

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Penelitian tentang kebijakan publik tak bisa lepas dari teori-teori yang mendasarinya. ada beberapa teori-teori yang dipergunakan oleh peneliti untuk melihat sebuah fenomena yang terjadi pada masyarakat dan pemerintahan. Karena teori dianggap relevan dengan fenomena yang terjadi sesuai dengan perkembangan zaman. Implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

secara teoritik, ada sejumlah teori yang dikemukakan oleh para ahli di bidang kajian ini. Kata “Kebijakan” merupakan terjemahan dari *policy* yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab untuk melayani kepentingan umum (Abidin, 2012:7).

Sedangkan secara etimologi, *policy* berasal dari kata “*polis*” dalam bahasa Yunani yang berarti negara-kota. Dalam bahasa Latin kata ini berubah menjadi “*politia*” yang berarti negara. Masuk dalam bahasa inggris lama (*the middle*

English), kata tersebut menjadi “*policie*” yang pengertiannya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003:7).

Pengertian Publik dalam rangkaian kata *public policy* memiliki konotasi, yaitu Pemerintah masyarakat dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek objek dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah “*what goverment do or not to do*”. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang resmi, sehingga mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi (Abidin, 2012:7).

Dalam sifat kebijakan dapat dibedakan antara orang yang pintar (*clever*) dengan yang cerdas (*smart*). Pintar dapat berarti ahli dalam satu bidang ilmu, sedangkan cerdas biasanya diartikan sebagai sifat seseorang yang dapat berpikir cepat atau dapat menemukan jawaban terhadap suatu persoalan yang dihadapi dengan cepat (Abidin, 2012:4). dan Menurut R. Dye dalam Miftah Thoha (2011:107) mengemukakan *Public policy* atau kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever goverment choose to do or not to do*). Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dari pengertian kebijakan di atas maka dapat di tarik pengertian dari pada kebijakan publik itu sebagai kebijakan yang di bangun oleh badan atau pejabat pemerintah yang akan di implikasikan untuk mempunyai tujuan tertentu atau

mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah agar kebijakan itu dapat menghasilkan bersifat positif.

2.1.2 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik adalah suatu proses yang harus dilakukan oleh pemerintah. Dimana Negara sebagai suatu organisasi publik selain mempunyai tujuan (*goals*) yang harus merealisasikan kebijakan ia juga mempunyai berbagai permasalahan yang harus diatasi, dikurangi atau dicegah. Permasalahan tersebut bisa berasal dari masyarakat itu sendiri, bisa juga berasal sebagai dampak negatif dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Anderson dalam Wahab (2012:88) bahwa membuat suatu kebijakan yang baru memerlukan suatu langkah-langkah sebagai berikut:

1. Formulasi masalah, pada langkah menentukan apa masalahnya, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan dan bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, pada langkah ini menentukan bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.
3. Penentuan kebijakan, pada langkah ini menentukan bagaimana alternative ditetapkan, persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan, apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan

4. Implementasi (*implementation*), Pada langkah ini menentukan siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka kerjakan, apa dampak dari isi kebijakan.
5. Evaluasi (*evaluasi*) Pada langkah ini menentukan bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur.

Pendapat lain disampaikan Savicky dalam Wibawa (2000:81) bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahap sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda (*agenda setting*), suatu proses agar suatu masalah biasa mendapat perhatian dari pemerintah;
2. Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), Proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pembuatan Kebijakan (*decision making*) Proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan;
4. Implementasi Kebijakan (*decision making*), Proses untuk melaksanakan kebijakan supaya menciptakan hasil;
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Adapun Nugroho (2009:81) menyatakan bahwa kebijakan public sebagai suatu diproses dan ditetapkan oleh pemerintah. Dimana proses pembuatan kebijakan public tersebut menempuh beberapa tahapan antara lain :

1. *Intelligence* (mengumpulkan dan memproses berbagai pendapat dari proses pembuatan kebijakan);

2. *Promotion* (memilih beberapa pilihan yang ada);
3. *Prescription* (menentukan aksi);
4. *Invocation* (persetujuan adanya sangsi-sangsi)
5. *Aplication* (diimplementasikan);
6. *Termination* (Penghentian);
7. *Appraisal* (Penilaian atau evaluasi).

Menurut Thomas R. Dye, proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut :

1. Identifikasi masalah kebijakan (identification of policy problem).
Identifikasi masalah dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (demands) atas tindakan pemerintah;
2. Penyusunan agenda (agenda setting) merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu;
3. Perumusan kebijakan (policy formulation) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif;
4. Pengesahan kebijakan (legitimizing of policies) melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres;
5. Implementasi kebijakan (policy implementation) dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi;

6. Evaluasi kebijakan (policy evaluation) dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat (publik).

Sementara itu William Dunn merumuskan tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (policy issues) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (policy problem). Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

- 2) Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian

dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi – cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan.

4) Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Anderson (1978 : 3), mengemukakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Maksudnya kebijakan

publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukkan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator).

Dengan demikian proses kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya ada keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat di mana yang bersangkutan berada. Dan hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian maka pertanggungjawaban dari seorang administrator publik adalah mencakup pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban profesional, pertanggungjawaban politis dan pertanggungjawaban religius.

Dari uraian di atas dapat diperoleh gambaran bahwa dengan adanya tujuan yang ingin direalisasikan dan adanya masalah publik yang harus diatasi, maka pemerintah perlu membuat suatu kebijakan publik. Kebijakan ini untuk keberhasilannya tidak hanya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi dan administratif, akan tetapi juga harus didasarkan atas pertimbangan etika dan moral.

2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik

Pelaksanaan kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik, dimana sering implementasi kebijakan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Apabila tidak dilaksanakan dengan baik, kadang dalam implementasinya menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri

Kebijakan publik sebelum di implementasikan, harus melalui perencanaan sehingga menjadi rumusan kebijakan yang benar-benar sesuai dengan teori/konsep dan kondisi obyektif masyarakat. Tahapan implementasi menjadi penting karena suatu kebijakan tidak berarti atau tidak mempunyai nilai jika tidak dilaksanakan dengan baik dan tercapainya tujuan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan (Nugroho,2012:674).

Sesuai dengan pemikiran Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006:65) yang mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Djadja Saefullah (Arifin, 2011:83) menyatakan bahwa studi kebijakan publik dapat dipahami dari dua perspektif yakni; Pertama, perspektif politik, bahwa kebijakan publik di dalamnya perumusan, implementasi maupun evaluasinya pada hakekatnya merupakan pertarungan berbagai kepentingan publik di dalam mengalokasikan dan mengelola sumber daya (*resources*) sesuai dengan visi, harapan dan prioritas yang ingin diwujudkan. Kedua, perspektif administrasi,

bahwa kebijakan publik merupakan ikhwal berkaitan dengan sistem, prosedur dan mekanisme serta kemampuan para pejabat publik (*official officers*) di dalam menterjemahkan dan menerapkan kebijakan publik, sehingga visi dan harapan yang diinginkan dicapai dapat diwujudkan di dalam realitas. Memahami kebijakan publik dari kedua perspektif tersebut secara berimbang dan menyeluruh akan membantu kita lebih mengerti dan maklum mengapa suatu kebijakan publik tersebut meskipun telah dirumuskan dengan baik namun dalam implementasinya sulit terwujud. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik karena suatu kebijakan harus diimplementasikan agar tujuannya tercapai. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor yang saling terkait.

Menurut Anderson (Arifin, 2011:89) menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan yaitu :

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi;
2. Hakikat proses administrasi;
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan;
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarahkan pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan.

Daniel Mazman dan Paul Sabatier (Widodo, 2010:87) menjelaskan makna implementasi kebijakan yaitu memahami apa yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman demikian meliputi usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan tahapan dalam proses kebijakan publik yang diharapkan mencapai tujuan yang telah digariskan.

2.1.4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi sebuah kebijakan dapat berhasil apabila ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang digunakan dalam menyelesaikan masalah tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan (Sumaryadi, 2005, hal.88).

2.1.4.1 Model Implementasi Kebijakan Publik Charles O. Jones

Jones (1996 : 166) mengatakan bahwa : “Implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan, yaitu:

- 1) Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan;

- 2) Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan;
- 3) Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

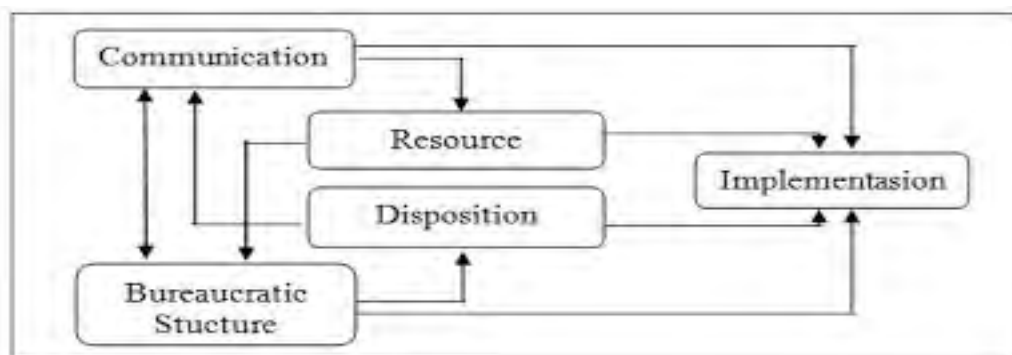
2.1.4.2 Model Implementasi Kebijakan Publik George C. Edwards III

George C. Edwards III mengimplementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan dimaksud. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Edwards memulai dengan mengajukan pertanyaan yakni: prokondisi-prokondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil. Untuk itu Edwards mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure* (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).

Gambar 2.1

Model Implementasi Kebijakan Publik George C. Edwards III



Sumber: Widodo, 2011:107

gambar 2.1 diatas, menjelaskan implementasi model George C. Edwards III terdiri dari :

a. **Komunikasi (*Communication*);**

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting) yaitu: 1). Transformasi informasi dimensi (*transimisi*), transmisi ini menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. 2). Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing- masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk

mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. 3) dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaan yang telah di keluarkan.

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

b. **Sumber Daya (*Resources*);**

Faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. George C. Edwards III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa : bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan

kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

1) Sumber Daya Manusia (*Staff*);

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan Implementasi kebijakan. Kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

2) Anggaran (*Budgetary*);

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk

menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan. Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa “*new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Fasilitas (*facility*);

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa Fasilitas atau sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:102), juga menyatakan bahwa sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan.

4) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*);

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang

berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c. **Disposisi (*Disposition*);**

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Sedangkan Faktor-faktor yang turut juga untuk memberhasilkan implementasi mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari: 1) Pengangkatan pelaksana, Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat. Karena itu pengangkatan dan pemilihan

personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat. 2) Insentif, merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

d. **Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*);**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidak efisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek- aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi". Menurut Winarno (2005:150), "*Standard operational procedure (SOP)* merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang

kompleks dan luas”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Namun berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa: SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe- tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Berdasarkan dua model implementasi kebijakan publik diatas, maka model implementasi kebijakan publik yang digunakan dalam penelitian ini adalah Model Implementasi menurut George C. Edwards III.

2.2. Dasar hukum Program Keluarga Harapan

- 1) Undang-undang nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- 2) Undang-undang nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin;
- 3) Peraturan Presiden nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan; Inpres nomor 3 Tahun 2010 tentang Program

Pembangunan yang Berkeadilan poin lampiran ke 1 tentang Penyempurnaan Pelaksanaan Program Keluarga Harapan;

- 4) Inpres nomor 1 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi poin lampiran ke 46 tentang Pelaksanaan Transparansi Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Bersyarat Bagi Keluarga Sangat Miskin (KSM) Sebagai Peserta Program Keluarga Harapan (PKH).
- 5) Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No: 31/KEP/MENKO/-KESRA/IX/2007 tentang “Tim Pengendali Program Keluarga Harapan.

2.3. Definisi Kemiskinan

Istilah kemiskinan muncul ketika seseorang atau sekelompok orang mempunyai keterbatasan untuk memenuhi kebutuhannya atau ketidak mampuan dalam memenuhi atau mencukupi tingkat kemakmuran ekonomi yang dianggap sebagai kebutuhan minimal dari standar hidup tertentu. Untuk memahami pengertian tentang kemiskinan ada berbagai pendapat yang dikemukakan.

Dalam buku Suharto, Edi dkk., (2004). Bappenas mendefinisikan kemiskinan berdasarkan kedalam tiga kriteria, yaitu:

1. Berdasarkan Kebutuhan Dasar

Suatu ketidak mampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup minimum antara lain, sandang, pangan, perumahan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi. Ketidak mampuan ini akan

mengakibatkan rendahnya kemampuan fisik dan mental seseorang, keluarga dan masyarakat dalam melakukan kegiatan sehari-hari.

2. Berdasarkan Pendapatan

Suatu tingkat pendapatan atau pengeluaran seseorang, keluarga dan masyarakat berada di bawah ukuran tertentu (garis kemiskinan). Kemiskinan ini terutama disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset seperti lahan, modal dan kesempatan usaha.

3. Berdasarkan Kemampuan Dasar

Suatu keterbatasan kemampuan dasar seseorang dan keluarga untuk menjalankan fungsi minimal dalam suatu masyarakat. Keterbatasan kemampuan dasar akan menghambat seseorang dan keluarga dalam menikmati hidup yang lebih sehat, maju dan berumur panjang dan juga memperkecil kesempatan dalam mengambil keputusan yang menyangkut kehidupan masyarakat dan mengurangi kebebasan dalam menentukan pilihan terbaik bagi kehidupan pribadi.

Menurut Badan Pusat Statistik dan Kementerian Sosial (2002), kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan yaitu sejumlah rupiah yang dibutuhkan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya.

Dalam buku Suharto, Edi dkk., (2004). SMERU membagi kemiskinan memiliki berbagai dimensi, yaitu:

1. Ketidak mampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan, papan);
2. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi dan air bersih, dan transportasi);
3. Tidak adanya jaminan untuk masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga);
4. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual dan massa;
5. Rendahnya kualitas SDM dan terbatasnya sumber alam;
6. Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat;
7. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan;
8. Ketidak mampuan dan ketidak beruntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil).

2.4. Penanggulangan Kemiskinan

Beberapa alasan penting mengapa kemiskinan perlu mendapat perhatian untuk ditanggulangi (Remi dan Tjiptoherijanto, 2002), yaitu:

1. Kemiskinan merupakan kondisi yang kurang beruntung bagi kaum miskin, akses terhadap perubahan politik dan institusional sangat terbatas;
2. Kemiskinan merupakan kondisi yang cenderung menjerumuskan orang miskin kedalam tindak kriminalitas;

3. Bagi para pembuat kebijakan kemiskinan itu sendiri juga mencerminkan kegagalan kebijakan pembangunan. Adapun penyebab kemiskinan dapat dikelompokkan atas dua hal, yaitu :
- a. Faktor alamiah yaitu kondisi lingkungan yang miskin, ilmu pengetahuan yang tidak memadai, adanya bencana alam yang bermakna bahwa mereka miskin karena memang miskin.
 - b. Faktor non alamiah yaitu akibat kesalahan kebijakan ekonomi, korupsi, kondisi politik yang yang tidak stabil, kesalahan pengelolaan sumber daya alam. Jadi untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, langkah yang dilakukan yaitu mempertimbangkan kedua faktor tersebut seperti mengubah kondisi lingkungan menjadi lebih baik, meningkatkan sumber daya manusia, melakukan perbaikan terhadap sistem yang ada melalui pemberantasan korupsi dan menetapkan pengelola yang kompeten baik dari kemampuan, integritas maupun moral. Penanganan ini tentunya harus dilakukan secara menyeluruh dan kontekstual. Menyeluruh mencakup seluruh penyebab kemiskinan, sedangkan kontekstual mencakup faktor lingkungan masyarakat miskin.

2.5 Pendidikan

2.5.1. Definisi Pendidikan

Dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Pasal 1UU RI No. 20 tahun 2003) menyatakan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual

keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, untuk masyarakat, bangsa dan negara.

Ki Hajar Dewantara mengartikan pendidikan sebagai daya upaya untuk memajukan budi pekerti, pikiran serta jasmani anak, agar dapat memajukan kesempurnaan hidup yaitu hidup dan menghidupkan anak yang selaras dengan alam dan masyarakatnya.

Darmaningtyas mengatakan tentang definisi pendidikan yaitu pendidikan sebagai usaha dasar dan sistematis untuk mencapai taraf hidup dan kemajuan yang lebih baik.

Dalam proses pertumbuhan ini anak mengembangkan diri ke tingkat yang semakin sempurna atau *life long education*, dalam artian pendidikan berlangsung selama hidup. Pendidikan merupakan gejala insani yang fundamental dalam kehidupan manusia untuk mengantarkan anak manusia ke dunia peradaban, juga merupakan bimbingan eksistensial manusia dan bimbingan otentik, supaya anak mengenali jati dirinya yang unik, mampu bertahan, memiliki dan melanjutkan atau mengembangkan warisan sosial generasi terdahulu, untuk kemudian dibangun lewat akal budi dan pengalaman (Kartono,1997).

2.5.2. Kemiskinan dengan Pendidikan

Tingkat kesejahteraan masyarakat akan berbanding lurus dengan kebutuhan masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas. Bagi masyarakat miskin, pendidikan belum menjadi prioritas. Hal ini disebabkan oleh karena pandangan masyarakat miskin bahwa pendidikan itu belum menjadi utama. Pandangan seseorang tentang sesuatu akan sangat dipengaruhi oleh Pendidikan

dan lingkup kebudayaannya. Dengan kata lain seseorang berpikir sesuai dengan tingkat berpikir masyarakatnya, sehingga ukuran tentang skala prioritas dan pentingnya pendidikan yang berkualitas akan ditentukan sejauh mana “kesan baik” yang didapatkan atau dialami seseorang atas pendidikan tersebut. Contoh sederhana misalnya, berapa banyak pengaruh pendidikan terhadap tingkat keberhasilan seseorang menjadi kaya. Tampaknya kesan yang didapatkan masyarakat adalah bahwa kesuksesan atau kekayaan tidak berkorelasi dengan pendidikan. Masyarakat desa yang ekonominya mengalami perubahan ke arah yang lebih baik (menjadi kaya atau berkecukupan) tidak disebabkan oleh tingkat pendidikan, melainkan oleh kerja keras dan keuletan dalam berdagang. Jadi meskipun pendidikan orang-orang kaya tersebut di daerahnya hanya setingkat SD atau SMP, namun hal itu tidak menghalangi mereka untuk bersaing dan berlomba mengumpulkan kekayaan.

Jika selama ini kita menyaksikan bahwa kemajuan peradaban suatu bangsa karena penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai produk pendidikan yang berkualitas, maka tidak ada pilihan bagi kita selain untuk terus memicu kesadaran masyarakat menyekolahkan anak-anaknya dan mendorong pemerintah untuk menyediakan lembaga pendidikan berkualitas. Kepedulian masyarakat akan pentingnya pendidikan harus pula didukung oleh kemampuan sumber daya ekonomi masyarakat. Hal ini menuntut pemerintah agar menyediakan system pendidikan berkualitas berikut anggaran operasionalnya sehingga masyarakat tidak terlalu berat menanggung biaya pendidikan anaknya.

Tingkat pendidikan yang memiliki hubungan erat dengan kemiskinan harus menjadi paradigma baru program Penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, program jangka panjang Penanggulangan kemiskinan harus difokuskan pada bidang pendidikan sehingga seluruh masyarakat dapat mengenyam pendidikan yang memadai baik pendidikan formal maupun non-formal.

2.6 Kesehatan

2.6.1 Definisi Kesehatan

Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Pemeliharaan kesehatan adalah upaya penanggulangan dan pencegahan gangguan kesehatan yang memerlukan pemeriksaan, pengobatan dan/atau perawatan termasuk kehamilan dan persalinan.

Pendidikan kesehatan adalah proses membantu seseorang, dengan bertindak secara sendiri-sendiri ataupun secara kolektif, untuk membuat keputusan berdasarkan pengetahuan mengenai hal-hal yang mempengaruhi kesehatan pribadinya dan orang lain, oleh karena itu pemerintah berupaya untuk meningkatkan kesehatan masyarakat melalui Program Keluarga Harapan.

2.6.2 Kemiskinan dengan Kesehatan

Kesehatan adalah merupakan inti atau pusat untuk pembangunan dan kesejahteraan, terdapat hubungan yang sangat erat antara kemiskinan dengan orang sakit, untuk memenuhi kebutuhan kesehatan bagi penduduk miskin sebagai prioritas yang paling tinggi. Berbagai indikator kesehatan di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah jika dibandingkan dengan negara-negara

berpendapatan tinggi, memperlihatkan bahwa angka orang sakit dan kematian secara kuat berkorelasi terbalik dengan pendapatan, Studi lain dilakukan oleh Bank Dunia yang membagi keadaan kesehatan antara kelompok penduduk berpenghasilan tinggi dan rendah pada negara-negara tertentu.

2.7. Program Keluarga Harapan

PKH dilaksanakan sebagai upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin. Program ini "bukan" dimaksudkan sebagai kelanjutan program Subsidi Langsung Tunai (SLT) yang diberikan dalam rangka membantu rumah tangga sangat miskin dalam mempertahankan daya belinya. PKH lebih dimaksudkan kepada upaya membangun sistem perlindungan sosial kepada masyarakat miskin. PKH dengan slogan "Anak Saya Tidak Boleh Miskin" ini adalah suatu program yang memberikan bantuan tunai bersyarat kepada RTSM, jika mereka memenuhi persyaratan yang terkait dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), yaitu pendidikan dan kesehatan. Tujuan dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Tujuan tersebut sekaligus sebagai upaya mempercepat pencapaian target MDGs. Secara khusus, tujuan PKH terdiri atas:

- (1) Meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTSM;
- (2) Meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM;
- (3) Meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas, dan anak di bawah 6 tahun dari RTSM;

- (4) Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan, khususnya bagi RTSM.

Program ini memberikan bantuan tunai kepada rumah tangga sangat miskin melalui persyaratan dengan pengembangan sumber daya manusia, yaitu menyekolahkan anak usia wajib belajar, pemeriksaan kesehatan terhadap ibu hamil dan balita, serta memberikan makanan bergizi kepada anak-anaknya. Bantuan tunai ini diharapkan dapat meringankan beban pengeluaran rumah tangga miskin untuk jangka pendek dengan sasaran rumah tangga sangat miskin yang mempunyai anak usia 0-18 tahun dan ada wanita usia subur yang sedang hamil. PKH mempunyai tujuan pembangunan kapabilitas dasar manusia sehingga terjadi pemotongan pewarisan kemiskinan antar generasi. Dalam kerangka tersebut program ini juga dirancang untuk mempercepat penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 12 Tahun dengan mengurangi kasus pekerja anak dan mempercepat pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs) sebagai generasi MDGs dalam penanggulangan kemiskinan yang akan berakhir pada tahun 2030.

2.8 Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merujuk pada penelitian terdahulu yang menjelaskan tentang Implementasi kebijakan Program Keluarga Harapan yang menghasilkan beberapa kesimpulan:

Pada penelitian Lidya Nofatilon (2011) dengan judul "Analisis Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) Kota Administrasi Jakarta Utara (Studi Kasus di Kelurahan Warakas, Kecamatan Tanjung Priok)" menyimpulkan:

1) Mekanisme program PKH tidak sejalan dengan pelaksanaan Program PKH Kelurahan Warakas Permasalahan yang terjadi dalam mekanisme pelaksanaan program PKH atas tiga permasalahan yaitu:

a) Pendataan RTSM tidak dilakukan secara keseluruhan.

Penentuan penduduk miskin di Kelurahan Warakas tidak dilakukan secara keseluruhan hanya menggunakan data baseline BLT sebagai dasar untuk digunakan di lapangan, sedangkan data tersebut merupakan data yang ada pada tahun 2005 menurut mekanisme pelaksanaan seharusnya semua penduduk miskin harus terdata.

b) Sosialisasi dilakukan tidak merata.

Sosialisasi program PKH dilakukan sekali kepada pihak-pihak yang terkait dengan program PKH saja yaitu pihak layanan pendidikan, layanan kesehatan, pendamping PKH dan UPPKH Kota Administrasi Jakarta Utara. Sosialisasi tidak pernah diberikan kepada masyarakat terutama penduduk miskin sehingga masyarakat tidak tahu secara pasti mengenai program PKH tersebut.

c) Panjangnya birokrasi pemerintah yang harus dilalui.

Berkaitan dengan pelaksanaan pencairan dana yang tidak tepat waktu dikarenakan panjangnya birokrasi yang harus dilalui dalam mekanisme pencairan dana PKH. Proses pengiriman data verifikasi dari sekolah dan Puskesmas yang diserahkan ke kantor pos ternyata tidak segera dikirimkan ke UPPKH Kota Administrasi Jakarta Utara..

- 2) Kurangnya keterampilan peserta PKH untuk mengembangkan usaha agar terjadi peningkatan pendapatan sehingga meningkatkan taraf hidup. Peserta PKH merupakan RTSM yang memiliki pendidikan rendah sehingga keterampilan yang rendah sehingga dana yang diperoleh selain untuk keperluan sekolah, keperluan sehari-hari juga modal usaha.

Demikian juga Pada penelitian yang dilakukan oleh Hendratno (2010) menyimpulkan bahwa Penelitian ini menyajikan hasil analisis dampak awal PKH pada sejumlah indikator kesehatan, pendidikan dan pola konsumsi rumah tangga. Studi ini menggunakan rancangan eksperimen dengan melibatkan kelompok intervensi PKH dan kontrol PKH yang keduanya dipilih secara acak. Sumber data yang digunakan adalah (i) data survei dasar PKH (dikumpulkan segera setelah pelaksanaan PKH) dan (ii) data survei lanjutan. survei lanjutan yang dilakukan setelah dua tahun pelaksanaan PKH mengumpulkan responden yang sama seperti halnya survey dasar (baseline).

Hasil estimasi menunjukkan bahwa dampak program PKH terhadap penambahan jumlah cakupan imunisasi setelah kurun waktu dua tahun sebesar 0.75 kali dibandingkan rumahtangga kontrol. Penambahan tersebut signifikan secara statistik pada taraf 1 persen efek total program terhadap persentase cakupan imunisasi sebesar 2.3 persen meskipun tidak signifikan secara statistik.

Evaluasi dampak terhadap rumahtangga yang di akibatkan oleh PKH mempunyai pengaruh positif dan signifikan secara statistik pada periode pemeriksaan kehamilan triwulan pertama dan triwulan kedua , tetapi tidak berpengaruh secara statistik pada pemeriksaan kehamilan pertama ketiga. Pada

pemeriksaan kehamilan triwulan pertama, rumahtangga penerima PKH meningkat 11.5 persen, pada pemeriksaan triwulan kedua 17.8 persen dan pada triwulan ketiga hanya 3.9 persen.

Perbedaan dampak program PKH terhadap angka partisipasi murni sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama pada rumahtangga intervensi dibandingkan rumahtangga bukan penerima PKH dalam dua kurun waktu mempunyai besaran positif secara statistik, partisipasi anak sekolah di tingkat sekolah dasar maupun sekolah lanjutan tingkat pertama tidak ada signifikan. Efek total angka partisipasi murni sekolah dasar 0.84 persen, dan efek total angka partisipasi murni sekolah lanjutan tingkat pertama 0.62 persen.

Efek murni program terhadap pengeluaran perkapita makanan dan pengeluaran perkapita bukan makanan dan juga pengeluaran perkapita total rumahtangga. Evaluasi dampak terhadap pengeluaran perkapita makanan sebesar 3.250 rupiah, efek program terhadap pengeluaran perkapita bukan makanan sebesar 3.776 rupiah dan efek program terhadap perkapita total rumahtangga sebesar 6.926 rupiah. PKH telah memberi manfaat bagi peningkatan pendidikan dan kesehatan masyarakat, sehingga perlu dipertahankan dan dikembangkan pada wilayah lainnya, agar manfaat PKH bisa dirasakan oleh rumah tangga sangat miskin lain yang belum mendapatkan bantuan PKH.