

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### 2.1. Implementasi

##### 2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi adalah penerapan tindakan-tindakan yang di buat oleh atasan, birokrat, pejabat tinggi, maupun Undang-Undang demi pencapaian suatu tujuan yang di kehendakinya.

Definisi implementasi mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Menurut Pressman dan Wildavsky ( dalam Erwan dan Dyah , 2015 : 20) sebagai pelopor studi implementasi memberikan definisi sesuai dengan dekadanya. Pemahaman dua sarjana tersebut tentang implementasi masih banyak terpengaruh oleh paradigma dikhotomi politik-administrasi. Menurut mereka, implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to ful fill*), untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Dari berbagai kata kunci yang mulai digunakan untuk mendefinisikan implementasi tersebut, menurut Van Meter dan Horn (1974) dalam Erwan dan Dyah ( 2015:20) mendefinisikan implementasi secara spesifik, yaitu “ *policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the*

*achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” setelah diterjemahkan “Implementasi kebijakan mencakup yang dilakukan oleh individu atau swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya”.

Dalam perkembangan berikutnya, pemaknaan terhadap implementasi terus mengalami perkembangan. Bagi para peneliti generasi III, contohnya, implementasi dipahami secara lebih kompleks sebagai sebuah transaksi (pertukaran) berbagai sumber daya yang melibatkan banyak stakeholder. Secara lebih lengkap Warwick (1982:190) dalam Erwan dan Dyah (2015:21) mengemukakan :

*“implementation means transaction. To carry out a program, implementers must continually deal with tasks, environments, clients and each other. The formalities of organization and the mechanics of administration are important as background, but the key to success is continual coping with contexts, personalities, alliances, and events. And crucial to such adaptation is the willingness to acknowledge and correct mistakes, to shift directions, and to learn from doing. Nothing is more vital to implementation than self-correction, nothing more lethal than blind perseverance”*

setelah diterjemahkan :

“Implementasi berarti transaksi. Untuk menjalankan program, pelaksana harus terus menerus menangani tugas, lingkungan, klien dan satu sama lain. Formalitas organisasi dan mekanisme administrasi penting sebagai latar belakang, tetapi kunci sukses adalah terus-menerus mengatasi konteks, kepribadian, aliansi, dan peristiwa. Dan penting untuk adaptasi semacam itu adalah kesediaan untuk mengakui dan memperbaiki kesalahan, untuk mengubah arah, dan belajar dari melakukan. Tidak ada yang lebih penting untuk implementasi selain koreksi diri, tidak ada yang lebih mematikan daripada ketekunan buta “.

Setelah mempelajari definisi tentang implementasi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka Panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Upaya untuk memahami implementasi secara lebih baik dapat dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama, memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus (*part of the stage of the policy process*). Implementasi merupakan salah satu tahapan dari serangkaian proses atau siklus suatu kebijakan. Dalam hal ini implementasi dilihat sebagai : “*administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals*” Anderson (1990: 172) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 22) . Dalam pemahaman ini, implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk hukum) dengan mengerahkan semua sumberdaya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Pendekatan kedua, implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau sebagai suatu bidang kajian (*field of study*). Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. Implementasi sebagai studi, tentu memiliki berbagai elemen penting, yaitu : *subject matter* , cara memahami obyek yang dipelajari dan rekomendasi yang diperlukan (aksiologi). Secara kronologis, tahapan-tahapan ilmiah implementasi sebagai suatu studi tersebut adalah :

- a. Menemukan masalah implementasi yang menarik untuk dikaji
- b. Merumuskan pertanyaan penelitian yang hendak diteliti
- c. Merumuskan landasan teoritis, konsep, dan variable-variabel penelitian
- d. Menetapkan metodologi yang hendak dipakai untuk mengumpulkan data
- e. Mengolah dan menganalisis data
- f. Rekomendasi kebijakan.

Dari seluruh tahapan yang harus dilakukan oleh seorang peneliti untuk memahami implementasi sebagaimana diuraikan diatas, bagian yang paling penting adalah merumuskan atau menemukan fenomena implementasi yang menarik dikaji dan memerlukan penjelasan adalah : Pertama, mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan

baik, dengan melalui proses deliberalisasi yang Panjang, kemudian gagal diimplementasikan. Kedua, mengapa kebijakan nasional yang sama ketika diimplementasikan oleh pemerintah daerah yang berbeda-beda memiliki variasi keberhasilan yang berbeda. Ketiga, mengapa jenis kebijakan tertentu lebih berhasil diimplementasikan dengan yang lain. Fenomena implementasi yang digambarkan diatas mengisyaratkan bahwa keberhasilan implementasi (kinerja implementasi) bervariasi menurut berbagai variabel, baik para implementor, tipe kebijakan, jenis kelompok sasaran dan lain sebagainya.

#### 2.1.2 Perkembangan Studi Implementasi

Perkembangan Studi Implementasi dalam Erwan dan Dyah (2015 : 30) Bermula Di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat, studi implementasi telah berkembang sejak beberapa dekade yang lalu. Akan tetapi dinegara-negara berkembang studi implementasi masih merupakan topik yang hangat untuk diperbincangkan. Meningkatnya perhatian para sarjana dinegara berkembang terhadap studi implementasi tidak dapat dilepaskan dari fenomena banyaknya kegagalan kebijakan yang diimplementasikan di negara-negara berkembang tersebut.

Perkembangan studi implementasi yang terjadi saat ini sangat dipengaruhi oleh beberapa kondisi : pertama, sebagai bagian dari studi ilmu administrasi, studi implementasi kebijakan tentu tidak dapat dipisahkan dari perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi public. Kedua, Kemunculan era demokrasi dan konsep Governance yang

memberikan ruang partisipasi masyarakat. Ketiga, Kemajuan teknologi, kemajuan teknologi terutama teknologi informasi, memberikan dampak yang cukup besar terhadap dinamika studi implementasi.

Berdasarkan perspektif mereka dalam memahami implementasi, metode penelitian yang dipakai, dan produk penelitian yang mereka hasilkan para peneliti yang berupaya untuk memahami fenomena implementasi tersebut dapat dibedakan menjadi tiga generasi yang berbeda. Karakteristik dan pencapaian masing masing generasi diuraikan oleh Goggin et al (1990) P.deLeon dan L.deleon, (2002) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 34) sebagai berikut :

a. Generasi I (1970-1975): Generasi yang menggunakan *case study*

Pendekatan studi implementasi yang digunakan pada Generasi I masih terbatas pada studi kasus. Yaitu melakukan investigasi terhadap implementasi suatu kebijakan secara mendalam yang dilaksanakan pada suatu lokasi tertentu. Tujuan studi biasanya diarahkan untuk mengetahui mengapa implementasi tersebut gagal dilaksanakan. Dari serangkaian studi yang dilakukan oleh peneliti Generasi I selanjutnya muncul istilah yang lazim disebut sebagai *missing link* yang menjelaskan kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan niat baik mereka (*good intenstion*) menjadi *good policy*. Yakni niat baik yang ditujukan pemerintah tidak akan membuahkan hasil yang positif ketika pemerintah tidak mampu merancang dan mengimplementasikan

kebijakan tersebut dengan baik. Dengan pendekatan studi kasus, Generasi I kemudian menghasilkan banyak sekali kasus-kasus kegagalan implementasi. Cara mereka menjelaskan fenomena kegagalan tersebut biasanya dengan metode deskriptif, yaitu menggambarkan kebijakan yang diteiti secara mendalam, detil, dan banyak ilustrasi sehingga hasil penelitian mereka sangat menarik untuk dibaca. Setelah membuat deskripsi tentang kegagalan implementasi dan mengidentifikasi yang menjadi penyebab kegagalan, para peneliti kemudian memberikan deskripsi masing-masing tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan sayangnya “resep-resep” yang dirumuskan tersebut belum mampu menghasilkan apa yang bisa disebut sebagai teori umum tentang implementasi yaitu penjelasan hubungan sebab akibat tentang kegagalan atau keberhasilan implementasi yang dapat diterapkan dimana saja.

b. Generasi II (1975-1980) *Building Mode*

Peneliti generasi II lebih kompleks dan telah menggunakan metode yang lebih ketat dengan memenuhi berbagai kaidah yang disyaratkan bagi suatu peneliti ilmiah. Oleh karena itu, para peneliti Generasi II ini biasanya juga telah menggunakan hipotesis tentang model implementasi yang ideal dan membuktikan model yang mereka rancang tersebut dengan data empiris yang mereka kumpulkan dilapangan. Dengan cara kerja yang demikian, maka para peneliti Generasi II cenderung

menggunakan metode penelitian yang bersifat dengan dukungan data-data kuantitatif secara umum para peneliti Generasi II terbagi menjadi dua kelompok yaitu : pertama, *Top-down* menggunakan logika berfikir dari atas kemudian melakukan pemetaan kebawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Secara garis besar tahapan-tahapan pendekatan top-down meliputi memilih kebijakan yang akan dikaji, mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk dapat mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan, mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik, mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut memiliki manfaat bagi kelompok dan mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima. Kedua, *Bottom Up* pendekatan ini dipelopori oleh Elmore(1978,1979), Lipsky (1971) dan lain-lain dalam Erwan dan Dyah (2015 : 43). Para pengikut pendekatan ini menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu birokrat pada level bawah dan kelompok sasaran kebijakan. Pendekatan bottom up menganjurkan penelitian dengan langkah sebagai berikut: memetakan stakeholder yang terlibat dalam implementasi kebijakan pada level terbawah, mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman mereka terhadap kebijakan yang mereka implementasikan dan apa kepentingan mereka terlibat dalam

implementasi, memetakan keterkaitan pada kantor level terbawah tersebut dengan aktor pada level di atasnya, peneliti bergerak ke atas dengan memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama dan pemetaan dilakukan terus sampai pada level tertinggi ( para policy marker).

c. Generasi III (1980) *more scientific approach*

Para ilmuwan generasi tiga ini sepakat melanjutkan dukungan terhadap pendekatan bottom up yang telah dirintis oleh para peneliti generasi II namun disamping itu mereka juga berusaha mengembangkan studi implementasi ke arah yang lebih scientific.

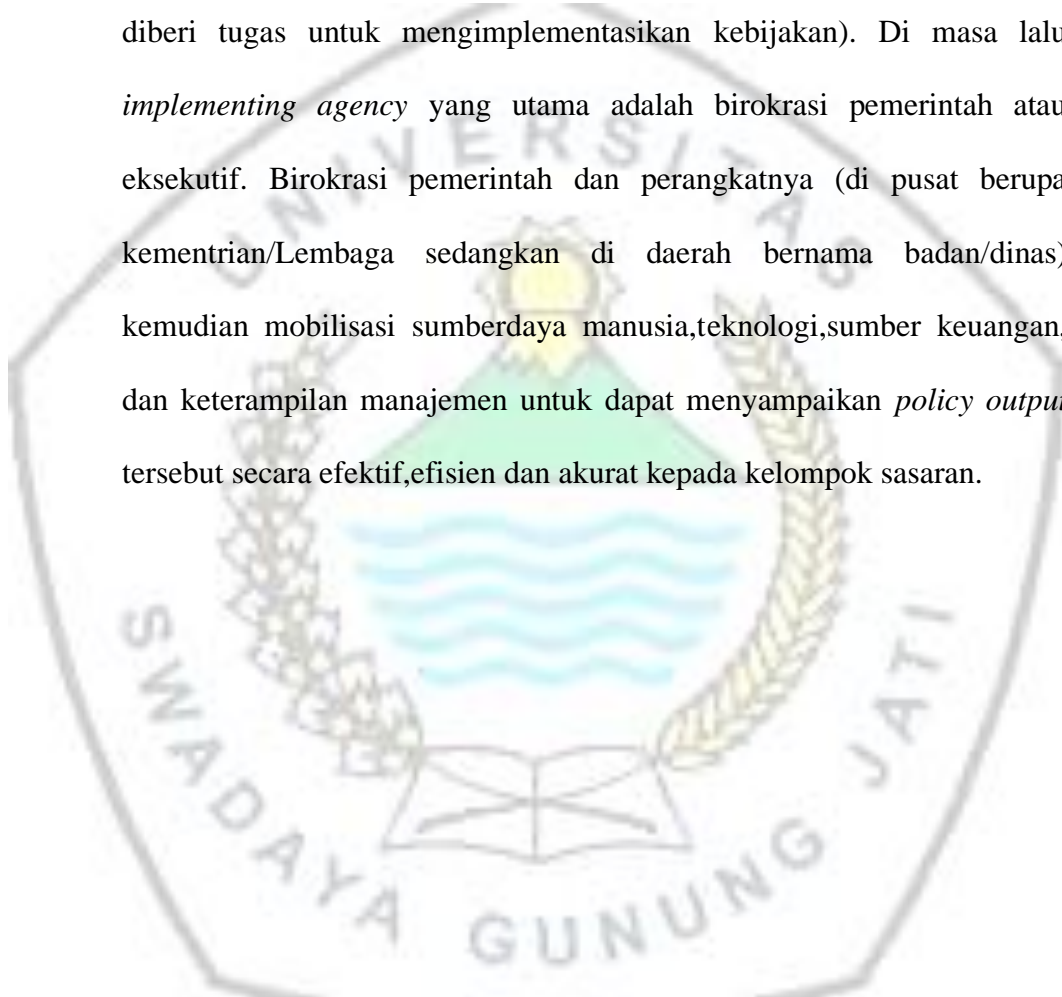
Upaya tersebut dilakukan dengan cara menganjurkan penggunaan prosedur ilmiah yang lebih baku. Salah satu penganjur pendekatan ilmiah ini adalah Goggin et.al (1990). Dalam bukunya tersebut mereka mengatakan bahwa agar penelitian implementasi makin diakui kualitas kadar keilmiahannya maka peneliti perlu: (i) Memperjelas konsep-konsep yang digunakan, terutama konsep implementasi itu sendiri. (ii) memperbanyak kasus yang akan distudi sehingga memberi ruang yang lebih baik untuk menjelaskan hubungan kausal guna menjelaskan fenomena implementasi. (iii) membangun model dan indikator yang akan dipakai untuk menguji hipotesis. (iv) berani melakukan perbaikan terhadap persoalan penggunaan konsep dan pengukuran yang dihadapi oleh para peneliti generasi sebelumnya.

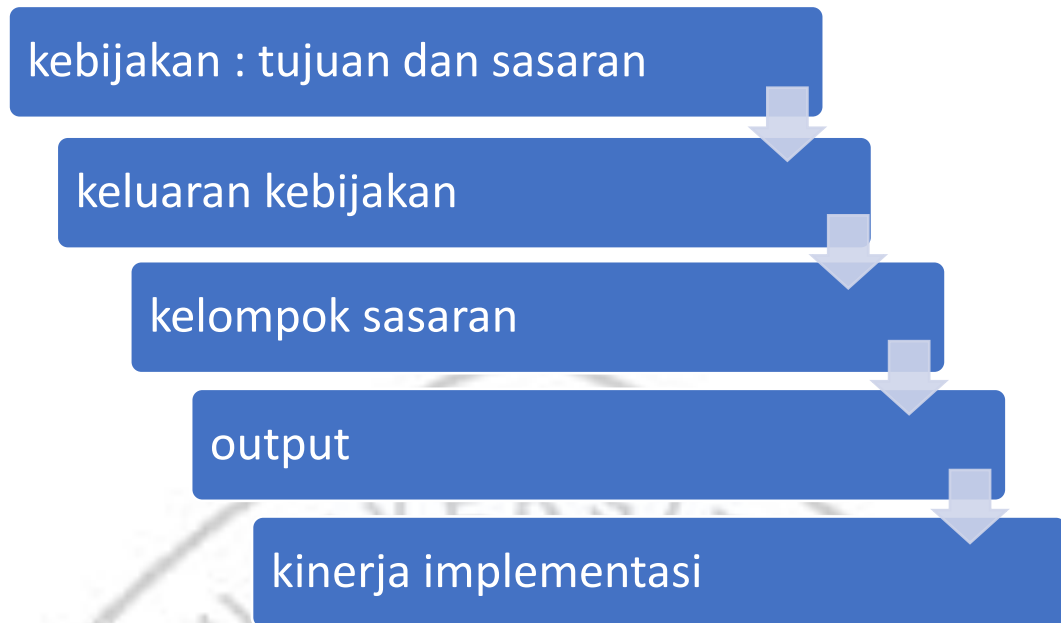
### 2.1.3. Proses Implementasi

Proses implementasi berangkat dari adanya suatu kebijakan atau program. Sebagaimana telah dijelaskan pada dasarnya suatu kebijakan atau program diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy input*). Masukan kebijakan yang umum dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan publik adalah berupa anggaran, misalnya : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mendanai berbagai kebijakan yang dirancang oleh pemerintah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai berbagai kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Dalam Bahasa yang sederhana *policy output* merupakan instrumen kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. *Policy output* tersebut dapat berupa : pelayanan gratis yang diberikan oleh pemerintah (pendidikan, kesehatan, air bersih) , subsidi (bibit, bahan bakar minyak dll), hibah kepada masyarakat (peralatan pertanian, komputer kepada siswa sekolah dasar, kendaraan operasional kepada rumah sakit) , transfer dana berupa uang tunai yang diberikan pemerintah kepada keluarga miskin agar mereka mampu memenuhi kebutuhan pokok mereka.

*Policy output* sebagai instrument kebijakan tidak akan sampai kepada kelompok sasaran tanpa dilakukannya kegiatan menghantarkan *policy output* tersebut (berupa realisasi kegiatan atau distribusi bantuan) kepada kelompok sasaran. Kegiatan menghantarkan *policy output* kepada kelompok sasaran ini menjadi tugas *implementing agency* (Lembaga yang diberi tugas untuk mengimplementasikan kebijakan). Di masa lalu *implementing agency* yang utama adalah birokrasi pemerintah atau eksekutif. Birokrasi pemerintah dan perangkatnya (di pusat berupa kementerian/Lembaga sedangkan di daerah bernama badan/dinas) kemudian mobilisasi sumberdaya manusia, teknologi, sumber keuangan, dan keterampilan manajemen untuk dapat menyampaikan *policy output* tersebut secara efektif, efisien dan akurat kepada kelompok sasaran.





**Gambar 1.1**  
**Proses Implementasi**  
**Erwan dan Dyah (2015 : 72)**

Pemerintah dalam melakukan implementasi suatu kebijakan dibantu atau dilakukan secara Bersama-sama dengan sektor swasta atau perusahaan yang secara khusus dibentuk (SPV, *special purpose vehicle*) untuk menjalankan misi guna mencapai tujuan suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran dimulai perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran.

Konsultasi publik merupakan strategi yang dianggap lebih tepat untuk mengkomunikasikan kebijakan yang akan diimplementasikan.

Pandangan ini didasarkan pada argument ketika sejak awal masyarakat (terutama kelompok sasaran) terlibat aktif dalam merumuskan masalah dan memilih alternatif untuk memecahkan masalah tersebut maka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat ditingkatkan.

Setelah proses sosialisasi, maka kegiatan selanjutnya adalah *delivery activities*. Yaitu kegiatan untuk menyampaikan *policy output* kepada kelompok sasaran. Kegiatan untuk menyampaikan *policy output* kepada kelompok sasaran ini yang dalam perspektif sempit sebagaimana dikatakan oleh Ripley(1985) Erwan dan Dyah (2015 : 77) sering dipahami sebagai kegiatan implementasi kegiatan.

Tujuan dari *delivery activities* adalah sampainya *policy output* kepada kelompok sasaran. Realisasi *delivery activities* dapat terjadi dalam berbagai bentuk, misalnya pemberian pelayanan maupun realisasi bantuan.

Tahap berikutnya setelah kelompok sasaran menerima *policy output* adalah dimanfaatkannya bantuan tersebut untuk kegiatan yang menunjang kehidupan utama kelompok sasaran.

*Policy effect* maupun *policy impact* oleh para ahli kemudian disebut sebagai *policy outcomes*(hasil kebijakan). *Policy outcome* kemudian perlu dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Apabila *policy outcomes* mampu mewujudkan tujuan kebijakan maka kita bisa mengatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan tersebut (*policy performance*) tinggi.

#### 2.1.4 Permasalahan Proses Implementasi

Di Indonesia sendiri telah banyak contoh kegagalan implementasi kebijakan maupun program. Kegagalan implementasi yang terjadi di Indonesia tidak jauh beda dengan kegagalan yang ditemukan di negara lain. Dalam Erwan dan Dyah (2015 : 85) Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi :

1. Kualitas kebijakan itu sendiri. Kualitas disini menyangkut banyak hal, seperti: kejelasan tujuan, kejelasan implementor atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya. Lebih dari itu, sebagaimana dikatakan oleh deLeon dan deLeon (2002) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 86) kualitas suatu kebijakan akan sangat ditentukan oleh proses perumusan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis akan sangat memberikan peluang dihasilkannya kebijakan yang berkualitas
2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu kebijakan atau program tidak akan dapat mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai. Dalam Bahasa Wildavsky (1979) , besarnya anggaran yang dialokasikan terhadap suatu kebijakan atau program menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah terhadap persoalan yang akan dipecahkan oleh kebijakan tersebut.

3. Ketetapan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah dan lainnya). Dengan analogi suatu penyakit, maka untuk menyembuhkannya diperlukan obat yang tepat.
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya). Struktur organisasi yang terlalu hirarkis tentu akan menghambat proses implementasi.
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak).
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi dan politik di mana implementasi tersebut dilakukan. Kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil ketika diimplementasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

Setelah permasalahan yang menyebabkan gagalnya pencapaian tujuan kebijakan/program yang diimplementasikan dapat diidentifikasi. Langkah selanjutnya adalah menentukan strategi untuk mengatasi kegagalan tersebut. Strategi yang dilakukan tentu saja disesuaikan dengan tipe kegagalan implementasi program. Ada empat tipe implementasi sebuah kebijakan Goggin et, al (1990) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 87).

Tipologi tersebut menunjukkan potensi kegagalan dan keberhasilan pencapaian tujuan suatu kebijakan/ program :

- a. Penyimpangan (*defiance*): tipe implementasi ini diwarnai terjadinya pengunduran atau bahkan pembatalan implementasi oleh *implementer* yang disertai perubahan-perubahan, baik tujuan kelompok sasaran maupun mekanisme implementasi, yang berakibat tidak tercapainya tujuan.
- b. Penundaan (*delay*) , yaitu penundaan tanpa modifikasi. Dalam kasus ini *implementer* menunda pelaksanaan implementasi, namun tidak melakukan perubahan-perubahan terhadap isi kebijakan.
- c. Penundaan strategis (*strategic delay*) , yaitu penundaan disertai modifikasi yang bertujuan memperbesar keberhasilan implementasi.
- d. Taat (*compliance*) , yaitu tipe implementasi di mana *implementer* menjalankan implementasi tanpa disertai dengan perubahan terhadap isi dan mekanisme implementasi kebijakan tersebut.

#### 2.1.5 Faktor-faktor dalam Proses Implementasi

Menurut Goggin et al (1990) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 89) , kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh 3 hal pokok : isi kebijakan (*the content of the policy message*) , Format kebijakan (*the form of the policy message*) , reputasi aktor (*the reputation of the communicators*).

Dwiyanto dkk (2006:144-222) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 90) mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik juga dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Kewenangan diskresi, yaitu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku
- b. Orientasi terhadap perubahan, menunjuk sejauhmana kesediaan aparat birokrasi menerima bantuan perubahan
- c. Budaya paternalisme, merupakan sistem yang menempatkan pimpinan sebagai pihak yang paling dominan
- d. Etika pelayanan, dilihat dari apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan
- e. Sistem insentif, berupa pemberian penghargaan materi maupun non materi kepada karyawan yang berprestasi untuk mencapai hasil kerja yang diinginkan. Sedangkan bagi karyawan yang tidak berprestasi diberikan disinsentif berbentuk teguran, peringatan, penundaan/penurunan pangkat, atau pemecatan
- f. Semangat kerja sama, dikonsepsikan sebagai keterpaduan tim

## 2.2. Kebijakan

### 2.2.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah suatu program yang sebelumnya di rencanakan terlebih dahulu, dan merupakan hasil analisis yang mendalam dari berbagai alternatif yang ada dan disimpulkan menjadi suatu regulasi yang harus di patuhi.

Pada umumnya kebijakan (policy) digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting dalam mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Untuk itu, kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan terhadap suatu kepentingan.

Kebijakan merupakan ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari pembuatannya maupun

yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu). Adapun kebijakan (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

Semua kebijakan di dalam masyarakat demokratis harus berpijak pada pengetahuan yang bisa dipertanggungjawabkan dan diterapkan dengan pengetahuan yang menyeluruh tentang konteks yang ada. Artinya, tidak hanya data yang cocok dengan realitas, tetapi juga penerapan kebijakan-kebijakan publik di dalam masyarakat demokratis harus dilakukan dengan cara-cara yang tepat.

Ilmu pengetahuan tentang kebijakan dapat dikategorikan relative baru dalam ilmu sosial. Studi ini lahir di daerah Amerika Utara dan Eropa pasca perang dunia II. Studi tersebut muncul sebagai bentuk eksperimen pemahaman yang lebih canggih terkait hubungan antara pemerintah dan masyarakat sipil, peran negara dan hak serta kewajiban masyarakat sipil ataupun pemerintah.

Menurut Howlett dan Ramesh (1995) dalam Herabudin (2016 : 21), fokus yang dipandang penting bukanlah struktur pemerintahan atau kontemplasi sikap aktor politik atau nilai normatif yang harus dilakukan pemerintah, melainkan hal-hal yang aktual dilakukan oleh pemerintah. Studi kebijakan memiliki tiga distingsi, yaitu bersifat multidisipliner yang mampu menghindari kedangkalan ilmu, *problem solving* atau solutif yang

dapat memecahkan problematika aktual, dan bertindak secara normatif eksplisit agar mampu mengkaji fenomena secara objektif. Menurut Lasswell (Howlett dan Ramesh , 1995) dalam Herabudin (2016 : 21), tiga komponen tersebut memiliki kelemahan. Sifat multidisipliner, misalnya menjadikan literatur yang digunakan dalam studi kebijakan tidak berfokus. Kemudian banyak persoalan yang tidak bertemu dengan solusi akibat kerumitan proses pengambilan kebijakan itu sendiri. Selanjutnya , adanya prinsip atau nilai yang tidak tertolak dalam studi kebijakan menghambat sifat normatif eksplisit tersebut. Oleh karena itu, diperlukan studi kebijakan publik sebagai bentuk pengerucutan studi kebijakan secara teoretis dan empiris.

Dye (1978) dalam Herabudin (2016 : 21) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih negara sebagai sikap untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu hal dengan seberapa karakter tertentu, yakni pemerintah sebagai aktor utama pengambil kebijakan, dan kebijakan publik tersebut pasti mengandung pilihan yang bersifat fundamental sebagai bagian kepentingan pemerintah.

Jenkins (Howlett dan Ramesh, 1995) dalam Herabudin (2016 : 21) mendefinisikan kebijakan publik secara lebih presisi, yaitu sebagai sebuah pengaturan yang berkolerasi antara pengambilan keputusan oleh aktor politik dan penyeleksian tujuan dan maksud memperoleh kepentingan melalui sebuah kondisi spesifik yang dipengaruhi oleh prinsip tertentu

melalui proses pembuatan kebijakan publik. Keputusan tersebut tidak harus tunggal dan tentunya dibatasi oleh opsi-opsi tertentu berdasarkan sumber daya domestik yang ada dan dapat dievaluasi untuk meregulasi keputusan yang lebih baik.

Menurut Hall (1986) dalam Herabudin (2016 : 22), sebagai sebuah fenomena yang kompleks, kebijakan publik juga dideterminasi oleh rezim politik yang berlaku sebagai bentuk relasi masyarakat dan sistem politik. Oleh karena itu, dalam skala kualitas dan dalam beberapa hal, kebijakan publik diputuskan dengan melihat variabel dependen yang ada.

Menurut Lowi dalam Herabudin (2016 : 22), hal tersebut logis terjadi sebagai suatu analisis yang kausal atau saling mendeterminasi antara kebijakan dan politik sehingga muncul *cost* dan *benefit* dalam proses *black box* pengambilan keputusan.

Kebijakan dalam pandangan Lasswell dan Kaplan (Said Zainal Abidin, 2004) adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkaitan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

#### 2.2.2. Pendekatan Studi Kebijakan Publik

Menurut Howlett dan Ramesh (1995) dalam Herabudin (2016 : 24), dalam mengembangkan kerangka berpikir, studi kebijakan publik meletakkan dua cara :

- a. Pendekatan Deduktif

Deduktif dilakukan dengan postulat awal yang diaplikasikan dalam fenomena untuk menemukan jejak perkembangannya, sedangkan sistem induktif, observasi dilakukan terlebih dahulu untuk mendapatkan teori yang dapat digeneralisasi. Dalam pendekatan deduktif terdapat 3 sub tipe pendekatan, yaitu sebagai berikut :

1) *Public choice*

Menurut McLean (1987), pendekatan *public choice* mengasumsikan bahwa masyarakat secara individual dapat menjadi penentu kebijakan melalui perannya sebagai pemilih dan melakukan pilihan sesuai dengan kepentingan pribadi yang melekat pada dirinya untuk mencapai keuntungan maksimal.

2) Teori kelas

Menurut Anderson (1981), teori ini mengasumsikan bahwa keanggotaan masyarakat di dasarkan pada kemampuan perekonomian sehingga muncul kelas-kelas sosial tertentu yang diinterpretasikan sebagai bentuk tekanan dari kaum kapitalis terhadap kaum pekerja.

3) *Neo-institutionalism*

Pendekatan *neo-institutionalism*, menurut Cammank (1992) menekankan pada asumsi bahwa kemampuan masyarakat dan individu memiliki batasan berkaitan dengan fenomena politik sehingga dibutuhkan institusi sebagai badan regulator persoalan interseksi pemerintahan, firma, simbol keagamaan, dan lainnya melalui birokrasi.

b. Pendekatan Induktif

Sebagai metodologi teori utama teori induktif yang bersifat *bottom up*, pendekatan induktif memiliki beberapa sub-tipe pendekatan, yaitu sebagai berikut :

1) *Welfare economics*

Argument utama pendekata *welfare economics* adalah negara memiliki tanggung jawab untuk memperbaiki kondisi kegagalan pasar. Pemerintah juga wajib bersikap tegas dalam regulasi yang berkaitan dengan keamanan sosial melalui berbagai kebijakan, seperti penarikan pajak, hukum positif, dan lainnya. Negara harus membatasi campur tangan dalam hal transaksi ekonomi, baik barang maupun jasa privat, tetapi wajib menyediakan barang publik bagi masyarakat.

## 2) *Pluralism and corporatism*

*Pluralism and corporatism*, menekankan pada hirau pada kelompok kepentingan yang ada karena sifatnya yang pluralis, tersebar dalam jumlah banyak, dan tidak dapat ditundukkan melalui monopoli keanggotaan.

Kondisi keanggotaan yang tumpang tindih menjadi senjata rekonsiliasi utama dalam pendekatan ini, ditambah lagi ketidaksetaraan antara satu kelompok dengan kelompok lain terhadap akses ke pemerintah. Dengan demikian, pada intinya kebijakan publik merupakan hasil konstelasi antara pemerintah dan kelompok kepentingan

## 3) *Statism*

Pendekatan *statism* memiliki asumsi dasar, yaitu menempatkan negara atau pemerintah sebagai otoritas utama untuk menciptakan, mengorganisasi, dan meregulasi masyarakat sehingga muncul dominasi negara dalam mengelola budaya dan ekonomi bangsa.

Pendekatan ini melahirkan ketidakpatuhan masyarakat karena merasa hak individunya terampas dan tidak

jarang berujung pada revolusi sehingga stabilitas pemerintahan tidak terjaga.

### 2.2.3. Jenis Kebijakan Publik

Para pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010:15) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut :

#### a. Kebijakan Substansif versus Kebijakan Prosedural

Kebijakan Substansif, yaitu kebijakan yang menyangkut segala sesuatu yang akan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan procedural adalah cara menjalankan kebijakan substansif tersebut.

#### b. Kebijakan Distributif versus Kebijakan Regulatori versus Kebijakan Redistributif

Kebijakan distributif berkaitan dengan distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu tau kelompok masyarakat. Adapun kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

#### c. Kebijakan Material versus Kebijakan Simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya kompleks pada kelompok sasaran. Adapun kebijakan simbolis atau simbolik adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

- d. Kebijakan yang berhubungan dengan Barang Umum (*Public Goods*) dan Barang Privat (*Privat Goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Adapun kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

#### 2.2.4. Tingkatan Kebijakan Publik

Secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (2003) , dalam Herabudin (2016 : 42) memberikan batasan tingkat-tingkat kebijakan pemerintah Indonesia sebagai berikut :

- a. Lingkup Nasional

Tingkat-tingkat kebijakan pemerintahan dalam lingkup nasional terdiri atas sebagai berikut:

- 1) Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, dan DPR.

Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk UUD, ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

## 2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, Undang-Undang (UU), untuk mencapai tujuan nasional. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah presiden.

Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

## 3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan adalah

Menteri/pejabat setingkat Menteri dan juga Pimpinan LPND.

Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

Tingkat-tingkat kebijakan pemerintahan, dalam lingkup daerah, terdiri atas sebagai berikut :

1) Kebijakan Umum

Kebijakan umum pada lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada Daerah Kabupaten/Kota, kebijakan umum ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Kebijakan umum pada tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup wilayah/daerah ada tiga macam:

- a) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan PERDA
- b) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsetrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah.
- c) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang di selenggarakan oleh Pemerintahan Daerah.

#### 2.2.5. Elemen-elemen dalam Sistem Kebijakan Publik

Dunn (1995) , dalam Herabudin (2016 : 52) merumuskan tiga elemen penting dalam sistem kebijakan pemerintahan, yang perlu diperhatikan, yaitu :

pertama lingkungan kebijakan (*policy environtments*) artinya keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya suatu isu kebijakan, kedua kebijakan pemerintah (*pemerintah policies*) artinya keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintahan dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, dan ketiga pelaku kebijakan (*policy stakeholders*) artinya individu atau kelompok yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pemerintah.

Burdock (Suaib, 1998) dalam Erwan dan Dyah (2015:53) menyatakan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan, yaitu sebagai berikut, aspek pertama aspek kesejarahan, aspek ini perlu diketahui karena perubahan kebijakan pada umumnya terjadi di dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat dimasa lalu. Aspek kedua aspek lingkungan, hal ini perlu diketahui karena kebijakan pemerintah tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan yang kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan. Aspek ketiga aspek kelembagaan, aspek ini perlu diperhatikan karena kebijakan pemerintah pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai Lembaga/institusi.

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan bahwa dalam hubungannya dengan kebijakan pemerintah, ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

a. Lingkungan

Lingkungan sebagai aspek yang penting diperhatikan karena secara empiris lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap proses dan dinamika kebijakan publik. Kebijakan publik akan mengatur secara normatif proses interaksi yang harus dilakukan oleh publik dalam hubungannya dengan pihak lainnya. Lingkungan dibagi dalam dua batasan. Pertama, lingkungan dalam (*Internal*) dan lingkungan luar (*eksternal*).

Kedua, lingkungan dalam batasan waktu yaitu aspek sejarah dan aspek futuristic oriented.

Lingkungan dalam (*internal*) untuk konteks kebijakan publik menyangkut lingkungan dari organisasi pengusul atau pengendali kebijakan yang karena otoritas dan wewenangnya memiliki peran dan fungsi sebagai *policy maker*. Adapun lingkungan luar (*eksternal*) dalam bahasan kebijakan publik menyangkut pihak-pihak luar organisasi yang secara langsung kepentingan dan perannya akan terkena implikasi atau pengaruh dari adanya kebijakan tersebut.

Aspek sejarah penting untuk diperhatikan sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan kebijakan agar dalam implementasinya tidak terlalu mandapat hambatan/kendala, meskipun hal ini tidak dapat dihindari. Akan tetapi pengalaman sejarah, baik dalam keberhasilan maupun pengalaman dalam kegagalan, menjadi bahan antisipatif bagi sebuah kebijakan.

Adapun aspek orientasi masa depan (*futuristic oriented*), dalam kebijakan publik bahwa kebijakan publik tidak hanya dirumuskan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada atau sedang terjadi saat ini saja, tetapi harus mampu mengatasi dan memprediksikan akomodasi kepentingan pada masa yang akan datang.

b. Materi Substansi Kebijakan

Menurut Jones (1994) , dalam Herabudin (2016 : 54), aspek penting lainnya bagi sebuah kebijakan adalah materi atau substansi kebijakan yang menyangkut muatan pokok yang berupa kepentingan para pihak. Kebijakan publik sebagai bagian dari administrasi publik, baik dalam teori maupun praktik, tentu tidak terlepas dari pengaruh kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena implikasi didalamnya. Oleh karena itu, dalam substansi ini, penting untuk dibangun secara maksimal untuk mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dimaksud.

c. Kesesuaian antara Otoritas dan Wewenang Organisasi dengan Konteks Kebijakan

Aspek penting lainnya adalah menyangkut organisasi/Lembaga yang menjadi *policy maker* atau pengendali dan pengusul kebijakan.

Jones (1994) dalam Herabudin (2016 : 55), mendeskripsikan keterkaitan aspek-aspek tersebut sebagaimana terdapat pada tabel berikut

**Tabel 2.1**

**Keterkaitan Aspek-aspek dalam Substansi Kebijakan Publik**

Variabel Penyusunan Kebijakan	Deskripsi Orientasi
<p>1. Persepsi</p> <p>Substansi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut.</p>	<p>Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multi persepsi terhadap substansi kebijakan.</p>
<p>2. Agregasi</p> <p>Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan</p>	<p>Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan <i>stakeholders</i> dan <i>shareholders</i> secara proporsional dan berkeadilan, urgen, dan prioritas.</p>
<p>3. Lembaga/Organisasi</p> <p>Perlu dicermati tentang record para pelaku (<i>policy maker</i>) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan</p>	<p>Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul</p>

<p>4. Agenda Setting</p> <p>Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda</p>	<p>Sosialisasi dan internalisasi kepada para <i>stakeholders</i> dan <i>shareholders</i> hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda</p>
<p>5. Formulasi</p> <p>Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah</p> <p>Lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, adalah sumber data termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan tersebut.</p>	<p>Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus dibatasi. Lembaga pengusul (<i>policy maker</i>) harus mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.</p>

## 2.3. Implementasi Kebijakan

### 2.3.1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan publik tersebut.

Grindle (1980) dalam Herabudin (2016 : 131) mengatakan bahwa implementasi kebijakan bergantung pada isi dan kontennya, dan tingkat keberhasilannya bergantung pada kondisi komponen variabel sumber daya implementasi yang diperlukan.

Setelah suatu kebijakan negara memperoleh legitimasi, agar diperoleh *intended impact*, perlu diimplementasikan. Van Meter dan Van Horn (1978) dalam Erwan dan Dyah (2015 : 20), merumuskan mengenai proses implementasi sebagai “*those actions by public of private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”. Makna perumusan diatas adalah bahwa implementasi mengandung pengertian tindakan yang dilakukan individu atau pejabat maupun swasta yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan. Tindakan – tindakan-tindakan tersebut adalah berupa upaya-upaya untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Oleh karena itu maka yang menjadi fokus perhatian implementasi kebijakan

adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang strategis setelah proses perumusan/perancangannya. Karena pada tataran implementasi inilah, suatu kebijakan akan diuji, baik secara substansial maupun tingkat efektivitas penggunaannya.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program-program. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan. Akhirnya, pada tingkat abstraksi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program atau dengan undang-undang, dan keputusan yudisial.

Implementasi menjadi “jembatan” karena melalui tahapan ini dilakukan *delivery mechanism*, yaitu ketika berbagai *policy output* yang dikonversi dari *policy input* disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai

upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan. Hal senada dikatakan oleh Grindle (1980) Erwan dan Dyah (2015 : 66), yang menyebut bahwa *“it involves, therefore, the creation of policy delivery system, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends”*. Yang berarti “Oleh karena itu, ini melibatkan pembuatan sistem penyampaian kebijakan, di mana sarana khusus dirancang dan dikejar dengan harapan mencapai tujuan tertentu”.

Pada prinsipnya implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan intervensi itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Riant Nugroho

identifikasi masalah yang harus diintervensi

menegaskan tujuan yang hendak dicapai

merancang struktur proses implementasi

(2003:161),memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut:

### **Gambar 2.2** **Implementasi dalam langkah berurutan**

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan didalam konteks manajemen didalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

#### 2.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis Teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola “dari atas ke bawah” versus dari “bawah ke atas” dan pemilahan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*), dan mekanisme pasar.

Model pertama adalah model paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Meter dengan Horn (1975) dalam Riant Nugroho (2003 : 167) yang pemetaan diatas yang di dalam pemetaan kita diberi lebel “HM” yang terletak dikuadran “puncak ke bawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada di “mekanisme pasar”. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa

variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel :

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecenderungan dari pelaksana/implementor.

Model kedua adalah model Kerangka Analisis Implementasi yang diperkenalkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Riant Nugroho (2003 : 169), yang di dalam pemetaan kita diberi label “MS” yang terletak kuadran “puncak ke bawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada “mekanisme pasar”. Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel. Pertama, variabel independent, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indicator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara Lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari Lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar. Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, diantaranya pemahaman dari Lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana,

kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakanyangbersifat mendasar.

Model Ketiga adalah model Hoogwood dan Gun (1978) dalam Riant Nugroho (2003 : 170) yang didalam pemetaan diberi label “MS” dan berada di “mekanisme paksa” dan pada “mekanisme pasar”. Menurut kedua pakar ini untuk melakukan implementasi kebijakan tersebut diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidakakan menimbulkan masalah besar. Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. Syarat ketiga apakah pepaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal. Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.

Model keempat model Grindle (1980) dalam Riant Nugroho (2003 : 174) yang pada pemetaan diatas yang diberi label “GR” yang terletak kuadran “puncak kebawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” dan pada “mekanisme pasar”. Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan

ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh derajatnya *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

- Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- Jenis manfaat yang dihasilkan
- Derajat perubahan yang diinginkan
- Kedudukan pembuat kebijakan
- (siapa) Pelaksana program
- Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah :

- Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- Karakteristik Lembaga dan penguasa
- Kepatuhan dan daya tanggap

Model kelima adalah model yang disusun oleh Elmore (1979), Lipsky (1971), dan Benny Hjern & O'Porter (1981), dalam Riant Nugroho (2003 : 177) yang pada pemetaan diatas yang didalam pemetaan kita beri variabel "RE dkk" yang terletak dikuadran "bawah ke puncak" dan lebih berada di "mekanisme pasar". Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau

masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya ditataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui Lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan.

#### 2.4. Pembangunan Infrastruktur Desa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 114 tahun 2014 pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Perencanaan pembangunan desa adalah proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan badan permusyawaratan desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa. Adapun tujuan pembangunan desa menurut UU No 6 tahun 2014 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pembangunan potensi ekonomi local, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

##### a) Pemberdayaan masyarakat

Sesuai dengan undang-undang nomor 6 tahun 2014 bahwa definisi dari pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya pengembangan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan perbandingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa

b) Pembangunan fisik

Pembangunan fisik dapat di artikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh suatu bangsa, Negara, dan pemerintah, dengan maksud untuk mengadakan kegiatan kearah perubahan yang lebih baik dan perubahan tersebut dapat di lihat secara kongkrit dan nyata dari bentuk perubahannya. Dengan kata lain bahwa perubahan itu identik dengan adanya wujud atau bentuk.

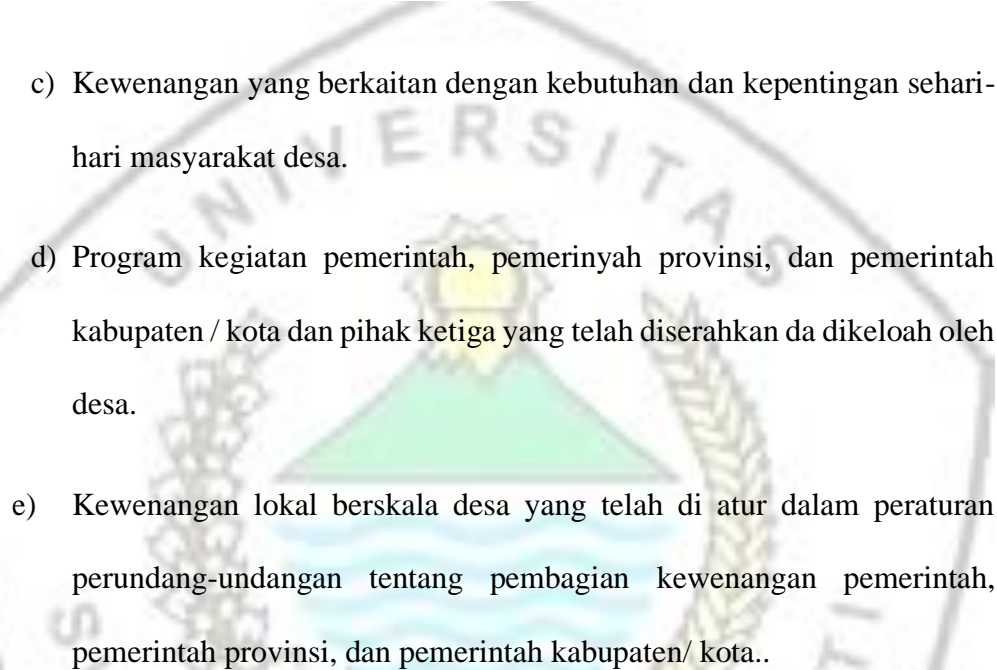
Pembangunan infrastruktur desa merupakan program pembangunan infrastruktur pedesaan yang diarahkan untuk mendorong peningkatan perekonomian desa. Disamping itu tujuan pembangunan infrastruktur Desa berbasis masyarakat adalah:

- a) Mewujudkan peningkatan akses masyarakat miskin, hampir miskin, dan kaum perempuan ,termasuk kaum minoritas terhadap pelayanan infrastruktur Desa di wilayah pedesaan.

- b) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam membangun kesadaran dan kemandirian masyarakat dalam mengatasi permasalahan dan penyediaan infrastruktur Desa.
- c) Meningkatkan peran aktif seluruh masyarakat Desa, dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan di Desa.
- d) Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat desa yang kuat, mengakar, dan terpercaya.
- e) Meningkatkan sinergi masyarakat Desa, pemerintah Desa, kecamatan, pemerintah kabupaten, swasta, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat Desa.

Menurut Wahjudin Dalam Nurman (2017:266) membangun Desa dalam kerangka Desa membangun harus dimulai dari proses perencanaan Desa yang baik, dan diikuti dengan tata kelola program yang baik pula. Pembangunan (pedesaan) yang efektif bukanlah semata-mata karena adanya kesempatan melainkan merupakan hasil dari penentuan pilihan-pilihan prioritas kegiatan, bukan hasil coba-coba, tetapi akibat perencanaan yang baik.

Dalam konteks desa membangun kewenangan lokal berskala Desa telah diatur melalui permendes Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atau PDTT No.1 tahun 2015 bahwa kriteria kewenangan lokal berskala desa meliputi:

- 
- a) Kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.
  - b) Kewenangan yang mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya didalam wilayah dan masyarakat Desa yang mempunyai dampak internal desa.
  - c) Kewenangan yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan sehari-hari masyarakat desa.
  - d) Program kegiatan pemerintah, pemerinyah provinsi, dan pemerintah kabupaten / kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan da dikeloah oleh desa.
  - e) Kewenangan lokal berskala desa yang telah di atur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota..

Pemberdayaan masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumberdaya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan

masyarakat desa. Pembangunan desa mencakup bidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Perencanaan pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi:

- a. Rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJMDes) untuk jangka waktu 6 tahun
- b. Rencana pembangunan tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun.

Kepala Desa menyelenggarakan penyusunan RPJM, Desa dengan mengikutsertakan unsur masyarakat Desa. Penyusunan unsur RPJM Desa dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi objektif Desa dan prioritas program dan kegiatan Kabupaten/ Kota. Penyusunan RPJM Desa dilakukan dengan kegiatan yang meliputi:

1. Pembentukan tim penyusun RPJM Desa Kepala Desa membentuk tim RPJM Desa yang terdiri dari :
  - a) Kepala Desa selaku pembina
  - b) Sekretaris Desa selaku ketua
  - c) Ketua lembaga pemberdayaan masyarakat selaku sekretaris
  - d) Anggota yang berasal dari perangkat Desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat Desa dan unsur masyarakat lainnya.

2. Penyelarasan arah kebijakan perencanaan pembangunan Kabupaten/ Kota. Informasi arah kebijakan pembangunan Kabupaten/ kota sekurang-kurangnya meliputi:

a) Rencana pembangunan jangka menengah Daerah Kabupaten/Kota.

b) Rencana strategis satuan perangkat Daerah / kota.

c) Rencana umum tata ruang wilayah Kabupaten/ Kota.

d) Rencana pembangunan kawasan perdesaan.

3. Pengkajian keadaan Desa, Pengkajian keadaan Desa, kegiatan sebagai berikut:

a) Penyelarasan data Desa

b) Penggalian gagasan masyarakat

c) Penyusunan laporan hasil pengkajian keadaan Desa

4. Penyusunan rencana pembanguan desa melalui musyawarah Desa

Badan permusyawaratan Desa menyelenggarakan musyawarah Desa berdasarkan laporan hasil pengkajian keadaan Desa. Membahas dan menyepakati sebagai berikut:

a) Laporan hasil pengkajian keadaan Desa

b) Rumusan arah kebijakan pembangunan Desa yang dijabarkan dari visidan Misi kepala Desa

5. Penyusunan rencana RPJM Desa

Penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa

6. Penetapan dan perubahan RPJM Desa Kepala Desa dapat mengubah RPJM Desa dalam hal:

- a) Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan
- b) Terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah Daerah provinsi, atau pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Prioritas program dan kegiatan dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi :

1. Peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan Desa
2. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar
3. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia
4. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif
5. Pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi
6. Pendayagunaan sumber daya alam
7. Pelestarian adat istiadat dan dan sosial budaya Desa
8. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa

Peningkatan kapasitas masyarakat dan lembaga kemasyarakatan Desa