

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Kebijakan Publik**

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

Kebijakan merupakan instrumen pemerintahan yang tidak hanya menyangkut tentang aparatur negara, tetapi juga terkait dengan *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara tidak langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat, atau warga negara.

Ada banyak definisi mengenai kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Hal ini seperti yang telah dikemukakan Agustino (2008:6-7) bahwa para ahli mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

Robert Eyestone (1971) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Namun sayangnya definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami. Hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara.

Heinz Eulau dan Kennet Prewitt (1973) memperjelasnya dengan mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Richard Rose (1969) berupaya mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan. Jadi kebijakan publik merupakan pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi.

Definisi lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Carl Friedrich (1969) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Menurut Young dan Quinn (2002) dalam Suharto (2008:44) ada beberapa konsep kebijakan publik yang dapat dikemukakan, yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Kebijakan publik sebagai sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik ini berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkret yang berkembang di masyarakat.
3. Kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari

beberapa pilihan atau tindakan strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

4. Kebijakan publik sebagai sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.
5. Kebijakan publik sebagai sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik ini biasanya berisi sebuah pernyataan terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum disumuskan. Perumusan keputusan ini dibuat oleh badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Dari beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan serta kemungkinan-kemungkinan agar mencapai tujuan yang diharapkan, yakni untuk kepentingan masyarakat.

### **2.1.2 Karakteristik Kebijakan Publik**

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan serta kemungkinan-kemungkinan agar mencapai tujuan yang diharapkan. Melihat

dari definisi mengenai kebijakan publik, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik memiliki karakteristik tersendiri.

Menurut Agustino (2008:8) karakteristik kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pada umumnya perhatian kebijakan publik ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Jadi, kebijakan publik ini memiliki tujuan yang telah terarah sebelumnya.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari keputusan yang terpisah-pisah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan mengenai apa maksud yang dikerjakan atau apa yang akan dikerjakan.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Sedangkan secara negatif kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
5. Kebijakan publik didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Sedangkan menurut Nugroho (2011:98-100) karakteristik dari kebijakan publik didasari pernyataan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah. Berangkat dari pernyataan ini, maka karakteristik kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga negara maupun antara warga dengan pemerintah.
2. Kebijakan publik merangkum proses tentang bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan, dan dinilai hasilnya.
3. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan.
4. Pemerintah menjadi pemegang hak atas kebijakan publik.
5. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang tertentu atau golongan.
6. Dikatakan kebijakan publik apabila manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung produk yang dihasilkan jauh lebih besar dari pengguna langsungnya.

Berdasarkan dua pendapat diatas mengenai karakteristik kebijakan publik, dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu dapat dikatakan sebagai kebijakan publik apabila memiliki karakteristik yang telah dijabarkan diatas. Karakteristik kebijakan publik ini berkaitan erat dengan tindakan aturan main yang memiliki maksud dan tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, penilaian proses dari perumusan hingga evaluasi, suatu keputusan dengan pemerintah yang memegang hak atas kebijakan publik tersebut, masyarakat merasakan manfaat dari kebijakan

yang telah ditetapkan. Selain itu juga kebijakan publik dapat bersifat negatif dan positif dan dilandasi hukum sebagai peraturan yang mengikat.

### **2.1.3 Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik**

Bentuk-bentuk kebijakan publik perlu dipahami dengan baik agar peneliti dapat mengetahui beberapa perbedaan antara kebijakan dan penggeneralisasian kebijakan serta untuk memahami esensi dari kebijakan publik.

Menurut Nugroho (2011:147) secara luas kebijakan publik terbagi ke dalam dua kelompok, yakni:

1. Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan.
2. Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tidak tertulis namun disepakati yang disebut konvensi-konvensi.

Agustino (2008:87-95) menjabarkan kembali bentuk-bentuk kebijakan publik. Menurutnya, bentuk-bentuk kebijakan publik terbagi menjadi lima, yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan Substansial atau Kebijakan Prosedural

Kebijakan substantif merupakan kebijakan yang memberi tekanan pada *subject matter* dari apa yang dibutuhkan warga, sedangkan kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang melihat konten kebijakan itu sendiri. Jadi, apabila isi kebijakan lebih mengarah pada upaya pengentasan suatu masalah yang tengah dialami warga masyarakat, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut

adalah kebijakan substantif. Tapi, ketika konten kebijakan itu hanya menyampaikan siapa yang harus melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, maka ia termasuk dalam kategori kebijakan prosedural.

## 2. Kebijakan Liberal dan Kebijakan Konservatif

Menurut Lowi (1969) dalam Agustino (2008:89) kebijakan liberal merupakan kebijakan yang umumnya dibantu atau melibatkan pemerintah dalam menuntaskan masalah-masalah perubahan sosial yang dirasakan masyarakat serta membicarakan keperluan kebijakan publik untuk memperbaiki kesalahan dan kekurangan pada kehendak masyarakat yang ada. Sedangkan, Kebijakan konservatif itu merupakan kebijakan yang tidak melibatkan pemerintah dalam tujuan penuntasan masalah-masalah perubahan sosial yang dirasakan masyarakat serta dapat menemukan kehendak rakyat yang dapat memuaskan dengan perubahan yang terjadi secara perlahan-lahan dan meningkat melalui proses sosial yang alamiah.

## 3. Kebijakan Distributif, Kebijakan Redistributif, Kebijakan Regulator, dan Kebijakan *Self-Regulatory*

Kebijakan distributif terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor-sektor khusus, baik untuk individu, kelompok-kelompok kecil, dan komunitas-komunitas tertentu. Sementara itu, Kebijakan redistributif merupakan usaha hati-hati yang dilakukan pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan, pendapatan, pemilihan atau hak-hak diantara kelompok penduduk. Yang ketiga, berbicara mengenai kebijakan regulator yang merupakan kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan

perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang. Kebijakan *Self-Regulatory* merupakan kebijakan yang berupaya untuk membatasi atau mengatasi beberapa bahan atau kelompok dan didukung oleh sekelompok aturan sebagai alat untuk melindungi kepentingan sendiri.

#### 4. Kebijakan Material dan Kebijakan Simbolis

Kebijakan material merupakan kebijakan yang memberikan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Sedangkan kebijakan simbolis secara jelas membagikan keuntungan atau kerugian yang mempunyai dampak kecil bagi manusia.

#### 5. Kebijakan Kolektif dan Kebijakan Privat

Kebijakan kolektif merupakan kebijakan tentang penyediaan barang dan pelayanan bagi keperluan orang banyak. Sedangkan kebijakan privat merupakan kebijakan yang dapat dibagi menjadi satuan-satuan dan dibiayai untuk pemakai tunggal dan dapat dipasarkan.

Dari pemaparan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik memiliki bentuk-bentuk, baik secara luas, maupun secara terperinci. Melihat pemaparan tersebut, dapat dikatakan bahwa bentuk-bentuk kebijakan yang ada dapat digunakan peneliti sebagai bahan perbandingan dan pemahaman tentang esensi dari kebijakan publik itu sendiri.

#### **2.1.4 Aktor-Aktor dalam Kebijakan Publik**

Menurut Madani (2011:36-37) yang dinamakan aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik

berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi dalam konteks analisis kebijakan publik. Sementara itu, dalam konteksnya yang lebih luas, Anderson (1984) dalam Madani (2011:37) menyatakan bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal, yang terdiri dari aktor aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Jadi, dapat dikatakan bahwa aktor-aktor kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interrelasi dalam tahapan proses kebijakan publik.

Menurut pandangan Winarno (2002) dalam Madani (2011:41) kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal dapat terdiri dari kelompok kepentingan seperti buruh dan kelompok perusahaan, kelompok partai politik, dan warga negara individual. Jika ditinjau lebih jauh maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

1. Orang-orang yang memiliki kekuasaan tertentu. Kelompok orang inilah yang dinamakan kelompok formal dan terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2. Orang-orang yang tergolong sebagai partisipan atau aktor yang tidak resmi atau yang dinamakan sebagai kelompok kepentingan yakni orang-orang yang seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada.

Penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan dijelaskan lebih detail oleh Nugroho (2011:649). Menurutnya dalam pelaksanaan kebijakan ada empat pilihan aktor kebijakan, yakni:

1. Pemerintah

Pemerintah berperan dalam kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi bangsa negara, seperti keamanan, pertahanan, penegakan keadilan, dan sebagainya.

2. Pemerintah sebagai pelaku utama, masyarakat sebagai pelaku pendamping.

Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat *government driven policy*. Contohnya saja pelayanan KTP dan Kartu Keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintah di tingkat masyarakat.

3. Masyarakat sebagai pelaku utama, pemerintah sebagai pelaku pendamping.

Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang *societal driven policy*. Contohnya adalah kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapat subsidi dari pemerintah seperti panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah-sekolah nonpemerintah.

4. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut *people* atau *private driven policy*.

Contohnya adalah kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.

Melihat beberapa penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor-aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan adalah pemerintah yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan kelompok kepentingan yakni swasta, kelompok partai politik, LSM, serta warga negara individual.

## **2.2 Tinjauan Implementasi Kebijakan**

### **2.2.1 Definisi Implementasi Kebijakan**

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Namun, dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu yang kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Wahab (2004:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni:

“ Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang hendak dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.”

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1990) juga mengungkapkan bahwa:

“ Untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan, kita jangan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok sasaran, tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak terhadap program tersebut.”

Selanjutnya, Eugene Bardach (1991) dalam Agustino (2008:138) berpendapat mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien.”

Jenkins (1978) dalam Parsons (2001:463) juga memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut:

“ Studi implementasi adalah studi perubahan:bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.”

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah dikemukakan mengenai implementasi kebijakan, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. Pertama, implementasi kebijakan memiliki tujuan atau sasaran kegiatan. Kedua, dalam implementasi kebijakan terdapat aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, implementasi kebijakan memiliki hasil kegiatan.

Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksana kebijakan

melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

### **2.2.2 Prasyarat Keberhasilan Implementasi Kebijakan**

Kebijakan publik dimaksudkan untuk memengaruhi sikap masing-masing individu dengan beberapa cara, membujuk masyarakat agar mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, suatu implementasi dapat dikatakan berhasil apabila memenuhi kriteria-kriteria atau prasyarat-prasyarat tertentu.

Menurut Bridgman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008:37) ada beberapa prasyarat yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yakni:

1. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi.
2. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Hal ini dikarenakan semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
3. Memiliki prosedur dan akuntabilitas yang jelas. Hal ini dikarenakan implementasi akan gagal apabila tanggung jawab pelaksanaan dipikul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana.
4. Pihak yang bertanggung jawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan kebijakan.

5. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi ini sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif.
6. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya dalam membuat perumusan kebijakan.

Sedangkan menurut Agustino (2008:157-160) implementasi dikatakan dapat berhasil apabila kebijakan itu terpenuhi. Oleh sebab itu, menurutnya ada beberapa faktor yang dapat memengaruhi pemenuhan kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.
3. Adanya sanksi hukum.
4. Adanya kepentingan publik.
5. Adanya kepentingan pribadi.
6. Masalah waktu

Dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi dikatakan berhasil apabila kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah dapat dipenuhi pelaksanaannya. Keberhasilan implementasi itu sendiri ditentukan oleh beberapa prasyarat yang telah dijabarkan, serta faktor-faktor yang mendukung agar kebijakan dapat terimplementasi.

### **2.2.3 Pendekatan-Pendekatan Implementasi Kebijakan**

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Pada generasi kedua tepatnya tahun 1980-an pendekatan *top down* muncul. Menurut Nugroho (2011:626) pendekatan *top down* lebih berfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan secara politik. Penjelasan ini diperjelas melalui pernyataan Agustino (2008:140) yang mengungkapkan bahwa dalam pendekatan *top down* implementasi yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, serta bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya.

Jadi, pendekatan *top down* dapat diartikan sebagai suatu pendekatan yang menitikberatkan pada sejauhmana tindakan para pelaksana yang sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Sedangkan pendekatan *bottom up* memandang implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Menurut Agustino (2008:156) pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi, dapat dikatakan bahwa pendekatan *bottom up* merupakan pendekatan implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan itu berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya dan sistem sosio kultur yang ada dalam masyarakat, sehingga kebijakan tersebut tidak kontraproduktif yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

Dari paparan penjelasan mengenai pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan, maka penelitian yang dilakukan ini mengambil pendekatan *top down*. Hal ini karena perumusan kebijakan dalam penelitian tersentralisir dan ditetapkan oleh pusat.

#### **2.2.4 Model Implementasi Kebijakan**

Dalam Implementasi kebijakan ada beberapa model yang dapat digunakan. Model menurut Bullock dan Stallybrass, dalam Wahab (1990) merupakan suatu pengejawatahan dari sesuatu yang lain, yang dirancang untuk tujuan tertentu. Sedangkan menurut Thomas R. Dye dalam Wahab (1990) model merupakan salah satu upaya menyederhanakan kenyataan politik. Dari beberapa model yang telah dijabarkan, maka dapat disimpulkan bahwa model implementasi kebijakan merupakan upaya yang dilakukan untuk menyederhanakan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan memiliki beberapa model yang dapat digunakan, antara lain sebagai berikut:

##### **2.2.4.1 Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn**

Implementasi kebijakan publik model Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Nugroho (2011:627) mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor

3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan pelaksana/implementor

Variabel-variabel tersebut dijelaskan kembali oleh Agustino (2008:142) dengan lebih terperinci dan ada sedikit perbedaan. Menurut Agustino dalam implementasi kebijakan terdapat enam variabel yang dapat memengaruhi kinerja kebijakan publik. Variabel tersebut antara lain:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang paling penting adalah manusia, namun sumberdaya lain juga harus diperhitungkan seperti sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya.

#### 4. Sikap/Kecenderungan Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak memengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

#### 5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

### **2.2.4.2 Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho (2011:629) mengemukakan bahwa implementasi merupakan upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni:

1. Variabel *independent*, yakni mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan apa yang ingin dikehendaki.
2. Variabel *intervening*, yakni variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, dan variabel diluar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan

indikator sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3. Variabel *dependen*, yakni tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

#### **2.2.4.3 Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III**

George Edward III (1980) dalam Nugroho (2011:636) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*.

Pendekatan dalam model ini difokuskan pada empat variabel yakni:

1. Komunikasi

Menurut Nugroho (2011:636) komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Agustino (2008:150) menambahkan bahwa terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur variabel komunikasi, yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

## 2. *Resources*/Sumberdaya

Menurut Nugroho (2011:636) *resources* berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Indikator-indikator yang mendukung sumberdaya menurut Agustino (2008:151-152) adalah staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

## 3. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Dua hal yang perlu dicermati menurut Agustino (2008:152) adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan hal yang penting dalam implementasi. Agustino (2008:153) mengungkapkan kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia maka hal ini menyebabkan sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

### **2.2.4.4 Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle**

*Content of policy* menurut Grindle (1980) dalam Agustino (2008:154-155) adalah sebagai berikut:

#### 1. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu

kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

2. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Menurut poin ini dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Menurut *Extent of change envision* setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.

4. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada pengambilan keputusan harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

5. *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

6. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

*Context of policy* menurut Grindle (1980) dalam Agustino (2008:156) adalah sebagai berikut:

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

2. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

3. *Compliance an Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Pada poin ini ingin dijelaskan sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dalam penelitian ini model implementasi yang digunakan adalah model Merilee S.Grindle. Model ini digunakan karena dianggap sesuai dengan permasalahan penelitian. Menurut Grindle (1980) dalam Agustino (2008:154) pengukuran

keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*. Jadi, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir, yakni tercapai atau tidak tujuan yang ingin diraih dari kebijakan tersebut. Teori ini dianggap sesuai oleh peneliti dimana peneliti ingin mengetahui apakah tujuan dari Program Keluarga Harapan telah tercapai melalui implementasi di lapangan.

### **2.2.5 Hal-Hal yang Menghambat Pelaksanaan Kebijakan**

Dalam implementasi kebijakan juga terdapat hambatan-hambatan yang dapat menggagalkan implementasi dari kebijakan tersebut. Faktor-faktor yang menjadi penghambat ini biasanya disebut sebagai jebakan implementasi.

Menurut Agustino (2008:160-161) ada beberapa faktor yang dapat menghambat kebijakan, yakni sebagai berikut:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada.  
Apabila suatu kebijakan dianggap bertentangan dengan sistem nilai suatu masyarakat tertentu, dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut akan sangat sukar untuk dapat diimplementasikan.
2. Tidak adanya kepastian hukum  
Ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan aturan undang-undang yang terkait dengan kebijakan dapat menjadi salah satu faktor penghambat kebijakan sukar dilaksanakan, hal ini dikarenakan ketidakjelasan atau ketidakpastian

hukum akan membuat masyarakat sulit untuk mematuhi kebijakan yang telah dibuat.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

Kepatuhan atau ketidakpatuhan dari seseorang terhadap kebijakan publik dapat terlihat dalam keterlibatannya di suatu organisasi. Jika orang-orang terlibat dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan sama dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah, maka orang-orang tersebut akan melakukan ketetapan pemerintah dengan tulus, namun, apabila kebijakan pemerintah bertolak belakang dengan tujuan organisasi orang tersebut, maka sebagai apapun kebijakan yang telah dibuat pemerintah akan sulit dilaksanakan.

4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Masyarakat ada yang patuh pada semua jenis kebijakan, namun ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan yang lain.

Selain itu, Suharto (2008:39) mengungkapkan ada beberapa faktor yang dapat menghambat proses implementasi, yakni:

1. Spesifikasi yang tidak lengkap
2. Lembaga yang tidak tepat
3. Konflik tujuan
4. Kegagalan insentif
5. Konflik petunjuk
6. Kurang kompetensi
7. Sumberdaya tidak memadai
8. Kegagalan komunikasi

Melihat dari pemaparan tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa setiap kebijakan tidak pernah terlepas dari hambatan-hambatan. Berbagai hambatan telah dikemukakan, oleh sebab itu diperlukan sikap yang bijak dari para pelaksana kebijakan.

## **2.3 Tinjauan Partisipasi Masyarakat dalam Konteks *Good Governance***

### **2.3.1 Definisi *Good Governance***

Tata pemerintahan yang baik atau yang biasa dikenal dengan sebutan *good governance* merupakan isu yang penting dalam pelaksanaan kebijakan. Menurut Bank Dunia dalam Adisasmita (2011:21), *Governance* merupakan cara kewenangan pemerintah yang digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat.

Selanjutnya menurut Adisasmita (2011:21), *Governance* memiliki tiga penyangga, yakni sebagai berikut:

1. *Economic governance* yang meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap keadilan, kemiskinan, dan kualitas kehidupan.
2. *Political governance* merupakan proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan
3. *Administrative governance* yakni sistem implementasi proses kebijakan.

Melihat tiga penyangga dari *governance* tersebut, maka dapat dikatakan bahwa institusi *governance* meliputi tiga domain, yakni sektor privat, Negara, dan masyarakat.

Sedangkan arti *good* dalam *governance* memiliki dua pengertian, yakni sebagai berikut:

1. Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.
2. Aspek-Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Mengacu akan hal-hal tersebut, *good governance* berorientasi pada orientasi ideal dari suatu Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, serta pemerintahan yang berfungsi secara ideal.

*Good Governance* sendiri didefinisikan oleh LAN (2000) dalam Nugroho (2011:354) sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dari definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa *good governance* merupakan suatu penyelenggaraan negara yang memiliki tanggung jawab demi menjaga kesinergisan hubungan antara negara, swasta dan masyarakat.

### 2.3.2 Ciri-Ciri *Good Governance*

*Good Governance* memiliki ciri-ciri tertentu yang mengidentikkan dengan tata pemerintahan yang baik. Menurut UNDP dalam Adisasmita (2011:24) *Good Governance* memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. *Participation*

Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

4. *Responsiveness*

Dalam hal ini lembaga dan proses harus mencoba melayani *stakeholders*.

5. *Concensus orientation*

Dalam hal ini *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur.

6. *Equity*

Dalam *Equity*, semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama dalam hal meningkatkan kesejahteraan mereka

7. *Effectiveness dan efficiency*

Terkait dengan hal ini proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. *Accountability*

Akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban kepada public dari pembuat keputusan baik dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic Vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Melihat kesembilan karakteristik tersebut, dapat dikatakan bahwa wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergian yang konstruktif diantara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat.

Berdasarkan karakteristik *good governance* juga terlihat bahwa terdapat dua kata kunci. Menurut Suharto (2008:181) kedua kata kunci tersebut adalah:

1. Legitimasi menunjuk pada kapasitas atau kompetensi sebuah institusi dalam menciptakan lingkungan politik dan kelembagaan untuk melindungi hak asasi

manusia, menghargai prinsip-prinsip demokrasi dan aturan hukum, serta menjamin kelompok-kelompok kurang beruntung dalam masyarakat, termasuk anak-anak, wanita, dan kelompok rentan lainnya.

2. Akuntabilitas berkaitan dengan kapasitas institusi dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia serta perangkat-perangkat ekonomi dan finansial secara bertanggungjawab, terukur, dan responsif terhadap kebutuhan publik.

*Good Governance* dalam penelitian ini digunakan untuk meninjau partisipasi masyarakat dalam proses implementasi sebuah kebijakan. Hal ini terkait dengan masalah sosialisasi sebuah kebijakan kepada masyarakat. Sosialisasi suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil ketika masyarakat berpartisipasi dalam kebijakan tersebut.

### **2.3.3 Definisi Partisipasi Masyarakat**

Keterlibatan masyarakat memberi kontribusi penting bagi upaya-upaya promosi kebijakan, baik dalam hal desakan, keterlibatan dalam perencanaan kebijakan, dukungan atas kebijakan, aksi-aksi sukarela dalam implementasi di lapangan.

Menurut Sumarto (2004:17) partisipasi masyarakat merupakan proses ketika warga mengambil peran serta untuk ikut memengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang langsung memengaruhi hidup mereka. Hal ini sesuai dengan pernyataan Sibarani (2011:7) yang mengungkapkan bahwa prinsip dari partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam proses atau alur tahapan program dan pengawasannya mulai dari sosialisasi,

perencanaan, pelaksanaan kegiatan dengan menyumbangkan tenaga, pikiran, atau bentuk materiil.

Jadi pada dasarnya dalam partisipasi, masyarakat diberi kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses kebijakan. Kesimpulan yang dapat diambil dari definisi ini adalah partisipasi merupakan peranan aktif masyarakat dalam proses kebijakan secara keseluruhan mulai dari sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan kegiatan.

#### **2.3.4 Bentuk-Bentuk Penguatan yang Diperlukan Dalam Partisipasi**

Menurut Sumarto (2004:131-146) ada beberapa titik kritis yang perlu dibenahi untuk mendorong partisipasi masyarakat, yakni sebagai berikut:

1. Informasi dan advokasi *Governance*

Hak terhadap informasi adalah bagian yang *essensial* dalam mekanisme partisipatoris. Salah satu agenda yang perlu diperkuat oleh para fasilitator dan pendukung partisipasi adalah bagaimana membuka akses terhadap berbagai informasi yang dapat menstimulasi dan memberikan tantangan pada komunitas untuk terlibat pada berbagai kegiatan yang bertujuan untuk mendorong kualitas *governance*.

2. Peran Media Massa

Peran media massa untuk mengumpulkan dan menyebarluaskan informasi sangat besar. Media massa dapat menjadi tempat bagi warga untuk mendiskusikan masalah-masalah dan membicarakan isu-isu yang dihadapi oleh warga.

### 3. Teknologi Informasi

Perolehan dan penyebaran informasi juga dapat difasilitasi melalui media internet. Saat ini penerapan *e-government* oleh pemerintah terus digalakkan agar masyarakat lebih mudah mengakses informasi.

### 4. Media Alternatif

Selain melalui internet media lain yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi adalah media cetak. Kekuatan yang muncul dari media cetak itu adalah mengemukakan fakta-fakta terkini dari lapangan.

Pemaparan tersebut dapat menyimpulkan bahwa sosialisasi memiliki andil yang besar dalam partisipasi masyarakat. Sosialisasi yang baik dapat membuat masyarakat mengambil andil dalam proses kebijakan.

#### **2.3.5 Tingkatan Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat merupakan keterikatan masyarakat secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Partisipasi publik sebaiknya tidak hanya dilihat dalam serangkaian kejadian, tetapi dilihat dalam penentuan berbagai hal penting secara bersama-sama antara politisi, administrator, kelompok kepentingan, dan warga. Partisipasi juga sangat terkait erat dengan sosialisasi yang terkait dalam hal berbagi informasi serta tidak dapat lepas dari *good governance*, bahkan dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat ini merupakan alat bagi *good governance*. Namun, partisipasi masyarakat juga memiliki beberapa tingkatan. Menurut Suharto (2008:187-188) partisipasi masyarakat terbagi menjadi empat tingkatan, yakni:

1. Partisipasi emasipatif yang berarti masyarakat yang memprakarsai dan melakukan sendiri gagasan kebijakan. Jadi, dari tahapan perencanaan, pelaksanaan serta pemeliharaan kebijakan dilaksanakan oleh masyarakat sendiri.
2. Partisipasi kemitraan yang berarti pemerintah dan masyarakat bekerja sama dalam proses perencanaan kebijakan, pelaksanaan hingga pemeliharaan kebijakan.
3. Partisipasi konsultatif yang berarti pemerintah memprakarsai kebijakan setelah berkonsultasi dengan masyarakat terlebih dahulu.
4. Partisipasi informatif, yakni pemerintah sendiri yang membuat gagasan kebijakan, kemudian menginformasikan kebijakan tersebut kepada masyarakat. Jadi, masyarakat hanya menerima informasi kebijakan tersebut tanpa ada keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta pemeliharaan kebijakan.

Melalui hal tersebut dikatakan bahwa dalam partisipasi masyarakat terdapat empat tingkatan dan tingkatan terendah berada pada partisipasi informatif dimana masyarakat hanya menjadi penerima informasi tanpa ada pelibatan secara langsung dalam proses pelaksanaan.