

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang direncanakan. Kebijakan merupakan sebuah instrumen pemerintah yang menyangkut pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan merupakan keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan sumber daya manusia, keuangan demi kepentingan publik. Kebijakan berkaitan dengan perencanaan serta pengambilan dan perumusan keputusan.

Menurut William N. Dunn (2003) kebijakan publik merupakan rangkaian yang pilihannya saling berhubungan dan dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan menyangkut dengan tugas pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti keamanan, energi, kesehatan, pendidikan kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Kebijakan dapat bersifat formal dan hati-hati terhadap masalah yang berkaitan dengan evaluasi program yang dilaksanakan<sup>4</sup>. Dalam teori kebijakan menurut William N. Dunn terdapat tahapan pembuatan kebijakan yang dilewati yaitu :

1. Penyusunan agenda

---

<sup>4</sup> Dunn, William N., 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta, Gajah Mada University

Pada fase ini merupakan fase penempatan masalah kebijakan pada agenda publik;

## 2. Formulasi Kebijakan

Pada fase ini merumuskan alternatif kebijakan permasalahan;

## 3. Adopsi Kebijakan

Pada fase ini kebijakan yang diadopsi dengan didukung oleh konsesus kelembagaan.

## 4. Implementasi Kebijakan

Pada fase ini kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit administrasi dengan memobilisasi sumber daya yang dimiliki;

## 5. Penilaian Kebijakan

Pada fase ini kebijakan yang telah diimplementasikan dinilai telah memenuhi pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan. Menurut Leo Agustino (2017), kebijakan publik merupakan aturan dalam mengatur kehidupan masyarakat dalam mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Carls J Fredict sebagaimana dikutip Leo Agustino (2017), kebijakan merupakan tindakan yang diusulkan oleh seseorang atau kelompok atau pemerintahan dimana terdapat kesulitan dan kesempatan pelaksanaan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan tertentu.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Agustino, Leo. (2017). Dasar-dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta Bandung

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan publik, dapat dilakukan secara langsung dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan yang dapat diamati dengan jelas. Keberhasilan implementasi menurut Marille S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan, dan lingkungan implementasi. Variabel yang dimaksud mencakup sejauhmana kepentingan sebuah kelompok menentukan target yang dimuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang dapat diterima oleh target kelompok, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah program sudah tepat serta apakah sebuah kebijakan telah memuat implementasinya dengan rinci dan didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan serta konteks implementasinya. Pengimplementasian setelah kebijakan ditransformasikan, kemudian implementasi kebijakan dapat dilakukan. Keberhasilan pengimplementasian tersebut ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan itu mencakup hal-hal berikut:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan merupakan kemampuan sejauh mana kebijakan dapat memuat berbagai

kepentingan suatu kelompok yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan;

Kebijakan harus menjelaskan serta menghasilkan beberapa dampak positif yang dapat dirasakan ketika diimplementasikan.

- c. Derajat perubahan yang diinginkan;

Derajat perubahan merupakan kuantitas perubahan yang ingin dicapai dengan skala yang jelas dari proses implementasi kebijakan.

- d. Kedudukan pembuat kebijakan;

Kedudukan pembuat kebijakan berperan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Sehingga untuk membuat suatu kebijakan yang dapat diimplementasikan dengan baik perlu mempertimbangkan letak kedudukan atau pihak pembuat kebijakan

- e. Pelaksanaan program;

Kebijakan dapat mendukung suatu pelaksanaan program dengan baik apabila ditunjang dengan pelaksana kebijakan yang kompeten. Maka suatu kebijakan juga perlu menyebut secara rinci kompetensi yang harus dimiliki pelaksana demi terciptanya keberhasilan kebijakan.

f. Sumber daya yang dihasilkan.

Pelaksanaan suatu program atau kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai. Sehingga program yang diterapkan dapat berjalan dengan baik.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; Kebijakan harus mempertimbangkan atau memperhitungkan mengenai kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang akan digunakan oleh para aktor yang terlibat. Hal ini sangat penting karena dapat berpengaruh terhadap kelancaran implementasi suatu kebijakan.

b. Karakteristik lembaga dan penguasa; Karakteristik lembaga dan penguasa atau lingkungan kebijakan dapat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Sehingga perlu diketahui karakteristik dari institusi atau lembaga penguasa tersebut.

c. Kepatuhan dan daya tanggap. Kepatuhan dan daya tanggap dari para pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan menjadi aspek penting yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Keistimewaan dari model Grindle terletak pada pemahaman yang mendalam terhadap konteks kebijakan, terutama terkait dengan pelaksana, penerima pelaksanaan, dan potensi konflik di antara pihak-

pihak yang terlibat dalam pelaksanaan. Selain itu, model ini juga memperhatikan kondisi-kondisi sumber daya yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan. Menurut Mazmanian dan Sabatier (cited in Subarsono, 2011: 94), terdapat tiga kategori variabel yang berperan dalam menentukan kesuksesan implementasi, yaitu sifat masalah (*tractability of the problems*), sifat kebijakan atau undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), dan faktor-faktor lingkungan (*nonstutory variables affecting implementation*).

Menurut Meter dan Horn (cited in Subarsono, 2011: 99), terdapat lima variabel yang memiliki dampak signifikan terhadap kinerja implementasi. Variabel-variabel tersebut mencakup standar dan target kebijakan, alokasi sumber daya, komunikasi antarorganisasi, penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Dalam perspektif Edward III, proses komunikasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor kunci :<sup>6</sup>

1. Faktor pertama yang berpengaruh pada komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum seorang pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, penting untuk menyadari bahwa keputusan tersebut telah diambil dan instruksi pelaksanaannya telah dikeluarkan.
2. Faktor kedua adalah kejelasan. Untuk memastikan implementasi kebijakan sesuai dengan yang diinginkan, petunjuk pelaksanaan

---

<sup>6</sup> Permatasari, I. A. (2020). Kebijakan Publik (Teori, Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan). *TheJournalish: Social and Government*, 1(1), 33-37.

tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi mengenai kebijakan tersebut harus jelas. Terkadang, instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana dapat menjadi kabur dan tidak mengindikasikan kapan dan bagaimana suatu program harus dilaksanakan.

3. Faktor ketiga adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Meskipun instruksi-instruksi yang diberikan kepada pelaksana kebijakan telah jelas, jika ada inkonsistensi antara perintah-perintah tersebut, hal ini dapat menghambat pelaksanaan tugas dengan baik.

### **2.1.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi**

Menurut Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip dalam Budi Winarno<sup>7</sup>, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam faktor utama. Pertama, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan menjadi landasan yang signifikan. Kedua, sumber-sumber yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan implementasinya. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan juga memainkan peran kunci dalam memastikan arah dan koordinasi yang efektif. Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana, sebagai faktor

---

<sup>7</sup> Nur, A. C., & Guntur, M. (2019). Analisis Kebijakan Publik. Makassar: Publisher UNM.

keempat, turut berkontribusi dalam membentuk dinamika pelaksanaan kebijakan.<sup>8</sup>

Selanjutnya, faktor kelima mencakup kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang dapat memengaruhi implementasi kebijakan secara keseluruhan. Terakhir, kecenderungan para pelaksana menjadi faktor keenam yang tidak boleh diabaikan, karena sikap dan orientasi mereka dapat mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan. Dengan memahami dan memperhatikan keenam faktor ini, para pembuat kebijakan dapat lebih efektif dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik.

Menurut George C. Edward III sebagaimana diuraikan dalam Sujianto<sup>9</sup> terdapat beberapa faktor yang memiliki pengaruh signifikan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pertama, komunikasi dianggap sebagai alat kebijakan yang esensial untuk mentransfer perintah dan arahan dari sumber pembuat kebijakan kepada pihak yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut. Kedua, sumber daya menjadi unsur krusial dalam implementasi kebijakan, karena tanpa dukungan sumber daya yang memadai, pelaksanaan kebijakan akan mengalami kesulitan. Sumber daya yang dimaksud mencakup jumlah dan kualifikasi staf, informasi, serta fasilitas pendukung lainnya.

---

<sup>8</sup> Suaib, H., Rakia, A. S. R., Purnomo, A., & Ohorella, H. M. (2022). Pengantar Kebijakan Publik. Humanities Genius.

<sup>9</sup> Nugroho, R. (2021). Kebijakan Publik: Implementasi dan Pengendalian Kebijakan. Elex Media Komputindo.

Faktor ketiga, disposisi, merujuk pada kemauan atau niat para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Motivasi psikologis para pelaksana, yang melibatkan pemahaman, pengetahuan, respons terhadap implementasi kebijakan, dan intensitas respon, juga memainkan peran penting. Keempat, struktur birokrasi menjadi faktor krusial lainnya, mencakup prosedur rutin atau standar operasional dan fragmentasi kekuasaan di dalam lembaga pelaksanaan program. Dengan memahami dan memperhatikan faktor-faktor tersebut, pelaku kebijakan dapat meningkatkan peluang keberhasilan implementasi kebijakan yang mereka rancang, memastikan koordinasi yang efektif, dan meminimalkan hambatan yang mungkin timbul dalam proses pelaksanaan.

### **2.1.3 Ciri Kebijakan**

Ciri merupakan deskripsi yang menggambarkan sifat khusus dari suatu entitas, baik itu individu, benda, atau kebijakan. Anderson seperti yang dikutip dalam Zainal Abidin<sup>10</sup>, menjelaskan beberapa hal yang menunjukkan ciri khas dari sebuah kebijakan:

1. Setiap kebijakan memiliki tujuan yang jelas, artinya pembuatan kebijakan tidak boleh dilakukan secara sembarangan atau tanpa alasan yang kuat.
2. Kebijakan tidak dapat berdiri sendiri dan selalu terkait dengan kebijakan lainnya dalam masyarakat. Selain itu, kebijakan

---

<sup>10</sup> Yuliah, E. (2020). Implementasi Kebijakan Pendidikan. *Jurnal At-Tadbir: Media Hukum dan Pendidikan*, 30(2), 129-153.

memiliki orientasi pada pelaksanaan, interpretasi, dan penegakan hukum.

3. Kebijakan merupakan hasil dari tindakan pemerintah.
4. Kebijakan dapat bersifat negatif, melarang, atau bersifat positif, memberikan arahan untuk melaksanakan atau menganjurkan suatu tindakan.
5. Dasar dari kebijakan adalah hukum, sehingga memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mematuhi.

Dengan memahami ciri-ciri ini, kita dapat lebih baik memahami esensi dan karakteristik dari kebijakan, serta bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi masyarakat dan diimplementasikan dalam konteks hukum.

#### **2.1.4 Model Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat dinilai melalui pencapaian hasil akhir atau outcomes, yang mencakup tercapai atau tidaknya tujuan yang diinginkan. Pendekatan implementasi kebijakan publik oleh Grindle dikenal dengan istilah "*implementation as a political and administrative process*". Dalam pendekatan ini, pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan ditekankan pada dua aspek, yaitu dari segi prosesnya, keberhasilan implementasi kebijakan dinilai melalui pertanyaan apakah pelaksanaan sesuai dengan desain kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini merujuk pada aksi yang diambil dalam pelaksanaan kebijakan.

Selain itu, tujuan kebijakan juga dinilai apakah tercapai atau tidak. Aspek ini diukur dengan melihat dampak atau efek kebijakan pada masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, serta tingkat perubahan yang terjadi. Selain itu, penerimaan kelompok sasaran terhadap kebijakan dan perubahan yang terjadi juga menjadi faktor penilaian dalam dimensi ini. Tidak hanya itu, kesuksesan pelaksanaan suatu kebijakan publik juga sangat bergantung pada tingkat keterlaksanaan (*implementability*) dari kebijakan tersebut. Ini mencakup:

1. Isi kebijakan (*Content of Policy*) mencakup<sup>11</sup>:
  - a. Kepentingan yang memengaruhi (*Interest Effected*), yang terkait dengan berbagai kepentingan yang berpengaruh pada implementasi kebijakan.
  - b. Tipe manfaat (*Type of Benefits*), di mana isi kebijakan berusaha menunjukkan atau menjelaskan bahwa suatu kebijakan harus memberikan beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif.
  - c. Derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of Change Envision*), di mana setiap kebijakan memiliki target yang hendak dicapai, dan isi kebijakan harus menjelaskan dengan jelas skala perubahan yang diinginkan.

---

<sup>11</sup> Hidayat, E. (2021). Implementasi kebijakan dana desa untuk penanggulangan pandemi covid-19 di sampang. *Soetomo Communication and Humanities*, 2(1).

- d. Letak pengambilan keputusan (*Site of Decision Making*), di mana pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran penting, dan perlu dipertimbangkan apakah letak pengambilan keputusan dalam suatu program sudah tepat.
  - e. Pelaksanaan program (*Program Implementer*), di mana keberhasilan suatu kebijakan atau program sangat bergantung pada keberadaan pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel.
  - f. Sumber daya yang digunakan (*Resources Committed*), di mana penting untuk menilai apakah suatu program didukung oleh sumber daya yang memadai, karena pelaksanaan kebijakan memerlukan dukungan dari sumber daya yang memadai untuk memastikan kelancaran pelaksanaannya.
2. Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*) mencakup:
- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat (*Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*). Dalam suatu kebijakan, perlu diperhatikan kekuatan, kepentingan, dan strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat untuk memfasilitasi pelaksanaan kebijakan.
  - b. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa (*Institution and Regime Characteristic*). Lingkungan di mana suatu kebijakan diimplementasikan memengaruhi keberhasilannya, dan bagian

ini menjelaskan karakteristik lembaga yang akan memengaruhi kebijakan.

- c. Tingkat kepatuhan dan respons dari pelaksana (*Compliance and Responsiveness*). Pada poin ini, diperhatikan sejauh mana pelaksana menaati dan merespons kebijakan, karena hal ini sangat mempengaruhi implementasi kebijakan secara keseluruhan.

### **2.1.5 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik**

Pendekatan implementasi kebijakan publik adalah sebuah proses yang memerlukan pendekatan ilmiah untuk memastikan keberhasilannya. Dalam hal ini, penting untuk memperhatikan ciri-ciri yang mencerminkan pendekatan ilmiah. Pertama, pengumpulan data dan analisis haruslah bersifat obyektif dan bebas dari bias. Ini berarti bahwa data harus dikumpulkan secara netral dan analisis harus dilakukan setelah memperoleh data secara obyektif. Hal ini penting untuk memastikan bahwa informasi yang diperoleh tentang pelaksanaan kebijakan publik adalah dapat dipercaya dan dapat diandalkan.

Kedua, pengumpulan data harus dilakukan secara terarah. Artinya, data yang dikumpulkan haruslah akurat dan relevan dengan tujuan dari implementasi kebijakan tersebut. Hal ini memastikan bahwa setiap langkah dalam implementasi kebijakan dapat dilakukan sesuai dengan substansi dari kebijakan tersebut.

Ketiga, penggunaan ukuran atau kriteria yang relevan sangat penting. Ini berarti bahwa dalam proses implementasi kebijakan, kita harus menggunakan ukuran atau kriteria yang sesuai dengan tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut. Hal ini membantu dalam mengevaluasi keberhasilan implementasi kebijakan dan mengukur dampaknya secara efektif.<sup>12</sup>

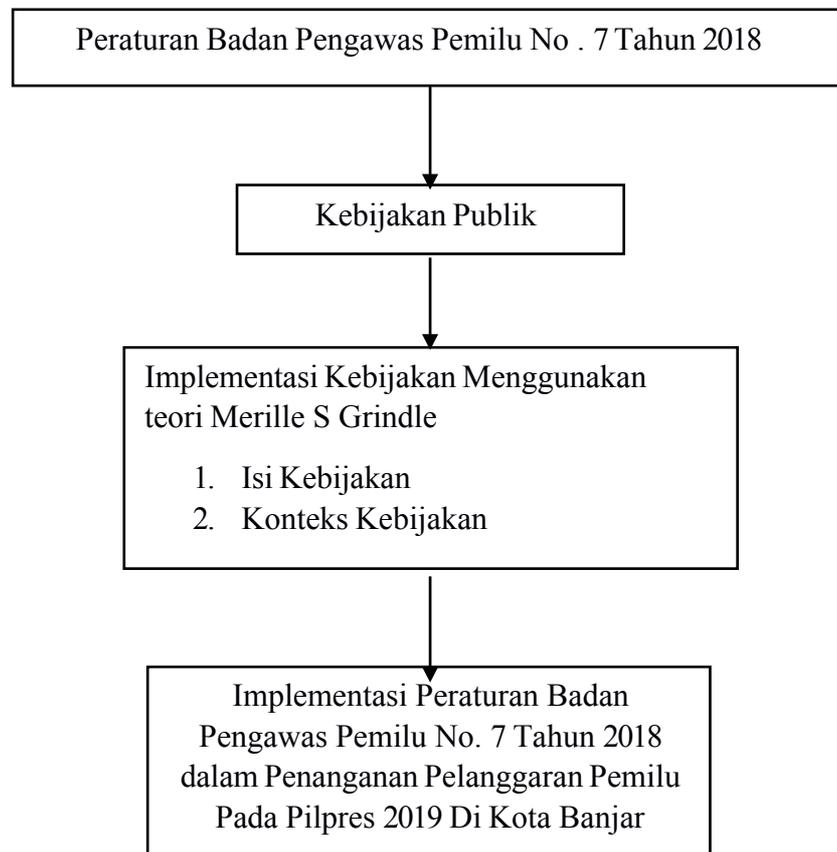
Dengan memperhatikan ciri-ciri tersebut, pendekatan implementasi kebijakan publik dapat dilakukan secara lebih efisien dan efektif, dengan memastikan bahwa proses tersebut didasarkan pada pendekatan ilmiah yang solid dan dapat dipercaya. Dalam melaksanakan kebijakan publik, pendekatan yang didasarkan pada prinsip-prinsip ilmiah sangatlah penting untuk memastikan keberhasilannya. Pendekatan ini mencakup beberapa ciri khas yang menunjukkan sifat ilmiahnya, sebagaimana dipaparkan oleh Abidin. Pertama, proses pengumpulan data dan analisis haruslah bersifat obyektif dan bebas dari bias. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa informasi yang diperoleh tentang pelaksanaan kebijakan publik adalah dapat dipercaya dan dapat diandalkan. Kedua, pengumpulan data haruslah dilakukan secara terarah, dengan memastikan bahwa data yang dikumpulkan adalah akurat dan relevan dengan tujuan implementasi kebijakan. Ketiga, penggunaan ukuran atau kriteria yang relevan juga sangat penting untuk mengevaluasi keberhasilan

---

<sup>12</sup> Tahir, A. (2023). Kebijakan publik dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah. *PATEN*, 8(89).

implementasi kebijakan dengan tepat. Selain itu, keberhasilan implementasi kebijakan juga bergantung pada penelitian dan evaluasi yang berkelanjutan, keterlibatan stakeholder yang luas, fleksibilitas dan adaptabilitas strategi implementasi, serta komunikasi yang efektif sepanjang proses. Dengan memperhatikan ciri-ciri ini dan menerapkan pendekatan yang sesuai, implementasi kebijakan publik dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif, sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

## 2.2 Kerangka Pemikiran



**Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran**