumnya terjadi pada perkerasan tertentu.

### **2.6.1 Jenis Kerusakan Jalan**

Umumnya berbeda-beda. Untuk itu disebutkan jenis-jenis kerusakan jalan :

- Retak (*Crack*), penyebabnya retak yang terjadi pada lapisan.
- Distorsi (*distortion*), perubahan bentuk dapat terjadi akibat lemahnya tanah dasar, pemadatan akibat beban lalu lintas.
- Cacat Permukaan (*disintegration*), yang mengarah kepada kerusakan secara kimiawi dan mekanis dari lapisan perkerasan.

- Pengausan (*polished aggregate*), permukaan jalan menjadi licin, sehingga membahayakan kendaraan. Pengausan terjadi karena agregat berasal dari material yang tidak tahan aus terhadap roda kendaraan, atau agregat yang dipergunakan berbentuk bulat dan licin, tidak berbentuk *cubical*
- Kegemukan (*bleeding or flushing*), permukaan menjadi licin. Pada temperatur tinggi, aspal menjadi lunak dan akan terjadi jejak roda. Berbahaya bagi kendaraan. Kegemukan (*bleeding or flushing*) dapat disebabkan pemakaian kadar aspal yang tinggi pada campuran aspal, pemakaian terlalu banyak aspal pada pekerjaan *prime coat* atau *tack coat*
- Penurunan Pada Bekas Penanaman Utilitas (*utility cut depression*), terjadi disepanjang bekas penanaman utilitas. Hal ini terjadi karena pampatan yang tidak memenuhi syarat. Dapat diperbaiki dengan dibongkar kembali dan diganti dengan lapisan yang sesuai.

### **2.6.2 Faktor-Faktor Penyebab Kerusakan Pada Jalan**

#### **1. Air hujan dan air tanah**

Air hujan merupakan penyebab kerusakan paling berat pada konstruksi jalan, karena air hujan dapat mengakibatkan bermacam-macam masalah antara lain:

- a. Air hujan yang mengalir deras dapat mengupas permukaan jalan

- b. Air hujan yang menggenang dapat merusak dan membahayakan badan jalan
- c. Aspal yang selalu basah dan dingin akan menciptakan tekanan yang keras yang mengakibatkan lapisan permukaan mudah retak atau pecah

Demikian pula air tanah, air tanah yang tinggi akan membahayakan badan jalan. Karena sifat kekuatan tanah sangat erat hubungannya dengan kadar air. Tinggi kadar air yang dikandung oleh tanah mengakibatkan berkurangnya daya dukung pada tanah. Air tanah merupakan air bebas yang merembes masuk kedalam tanah atau tertahan dibawah permukaan tanah. Air tanah ini pula diakibatkan oleh air hujan yang tergenang masuk ke tanah sampai lapisan kedap air, dilapisan ini air dapat juga berasal dari air yang tertahan rongga-rongga antara lapisan batu atau agregat.

## 2. Beban lalu lintas

Karena fungsi jalan adalah mendukung beban lalu lintas yang bekerja pada jalan tersebut, maka semua gaya-gaya lalu lintas yang diterimanya akan diteruskan ke tanah dasar, perbandingan gaya statis dan dinamis yang diadakan oleh beban yang sama besarnya merupakan angka yang dinamakan koefisien tumbuk tergantung pada :

- a. Elastisitas benda yang mengakibatkan beban bersifat elastis pada konstruksi jalan

- b. Bentuk pada roda, roda yang berupa besi dapat mengakibatkan alur-alur pada permukaan jalan
- c. Ratanya permukaan jalan

### 3. Kualitas bahan jalan

Dalam pelaksanaan konstruksi perkerasan jalan perlu diperhatikan kualitas bahan-bahan dari konstruksi jalan, diantaranya adalah agregat pembentukan konstruksi jalan. Agregat adalah sekumpulan butir-butir batu pecah, kerikil, pasir atau mineral lainnya, baik berupa hasil alam maupun buatan.

### 4. Pelaksanaan konstruksi perkerasan

Yang menyebabkan kerusakan jalan, bila ditinjau dari pelaksanaan perkerasan diantaranya :

- a. Pelaksanaan dan pemakaian bahan yang kurang bermutu, umumnya pelaksanaan yang tidak memenuhi syarat akan memperpendek umur jalan.
- b. Cara pemadatan yang kurang benar
- c. Ketidak tetapan dalam hal kebersihan, bentuk butiran dan kepipihan, tekstur dan jenis batuan pada agregat yang digunakan untuk perkerasan.
- d. Terlalu banyak atau kurangnya aspal di dalam campuran.

### 5. Kelemahan tanah dasar

Jika tanah dasar mengalami penurunan secara seragam, maka struktur perkerasan jalan akan mengalami penurunan pula. Salah

satu kenyataannya bahwa turunya tanah dasar adalah merupakan kerusakan total perkerasan jalan dimana semua lapisan di atasnya ikut turun pula dan kerenanya terjadi perubahan bentuk dari konstruksi perkerasan yang bersangkutan. Daya dukung tanah dasar dipengaruhi oleh jenis tanah dasar, tingkat kepadatan, kadar air, dan kondisi drainase

### **2.7 Program Penanganan Jalan Kabupaten**

Menurut SK Nomor 77 Dirjen Bina Marga Tahun 1990, penyusunan program jalan kabupaten bertujuan untuk menghasilkan program tahunan pekerjaan jalan kabupaten berdasarkan skala prioritas pada setiap usulan proyek pekerjaan yang diajukan.

### **2.8 Kebijakan Penanganan Jalan**

Secara umum kebijakan penanganan jalan adalah suatu proses akomodasi dari suatu perbedaan agar menjadi bersamaan yang dapat diimplementasikan yang merupakan kewenangan Kepala Daerah.