

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik**

#### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Eyestone dalam Winarno (2014:20) mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *democratic governance*, dimana didalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik. Selanjutnya menurut Dye dalam Agustino (2008:7) ia mendefinisikan kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Dye mengatakan, jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus memiliki tujuan dan kebijaksanaan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijaksanaan negara, karena dampaknya sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah terhadap publik.

Definisi lainnya mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Fredrich dalam Agustino (2008:7) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah

dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut di usulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sementara itu Anderson dalam Winarno (2014:23) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Menurut Anderson implikasi dari kebijakan negara tersebut ialah kebijakan negara berorientasi pada tujuan, kebijakan tindakan-tindakan pejabat-pejabat pemerintah, kebijakan merupakan apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah bukan apa yang diinginkan pemerintah dan kebijakan publik bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah dalam melakukan sesuatu.

Dari berbagai definisi dari Eyestone (2008:6) kebijakan publik didefinisikan dalam arti luas yaitu dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara sedangkan lingkup real kebijakan publik tidak selalu menggambarkan keluasan definisi Eyestone, sementara itu menurut Dye (2008:7) menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan di lakukan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dilakukan oleh pemerintah dan apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah merupakan sebuah kebijaksanaan negara. Definisi selanjutnya menurut Friedrich (2008:7) yaitu kebijakan dibuat dapat berguna

sebagai penyelesaian beberapa maksud atau tujuan dan definisi menurut Anderson yaitu menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan dari apa yang diusulkan atau yang dimaksud.

Dari definisi definisi tersebut peneliti menarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh sekelompok aktor pemerintahan dengan maksud mengatasi atau menyelesaikan masalah masalah publik dan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan Perwali No 19 tahun 2011 tentang pelestarian kebudayaan lampung dibuat untuk mengatasi minimnya pelestarian, wawasan dan kesadaran masyarakat terhadap kebudayaan daerah di kota bandar lampung.

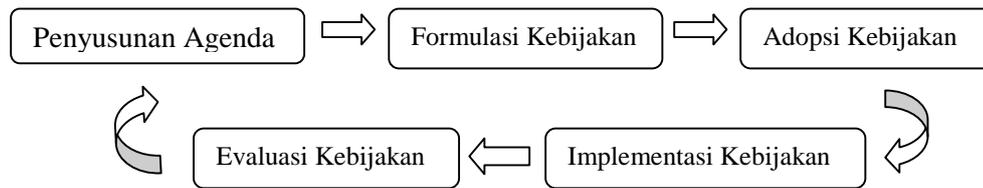
## **2. Tahap – Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Untuk mengkaji kebijakan publik dibagi menjadi beberapa tahap, tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Winarno (2014 : 35-37) adalah sebagai berikut:

### **a) Tahap Penyusunan Agenda**

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam tahap ini masalah masalah berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke dalam agenda kebijakan perumus kebijakan.

### Bagan 1. Tahap-tahap Kebijakan Publik



#### b) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahap ini masing – masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

#### c) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif tersebut di adopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antar direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

#### d) Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah di ambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

#### e) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan di nilai atau di evaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran

atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang di inginkan.

## **B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Implementasi**

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan, yang berarti bahwa hal hal yang telah terencana sebelumnya dalam tataran ide, akan diusahakan untuk dijalankan sepenuhnya, agar hal yang dimaksudkan dapat tersampaikan. Dalam pengertian secara sederhana, yang dimaksud dengan implementasi adalah sebuah pelaksanaan atau penerapan.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Lebih jauh menurut mereka, implementasi mencakup banyak kegiatan. Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber ini meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan diatas semuanya yaitu uang. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit

birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Akhirnya, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada para pelanggan atau kelompok-kelompok target. Mereka juga memberikan pelayanan atau pembayaran atau batasan-batasan tentang kegiatan atau apapun lainnya yang bisa dipandang sebagai wujud dari keluaran yang nyata dari suatu program (Winarno, 2014:148).

Sementara itu, Grindle dalam Winarno (2014:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2014:149) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Dari definisi-definisi diatas peneliti menarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh agen pelaksana baik dari pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan yang telah dibuat.

## **2. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Pada bagian diatas kita mengetahui bahwa Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Berdasarkan pengertian tersebut, bisa kita pahami bahwa implementasi kebijakan publik adalah

pelaksanaan atau penerapan keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam bentuk kegiatan-kegiatan baik yang dilakukan oleh badan pemerintah tersebut, atau oleh pemangku kepentingan lain yang menjadi sasaran keputusan yang telah diambil sedemikian rupa sehingga tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut bisa menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif.

Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai pelaksana keputusan kebijaksanaan 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 atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Menurut Van Horn dan Van Meter dalam Agustino (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah serta swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Tindakan-tindakan tersebut berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut.

Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. (Agustino, 2008:139)

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

### **3. Model Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut teori implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008:141), terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

#### 1) Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

#### 2) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses

implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

### 3) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

### 4) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul

persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

#### 5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

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

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. (Agustino, 2008:141).

Menurut teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008:144), variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan pada proses implementasi dapat dikategorikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:

a) Kesukaran-kesukaran teknis

Tercapainya atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan bergantung sejumlah persyaratan teknis, diantaranya. Kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

b) Keberagaman perilaku yang diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh pelaksana kebijakan.

c) Presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan di ubah, maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Sejumlah masalah yang lebih, dapat dikendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :

- a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritasnya/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

- b) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

- c) Ketetapan alokasi sumber dana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan formal.

- d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarchy badan-badan pelaksana. Kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasi di lingkungan badan/instansi tertentu dan diantara sejumlah besar badan-badan lain yang terlibat. Masalah koordinasi ini makin runyam jika menyangkut peraturan pemerintah

pusat, yang dalam pelaksanaannya seringkali amat tergantung pada pemerintah daerah.

e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana

Selain dapat memberikan kejelasan konsistensi tujuan, memperkecil hambatan, dan intensif yang memadahi bagi kepatuhan kelompok-kelompok sasaran, suatu undang-undang masih dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.

f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.

g) Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ialah sejauhmana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi aktor-aktor diluar badan-badan pelaksana mempengaruhi pendukung tujuan. Aktor-aktor diluar badan pelaksana yang mau dan mampu berpartisipasi untuk mendukung program dapat mempengaruhi tercapainya tujuan.

3) Variabel-variabel di luar undang-undang yang dapat mempengaruhi implementasi :

a) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan wilayah hukum pemerintahan dalam hal kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu peraturan. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna mendukung keberhasilan kebijakan publik.

b) Dukungan publik

Hakikatnya perhatian publik yang bersifat sesaat dalam siklus tertentu dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan tertentu. Karena untuk dapat mencapai hasil implementasi kebijakan setiap program membutuhkan adanya dukungan dari masyarakat.

c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan yang hendak dicapai akan berhasil jika warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka.

d) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu kemampuan individu dalam berinteraksi antar

lembaga menentukan keberhasilan kinerja kebijakan (Agustino 2008:144).

Menurut teori implementasi kebijakan Edward III dalam Winarno (2014:178), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi

Keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup tiga hal penting yaitu:

a) Transmisi

Dimensi transmisi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait

b) Kejelasan

Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan

c) Konsistensi

Dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2) Sumber Daya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan.. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup yaitu:

a) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

b) Informasi

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu *pertama* informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementator harus mengetahui apa yang harus mereka

lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua* informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementator harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c) Wewenang

Kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Jika kewenangan nihil, maka kekuatan para implementator dimata publik tidak terlegitimasi, dan ketika wewenang formal tersebut ada, makasering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan namun efektifitas akan menyurut menakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompok.

d) Fasilitas

Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) akan menunjang keberhasilan suatu program atau kebijakan.

3) Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa

yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Hal penting ada dalam variabel disposisi yaitu :

a) Pengangkatan Birokrat

Pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

b) Insentif

Menambah keuntungan atau biaya tertentu akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

4) Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Menurut teori implementasi kebijakan Grindle dalam Agustino (2008:154), terdapat dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - a) Impak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
  - b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (1980:5):

- 1) *Content of Policy* menurut Grindle adalah:
  - a) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
 

*Interst affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.
  - b) *Type of Benefits* (tipe manfaat)
 

Pada point ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis

manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan

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

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.

d) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

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

e) *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

f) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdayayang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik

2) *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

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

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan,kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

- b) *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

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

- c) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dari beberapa model teori implementasi kebijakan diatas, peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Metter Van Horn. Pada teori ini memiliki 6 variabel yaitu ukuran dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik agen pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi, politik. Variabel atau indikator yang dikemukakan Van Metter Van Horn merupakan variabel yang bisa menjelaskan secara komprehensif tentang kinerja implementasi dan dapat lebih konkret dalam menjelaskan proses implementasi sebenarnya.

### **C. Tinjauan Tentang Pelestarian Kebudayaan**

#### **1. Pengertian Kebudayaan**

Menurut Taylor dalam Ranjabar (2006:21) mendefinisikan kebudayaan adalah keseluruhan kompleks, yang di dalamnya terkandung ilmu pengetahuan yang lain, serta kebiasaan yang didapat manusia sebagai anggota masyarakat. Sementara itu, Soemardjan dan soemardi dalam Ranjabar (2006:21) mendefinisikan kebudayaan adalah semua hasil karya, rasa, dan cipta masyarakat. Karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan jasmaniah yang diperlukan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya agar kekuatan serta hasilnya dapat diabdikan untuk keperluan masyarakat.

Koentjaraningrat dalam Raga (2007:26) mengatakan kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Kluckhohn dalam Ranjabar (2006:148) kebudayaan ialah (1) cara menyeluruh dari kehidupan suatu masyarakat, (2) legalitas sosial yang diperlukan individu atau

kelompoknya, (3) suatu cara berfikir, merasakan dan mempercayai sesuatu, (4) abstraksi dari tingkah laku, (5) suatu simpanan tingkah laku yang dipelajari dan mekanisme normatif tingkah laku, (6) suatu perangkat orientasi yang distandardisasi guna penanggulangan masalah, (7) sejumlah satuan atau perangkat teknis untuk menyesuaikan dengan lingkungan luar dan orang lain, (8) serta percepatan sejarah.

Ada tiga wujud kebudayaan, yaitu:

- a) *Ideas*. Wujud tersebut menunjukkan wujud ide dari kebudayaan, sifatnya abstrak, tak dapat diraba, dipegang ataupun difoto, dan tempatnya ada di alam pikiran warga masyarakat dimana kebudayaan yang bersangkutan itu hidup. Budaya ideal mempunyai fungsi mengatur, mengendalikan, dan memberi arah kepada tindakan, kelakuan dan perbuatan manusia dalam masyarakat sebagai sopan santun. Kebudayaan ideal ini bisa juga disebut adat istiadat.
- b) *Activities*. Wujud tersebut dinamakan sistem sosial, karena menyangkut tindakan dan kelakuan berpola dari manusia itu sendiri. Wujud ini bisa diobservasi, difoto dan didokumentasikan karena dalam sistem sosial ini terdapat aktivitas-aktivitas manusia yang berinteraksi dan berhubungan serta bergaul satu dengan lainnya dalam masyarakat. Bersifat konkret dalam wujud perilaku dan bahasa.
- c) *Artifacts*. Wujud ini disebut juga kebudayaan fisik, dimana seluruhnya merupakan hasil fisik. Sifatnya paling konkret dan bisa diraba, dilihat dan didokumentasikan. Contohnya : candi, bangunan, baju, kain komputer. (Raga, 2007:47)

Dari definisi-definisi diatas semuanya berprinsip sama yaitu mengakui adanya ciptaan manusia, meliputi perilaku dan hasil kelakuan manusia, yang diatur oleh tata kelakuan yang diperoleh dengan belajar yang semuanya tersusun dalam kehidupan masyarakat. Jadi menurut penulis kebudayaan adalah hasil dari buah budi (gagasan) manusia yang berupa cipta, rasa dan karsa baik yang kongkrit ataupun abstrak yang bertujuan untuk mencapai kesempurnaan hidup, yang dalam pengaplikasiannya di lakukan dengan pola – pola perilaku, bahasa, organisasi sosial, religi, seni, dan lainnya yang telah menjadi kebiasaan yang turun temurun dari leluhur.

## **2. Unsur-unsur Kebudayaan**

Menurut Raga (2007:38) terdapat tujuh unsur kebudayaan antara lain :

### a) Kepercayaan

Kepercayaan berkaitan dengan pandangan tentang bagaimana dunia ini beroperasi. Kepercayaan itu bisa berupa pandangan – pandangan tentang masa lampau, bisa berupa penjelasan penjelasan tentang masa sekarang, bisa berupa prediksi-prediksi tentang masa depan, dan bisa juga berdasarkan *common sense*, akal sehat, kebijaksanaan yang dimiliki suatu bangsa, agama, ilmu pengetahuan, atau suatu kombinasi antara semua hal tersebut.

### b) Nilai

Nilai mengacu pada apa atau sesuatu yang oleh manusia dan masyarakat di pandang sebagai yang paling berharga. Nilai berasal dari pandangan hidup suatu masyarakat. Pandangan hidup tersebut berasal dari sikap manusia terhadap Tuhan, terhadap alam semesta, dan terhadap sesamanya.

c) Norma dan Sanksi

Norma adalah seperangkat aturan apa yang harus dan apa yang tidak harus dilakukan oleh manusia. Norma mengungkapkan manusia seharusnya berperilaku atau bertindak. Dan Sanksi adalah ganjaran ataupun hukuman yang memungkinkan orang mematuhi norma.

d) Teknologi

Teknologi adalah cara kerja manusia. Dengan teknologi manusia secara intensif berhubungan dengan alam dan membangun kebudayaan dunia sekunder yang berbeda dengan dunia primer.

e) Simbol

Simbol adalah sesuatu yang dapat mengekspresikan atau memberikan maknayang menampakkan kepercayaan, nilai-nilai, dan norma-norma kultural.

f) Bahasa

Bahasa adalah gudang kebudayaan. Berbagai arti yang diberikan manusia terhadap objek-objek, peristiwa-peristiwa, dan perilaku merupakan jantung kebudayaan. Bahasa merupakan sarana utama untuk menangkap, mengkomunikasikan, mendiskusikan, mengubah, dan mewariskan arti arti ini kepada generasi baru.

g) Kesenian

Kesenian merupakan ekspresi-ekspresi artistik. Melalui karya seni , seperti seni sastra, musik, tari, lukis, dan drama, manusia mengekspresikan ide-ide, nilai-nilai, cita-cita, serta perasaan-perasaannya.

### **3. Kesenian**

Berdasarkan dari penelitian terdahulu, skripsi yang berjudul Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Kesenian Tradisional Di Kota Makassar oleh Monika tahun 2014, Pengertian seni menurut Iskandar dalam Monika (2014) adalah hasil ungkapan emosi yang ingin disampaikan kepada orang lain dalam kesadaran hidup bermasyarakat atau berkelompok, sedangkan Miharja dalam Monika (2014) mengemukakan seni adalah kegiatan rohani yang merefleksikan realitas dalam suatu karya yang bentuk dan isinya mempunyai untuk membangkitkan pengalaman tertentu dalam rohaninya, lain halnya dengan Ki Hajar Dewantara yang berpendapat bahwa seni adalah segala perbuatan manusia yang timbul dari perasaan dan sifat indah, hingga menggerakkan jiwa perasaan manusia dan menurut Plato dan Rousseau seni adalah hasil peniruan dari alam dengan segala seginya (Monika, 2014).

Kesenian adalah bagian dari budaya dan merupakan sarana yang digunakan untuk mengekspresikan rasa keindahan dari dalam jiwa manusia. Kesenian juga mempunyai fungsi lain, misalnya mitos berfungsi untuk menentukan norma untuk perilaku yang teratur serta meneruskan adat dan nilai-nilai kebudayaan. Kesenian terbagi menjadi beberapa macam yaitu seni rupa, seni musik, seni drama, seni tari, kerajinan tangan, dan seni berwawasan teknologi. Secara umum kesenian dapat mempererat ikatan solidaritas suatu masyarakat (Monika, 2014)

### **4. Kesenian Tradisional**

Tradisional adalah aksi dan tingkah laku yang keluar alamiah karena kebutuhan dari nenek moyang yang terdahulu. Hampir disetiap penjuru dunia,

komunitas dan orang mempunyai pengetahuan yang diturunkan dari generasi ke generasi, dikembangkan dan dilestarikan dengan cara-cara yang tradisional (*traditional manner*). Pengetahuan tersebut merupakan pengetahuan yang sangat dasar, berasal dari pengalaman kehidupan sehari-hari dan pada umumnya ditandai dengan suatu ciri yaitu tradisional. Menurut Daulaly dalam Monika (2014) Pengetahuan tradisional mempunyai nilai manfaat yang tinggi tidak hanya bagi masyarakat tradisional, tetapi juga untuk masyarakat modern, bahkan seluruh penduduk dunia juga dapat mengambil manfaat dari pengetahuan tradisional.

Pengetahuan tradisional merupakan bagian integral dari warisan budaya dari komunitas tradisional yang memilikinya. Bagi masyarakat suku asli, budaya adalah suatu konsep yang terkait secara integral, produk dari interaksi dan hubungan yang terus menerus antara manusia dan leluhurnya. Pengetahuan tradisional selalu mempunyai nilai budaya (*culture value*) dan manfaat (*utilitarian value*) bagi masyarakat asli (Daulaly dalam Monika, 2014). Modernitas mendorong dinamika dan kreativitas dalam kehidupan. Adapun tradisionalitas memberikan kekokohan dan stabilitas kehidupan, untuk kemantapan pola-pola kebudayaan yang menjadi ciri kepribadian bangsa dan kebudayaannya (Mattulada dalam Monika, 2014)

Dari beberapa penjelasan diatas peneliti menyimpulkan bahwa kesenian tradisional adalah suatu hasil ekspresi hasrat manusia akan keindahan dengan latar belakang tradisi atau sistem budaya masyarakat pemilik kesenian tersebut. Dalam karya seni tradisional tersirat pesan dari masyarakatnya berupa pengetahuan, gagasan, kepercayaan dan nilai norma.

## 5. Seni Musik Tradisional

Berdasarkan dari penelitian terdahulu, skripsi yang berjudul Teknik Permainan Instrumen Dan Fungsi Musik Tradisional Phek Bung di Desa Wijirejouny Kabupaten Bantul oleh Satya tahun 2012, Menurut Sedyawati dalam Satya (2012) musik tradisional adalah musik yang digunakan sebagai perwujudan dan nilai budaya yang sesuai dengan tradisi. Musik tradisional menurut Tumbijo dalam Satya (2012) adalah seni budaya yang sejak lama turun temurun telah hidup dan berkembang pada daerah tertentu. Maka dapat dijelaskan bahwa musik tradisional adalah musik masyarakat yang diwariskan secara turun–temurun dan berkelanjutan pada masyarakat suatu daerah. Kesenian tradisional pada umumnya juga tidak dapat diketahui secara pasti kapan dan siapa penciptanya. Hal ini dikarenakan kesenian tradisional atau kesenian rakyat bukan merupakan hasil kreatifitas individu, tetapi tercipta secara anonim bersama kreatifitas masyarakat yang mendukungnya (Kayam dalam Satya, 2012).

Menurut Purba dalam Satya (2012), musik tradisional tidak berarti bahwa suatu musik dan berbagai unsur-unsur di dalamnya bersifat kolot, kuno atau ketinggalan zaman. Namun, musik tradisional adalah musik yang bersifat khas dan mencerminkan kebudayaan suatu etnis atau masyarakat. Musik tradisional, baik itu kumpulan komposisi, struktur, idiom dan instrumentasinya serta gaya maupun elemen-elemen dasar komposisinya, seperti ritme, melodi, modus atau tangga nada, tidak diambil dari repertoire atau sistem musikal yang berasal dari luar kebudayaan suatu masyarakat pemilik musik yang dimaksud.

Jadi menurut penulis musik tradisional adalah musik yang berakar pada tradisi masyarakat tertentu di dalamnya terdapat gambaran mentalitas, prinsip-prinsip ekspresif, dan nilai-nilai estetik suatu jenis masyarakat, maka keberlangsungannya dalam konteks masa kini merupakan upaya pewarisan secara turun temurun masyarakat sebelumnya bagi masyarakat selanjutnya.

## **6. Pelestarian Kebudayaan (Kesenian Daerah)**

Berasarkan peraturan menteri 42 tahun 2009 dan 40 tahun 2009 pelestarian adalah upaya perlindungan pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan yang dinamis. Selain itu, definisi Pelestarian adalah suatu usaha atau kegiatan untuk merawat, melindungi dan mengembangkan objek pelestarian yang memiliki nilai guna untuk dilestarikan.(Muis dalam Monika, 2014)

Filosofi pelestarian didasarkan pada kecenderungan manusia untuk melestarikan nilai-nilai budaya pada masa yang telah lewat namun memiliki arti penting bagi generasi selanjutnya. Namun demikian tindakan pelestarian makin menjadi kompleks jika dihadapkan pada kenyataan sebenarnya. Tindakan pelestarian yang dimaksudkan guna menjaga karya seni sebagai kesaksian sejarah. Perlunya menumbuhkan kesadaran akan pentingnya budaya atau kesenian daerah (tradisional) adalah kewajiban setiap lapisan masyarakat, dimana peran setiap masyarakat adalah terus berusaha untuk mewarisi kesenian daerah (tradisional) dan menjadi kekuatan budaya atau kesenian tradisional itu untuk tetap ada.

Menurut Suwajibastomi dalam Monika (2014) Kesenian daerah (tradisional) dapat dilestarikan dalam dua bentuk :

a) *Culture Experience*

Merupakan pelestarian kesenian daerah yang dilakukan dengan cara terjun langsung kedalam sebuah pengalaman cultural.

b) *Culture Knowledge*

Merupakan pelestarian kesenian daerah (tradisional) yang dilakukan dengan cara membuat suatu pusat informasi mengenai kebudayaan yang dapat difungsionalisasi kedalam banyak bentuk. Tujuannya adalah untuk edukasi ataupun untuk kepentingan pengembangan kesenian daerah (tradisional) itu sendiri.

Pemerintah harus gencar dalam melakukan upaya pelestarian dan promosi budaya budaya lokal kepada dunia internasional. Pemerintah daerah dalam melestarikan kebudayaan daerah melalui perlindungan pengembangan dan pemanfaatan , dan dalam pelaksanaan pelestarian kebudayaan diwajibkan salah satunya menyusun perda tentang rencana induk pelestarian kebudayaan daerah (Permen No. 40 tahun 2009 dan No. 42 Tahun 2009). Berdasarkan Perda Provinsi Lampung Pelestarian Kesenian Lampung dilakukan dengan cara :

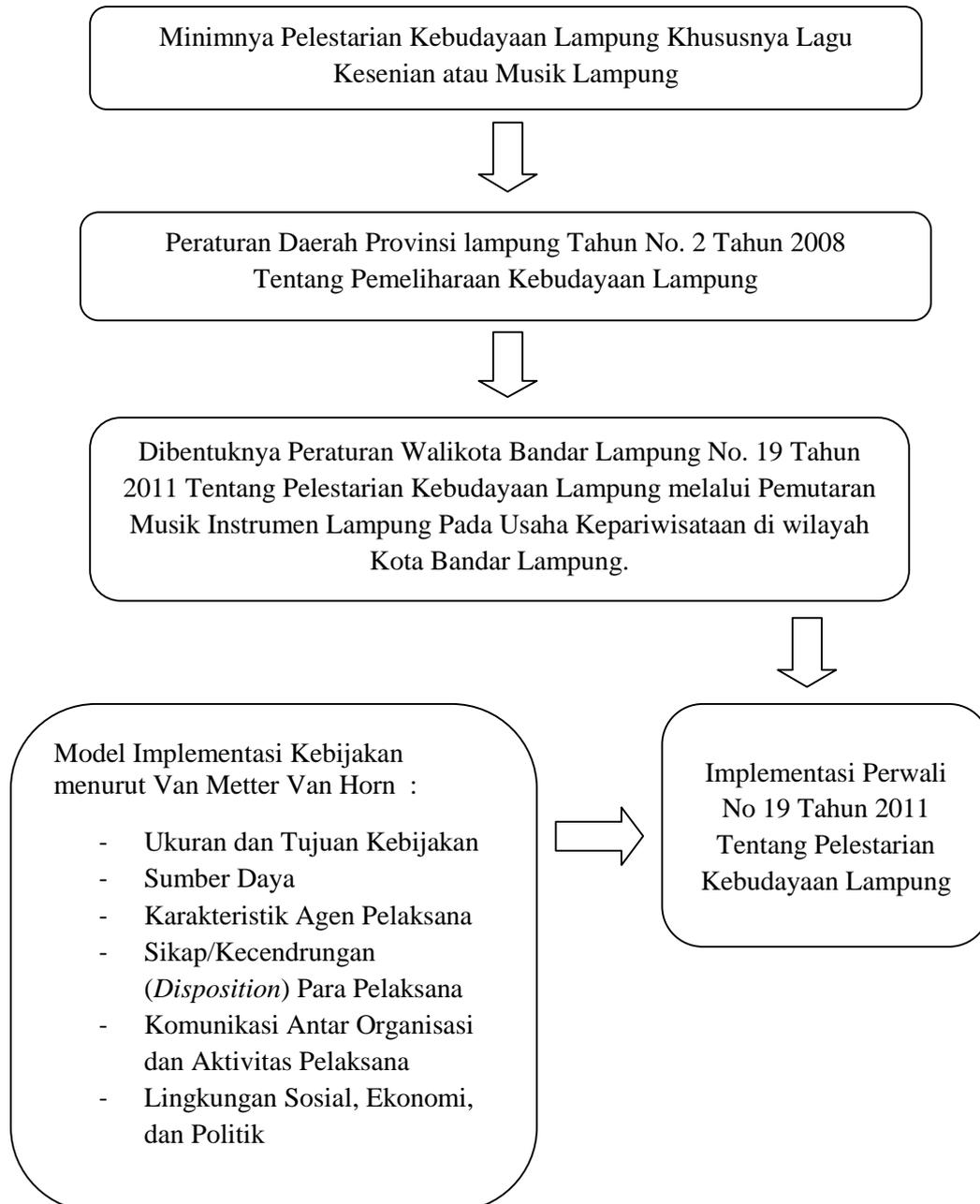
- a) Kesenian Tradisional Lampung wajib di ajarkan di sekolah pada jenjang taman kanak-kanak, sekolah dasar, dan sekolah menengah yang pelaksanaanya disesuaikan dengan ketentuan dan peraturan yang diberlakukan di daerah.
- b) Pesta Kesenian yang diselenggarakan secara periodik
- c) Pagelaran kesenian yang dilaksanakan pada acara acara tertentu
- d) Pemutaran lagu lampung pada Hotel dan Restoran, media elektronik dan audio visual

e) Kegiatan lainnya yang berfungsi sebagai media apresiasi. (Perda No. 2 tahun 2008 Pasal 9 dan 8).

Upaya pemerintah ini akan menghadapi kendala besar jika tidak didukung sinergisitas aktif berbagai pihak, baik di level *grassroot*, para akademisi, maupun dari kalangan industri. Selain itu upaya pelestarian dan pengembangan sebaiknya melibatkan generasi muda sebagai penerus tradisi bangsa. Upaya pelestarian kesenian tradisional harus melibatkan masyarakat secara aktif, salah satu strateginya yaitu melibatkan tempat tempat usaha untuk ikut serta melestarikan kebudayaan daerah.

## D. Kerangka Pikir

### Bagan 2. Kerangka Pikir



Sumber : diolah Peneliti, 2015