

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum, istilah kebijakan biasanya digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor seperti seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau aktor dalam bidang tertentu. Banyak ahli kebijakan publik mendefinisikan apa itu kebijakan publik dari berbagai sudut pandangnya. Seperti menurut Robert Eyestone (dalam Winarno 2012: 21), kebijakan publik merupakan hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sama dengan Carl Fredrich (dalam Winarno 2012: 21) yang menyatakan kebijakan publik merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau menetralkan suatu sasaran atau suatu maksud.

Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan, kebijakan publik erat hubungannya dengan

administrasi pemerintahan. Kebijakan merupakan sebuah rangkaian dari proses kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan yang berpola yang muncul dari kesepakatan dan keputusan aktor-aktor pemerintah untuk mencapai tujuan dan maksud tertentu, serta untuk memecahkan masalah yang ada di publik. (Agustino 2012:7)

Definisi lain mengenai kebijakan publik menurut James E. Anderson (dalam Winarno 2012:21) kebijakan publik diartikan secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor yang terlibat dalam sistem politik, kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan yang ingin dicapai dari pola atau arah yang dibuat oleh para aktor yang ada dalam sistem politik.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang susah karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji, oleh sebab itu, beberapa ahli tertarik untuk mengkaji kebijakan publik membagi tahapan pembuatan kebijakan publik kedalam beberapa tahap antara lain:

1. Membangun persepsi dikalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah karena bisa jadi itu merupakan gejala kelompok masyarakat, tetapi sebagian masyarakat lainnya bukan sebagai suatu masalah karena memang tidak terlibat dalam masalah itu.

2. Membuat batasan masalah gunanya untuk mengetahui mana yang lebih diutamakan dalam kebijakan agar yang mendesak yang diutamakan
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah, hal ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan politik. (Subarsono 2012: 11)

Berikut ini adalah tahap-tahap kebijakan publik yang merupakan tahap penilaian kebijakan bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan sebab masih ada tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Tahap kebijakan publik adalah:



(Winarno 2012: 36)

- Tahap Penyusunan Agenda

Masalah yang menjadi isu kebijakan publik terlebih dahulu untuk dibahas masuk kedalam agenda kebijakan oleh para pembuat kebijakan, pada tahap ini beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada masalah lain karena alasan tertentu untuk di pilih sesuai dengan kesepakatan berdasarkan pertimbangan antar perumus kebijakan. (Winarno 2012: 36)

- Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah yang didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada, sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan berbagai alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah, tahap ini aktor akan bersaing untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. (Winarno 2012: 36)

- Tahap Adopsi Kebijakan

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumusan kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan di adopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

- Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh sebab itu, keputusan program kebijakan yang telah di ambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan administratif maupun aktor pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi berbagai kepentingan akan bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana. (Winarno 2012: 37)

- Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, dalam hal ini memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh sebab itu, ditentukanlah ukuran kriteria menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan hasil evaluasi memiliki manfaat bagi penentuan kebijakan akan datang lebih baik. (Winarno 2012: 37)

B. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino 2012: 139) mengartikan implementasi kebijakan yaitu tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat atau kelompok memerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Menurut Van Meter dan Van Horn ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan kebijakan publik yakni : pertama, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Kedua, faktor-faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non realisasi, tujuan tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi. Sebaliknya bila perubahan besar ditetapkan dan konsensus tujuan rendah maka prospek implementasi yang efektif akan sangat diragukan.

Disamping itu kebijakan-kebijakan perubahan besar konsensus tinggi diharapkan akan diimplementasikan lebih efektif daripada kebijakan-kebijakan yang mempunyai perubahan kecil dan konsensus rendah. Dengan demikian konsensus tujuan akan diharapkan pula mempunyai dampak yang besar pada proses implementasi kebijakan daripada unsur perubahan.

Dengan saran-saran atau hipotesis-hipotesis seperti ini akan mengalihkan perhatian kepada penyelidikan terhadap faktor-faktor atau variabel-variabel yang tercakup dalam proses implementasi menjadi sesuatu hal yang penting untuk dikaji.

Ada 6 variabel, menurut Van Metter dan Van Horn, 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 ada 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 sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumberdaya itu nihil, maka sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik tersebut, demikian halnya dengan sumberdaya waktu, saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi nonformal 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. Misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana program atau kegiatan itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia maka dapat dapat saja agen pelaksana yang diturunkan sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala

hendak menentukan agen pelaksana. Maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Van Meter dan Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- 1.) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
- 2.) Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana.
- 3.) Sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota anggota legislatif dan eksekutif)
- 4.) Vitalitas suatu organisasi.
- 5.) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi.
- 6.) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

4. Sikap/kecenderungan (*disposition*) para pelaksana.

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

mengenal betul persolan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi antar organisasi dan aktivis pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordiansi komunikasi diantara pihak pihak yang terlibat dalamk 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 imlementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan seberapa kondusif kondisi lingkungan eksternal. Van Meter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi sosial dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu

sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan juga akan berpengaruh pada kecenderungan-kecenderungan para pelaksana. Jika masalah yang dapat diselesaikan oleh suatu program begitu berat dan para warganegara swasta serta kelompok-kelompok kepentingan dimobilisir untuk mendukung suatu program maka besar kemungkinan para pelaksana menolak program tersebut. Lebih lanjut Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya, variabel-variabel lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dan kekuatan-kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi program. Bila variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi implementasi kebijakan maka hal ini juga berlaku untuk variabel-variabel lainnya.

Implementasi kebijakan dipandang penting dalam pengertian yang luas, Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai

dampak atau tujuan yang diinginkan, artinya sebagai kegiatan untuk menjalankan kebijakan yang dilakukan oleh para implementator kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan. (Winarno 2012: 146)

Implementasi merupakan proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri, dan tujuan akan muncul dimana ketika kebijakan itu dikeluarkan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan. (Agustino 2012: 139)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Nugroho 2014: 671) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi dari kebijakan dan lingkungan implementasi.

Isi kebijakan mencakup:

- 1.)kepentingan kelompok yang mempengaruhi kebijakan;
- 2.)Manfaat yang didapatkan;
- 3.)perubahan yang diinginkan;
- 4.)Letak Pengambilan Keputusan;
- 5.)Pelaksana Program;
- 6.)sumberdaya yang dilibatkan.

Variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- 1.) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2.) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3.) tingkat kepatuhan dan respon kelompok sasaran. (Nugroho 2014: 671)

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan yang sesuai dengan agenda yang dilakukan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan yang dibuat dan dilakukan itu sendiri.

2. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan adanya dua pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan yaitu pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun di kemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan sehingga membuat pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya ini bertitik-tolak pada asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. (Agustino 2012: 140)

Pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi atau birokrat pada level bawah, inti dari pendekatan *top down* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan yang telah digaris oleh pembuat kebijakan ditingkat pusat. (Agustino 2012: 140)

3. Model Pendekatan Implementasi Kebijakan

Model implementasi yang berperspektif *top down* yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (dalam Nugroho 2014: 671) pendekatannya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.

Hal ini dikemukakan oleh Grindle (dalam Nugroho 2014: 671), dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari dua hal, yaitu: dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya dan apakah tujuan kebijakan tercapai dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, dampak atau efeknya pada masyarakat secara

individu dan kelompok serta tingkat perubahan yang terjadi penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle (dalam Agustino 2014: 671) sangat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri yang terdiri atas *Content of policy* dan *context of policy*.

Content of policy menurut Grindle (dalam Agustino 2012: 154) adalah:

Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauhmana kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya. Tipe manfaat 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.

Derajat perubahan yang ingin dicapai, setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas. Letak pengambil keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.

Pelaksana program dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Pelaksanaan suatu kebijakan diperlukan sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

Context of policy menurut Grindle (dalam Agustino 2012: 156) yaitu:

Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Kebijakan perlu diperhitungkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa lingkungan dimana kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka karakteristik dari suatu lembaga yang akan ikut mempengaruhi suatu kebijakan.

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 yaitu sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang ditetapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat kebijakan sesuai dengan apa yang

diharapkan. Juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan sehingga terjadinya tingkat perubahan.

Menurut Merilee S. Grindle (dalam Agustino 2012: 156) model implementasi yang menggunakan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentral dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan yang ditetapkan oleh masyarakat yang merasakan sendiri permasalahan yang mereka alami. Jadi pada intinya pendekatan ini adalah dimana formulasi kebijakan berada pada masyarakat, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

Kemudian menurut George C. Edward III (dalam Subarsono 2012: 90) keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi pertahanan dari kelompok sasaran. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar pembuat keputusan dan para implementator akan konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen yaitu staf, informasi, wewenang dan fasilitas. (Agustino 2012: 151)

C. Efektivitas Implementasi Kebijakan

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.

Penerapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menuntut setiap Pemerintah Daerah untuk siap melaksanakan perencanaan pembangunan dengan dukungan penganggaran secara efisien dan efektif. Efisien dapat diartikan dengan menggunakan dana dan daya yang minimum untuk mencapai kualitas dan sasaran dalam waktu yang ditetapkan atau menggunakan dana yang telah ditetapkan untuk mencapai

hasil dan sasaran dengan kualitas yang maksimal. Sedangkan efektif mempunyai arti dalam setiap perencanaan pembangunan harus sesuai dengan kebutuhan dan sasaran yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya.

Efektivitas perencanaan penganggaran dalam upaya mendukung program pembangunan daerah akan mempunyai efek atau pengaruh terhadap efisiensi penggunaan sumberdaya pembangunan yang ada. Selain itu pembangunan daerah perlu melaksanakan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Perencanaan pembangunan yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan akan mempengaruhi efektivitas perencanaan penganggaran dalam program pembangunan daerah.

Program pembangunan adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Pengalokasian anggaran terhadap setiap kegiatan pembangunan perlu dilakukan secara sistematis dan memadukan antara kegiatan dengan program, kebijakan, strategi, sasaran, tujuan, misi, sampai pada visi dari setiap organisasi perangkat daerah. Keterpaduan tersebut akan menciptakan efektivitas

penggunaan anggaran sehingga tepat pada sasaran yang diharapkan oleh organisasi.

Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak suatu kebijakan yaitu kejelasan tujuan yang hendak dicapai, kejelasan strategi pencapaian tujuan, proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.

Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas kebijakan adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh para pelaksana.

Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka kebijakan tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan kebijakan semakin didekatkan pada tujuannya. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas kebijakan menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

a. Pemberdayaan Masyarakat

Masyarakat adalah sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup, dimana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut. Lebih abstraknya, sebuah masyarakat adalah suatu jaringan hubungan-hubungan antar entitas-entitas. Masyarakat adalah sebuah komunitas yang interdependen. istilah masyarakat digunakan untuk mengacu sekelompok orang yang hidup bersama dalam satu komunitas yang teratur

Masyarakat desa/kampung kehidupannya tergantung pada alam, anggotanya saling mengenal, sifat gotong royong erat penduduknya sedikit memiliki perbedaan penghayatan dalam kehidupan religi yang lebih kuat. Lingkungan dan orientasi terhadap alam desa/kampung hubungan erat dengan alam, ini disebabkan oleh lokasi geografis di daerah kampung petani. Hubungan dengan alam sangat berhubungan dalam menunjang kehidupan, kepercayaan dan hukum alam dalam pola pikir falsafah hidupnya menentukan

Adat istiadat dan kepercayaan yang turun menurun dipelihara, dan ada beberapa pendapat yang ditinjau dari berbagai segi bahwa, pengertian kampung itu sendiri mengandung kompleksitas yang saling berkaitan satu sama lain diantara unsur-unsurnya, yang sebenarnya kampung masih dianggap sebagai standar dan pemelihara sistem kehidupan bermasyarakat dan kebudayaan asli seperti tolong menolong, keguyuban, persaudaraan, gotong royong, kepribadian dalam berpakaian, adat istiadat, kesenian kehidupan moral susila dan lain-lain yang mempunyai ciri yang jelas.

Masyarakat mempunyai hubungan lebih erat dan lebih mendalam ketimbang hubungan mereka dengan warga masyarakat pedesaan lainnya. Sistem kehidupan biasanya berkelompok atas dasar sistem kekeluargaan. Penduduk masyarakat pedesaan umumnya hidup dari pertanian. Secara sosial, corak kehidupan masyarakat di kampung dapat dikatakan masih homogen dan pola interaksinya horizontal, banyak dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan.

Semua pasangan berinteraksi dianggap sebagai anggota keluarga dan hal yang sangat berperan dalam interaksi dan hubungan sosialnya adalah motif-motif sosial. Interaksi sosial selalu diusahakan supaya kesatuan sosial tidak terganggu, konflik atau pertentangan sosial sedapat mungkin dihindarkan jangan sampai terjadi. Prinsip kerukunan inilah yang menjiwai hubungan sosial pada masyarakat pedesaan. Kekuatan yang mempersatukan masyarakat pedesaan itu timbul karena adanya kesamaan-kesamaan kemasyarakatan seperti kesamaan adat kebiasaan, kesamaan tujuan dan

kesamaan pengalaman. Berbagai karakteristik masyarakat pedesaan di atas seperti potensi alam, homogenitas, sifat kekeluargaan dan lain sebagainya menjadikan masyarakat kampung sebuah komunitas yang khusus dan unik.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya pemerintah untuk mendorong akselerasi penurunan angka kemiskinan yang berbasis partisipasi yang diharapkan dapat menciptakan proses penguatan sosial yang dapat mengantar masyarakat miskin menuju masyarakat yang madani, sejahtera, berkeadilan serta berlandaskan iman dan takwa. Sebagai tujuan pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hal yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

Konsep pemberdayaan tidak mempertentangkan pertumbuhan dan pemerataan, tetapi konsep ini berpandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan yang berkelanjutan. Upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan tiga hal :

1. Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi manusia berkembang.

Setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi-potensi, kemudian

diberikan motivasi dan kesadaran bahwa potensi itu dapat dikembangkan.

2. Memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat dimana perlu langkah-langkah yang lebih positif dan nyata. Pemberdayaan dapat berupa pemberian berbagai bantuan pembangunan sarana dan prasarana baik fisik maupun sosial, dan pengembangan kelembagaan di tingkat masyarakat;
3. Pemberdayaan mengandung arti pemihakan pada pihak yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan.

Memberdayakan masyarakat dalam pembangunan biasanya diidentikan dengan memberikan bantuan uang. Tetapi banyak tekanannya memberikan bantuan material kepada masyarakat kampung justru mematikan swadaya masyarakat, bahkan sebaliknya menjadikan masyarakat menggantungkan diri kepada pemberi bantuan. Pemberdayaan dengan hanya memberikan bantuan langsung uang atau bantuan proyek kepada masyarakat tidak akan merangsang peran serta masyarakat untuk terlibat di dalam pembangunan. Pada kasus tertentu, di dalam konsep pembangunan masyarakat, memang diperlukan, akan tetapi yang lebih penting adalah pengembangan swadaya masyarakat untuk membangun diri sendiri. Ciri khas dari suatu kegiatan swadaya adalah adanya sumbangan dalam jumlah besar yang diambil dari sumberdaya yang dimiliki oleh masyarakat baik yang dimiliki individu maupun kelompok di dalam masyarakat. (Safroni 2012 :180)

Program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya, dibangun dari sumberdaya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya setempat, memerhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan. Pembangunan pedesaan/perkampungan harus melakukan empat upaya besar yang saling berkaitan yaitu memberdayakan ekonomi masyarakat kampung yang memerlukan masukan modal, bimbingan teknologi, dan pemasaran untuk memandirikan masyarakat desa/kampung. Meningkatkan kualitas sumber daya penduduk pedesaan dengan peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi sehingga memperkuat produktivitas dan daya saing.

Membangun prasarana pendukung pedesaan yang cukup karena lokasi perkampungan terpencil, seperti jalan, jaringan telekomunikasi dan penerangan, yang masih merupakan tanggung jawab pemerintah. Keikutsertaan masyarakat kampung setempat dalam gotong-royong harus diutamakan. Mengatur kelembagaan pedesaan, yaitu berbagai lembaga pemerintah dan lembaga kemasyarakatan desa/kampung. Pemerintahan desa/kampung harus mampu menampung aspirasi dan menggali aspirasi masyarakat.

D. Fungsi Pemerintahan

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi yang bekerja dan menjalankan tugas untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan dalam mencapai tujuan negara. Hal tersebut seperti yang telah kami sampaikan melalui tulisan mengenai Arti Pemerintah. Dalam menyelenggarakan tugasnya, pemerintah memiliki beberapa fungsi seperti yang dijelaskan beberapa tokoh dibawah ini.

Menurut Richard A. Musgrave (dalam Guritno, 2000:2) dibedakan menjadi tiga fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, yaitu:

1. Fungsi Alokasi (*Allocation Branch*) yaitu fungsi pemerintah untuk menyediakan pemenuhan untuk kebutuhan Publik (*public needs*)
2. Fungsi Distribusi (*Distribution Branch*) yaitu fungsi yang dilandasi dengan mempertimbangkan pengaruh sosial ekonomis; yaitu pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur pasar. Macam-ragam warga negara dengan berbagai bakatnya termasuk tugas fungsi tersebut.
3. Fungsi Stabilisasi (*Stabilization Branch*) yaitu fungsi menyangkut usaha untuk mempertahankan kestabilan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada. Disamping itu, fungsi ini bertujuan untuk mempertahankan kestabilan perekonomian (stabilisator perekonomian).

Menurut Ryaas Rasyid (dalam Haryanto dkk, 1997 : 73), tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada

masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Secara umum fungsi pemerintahan menurut H. Nurul Aini (dalam Haryanto dkk, 1997 : 36-37) mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

1. Fungsi Pengaturan.

Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

2. Fungsi Pelayanan.

Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public service*) dan pelayanan sipil (*Civil service*) yang menghargai kesetaraan.

3. Fungsi Pemberdayaan.

Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.

E. Public Good

Manfaat dari pengklasifikasian barang atau jasa mempermudah dalam menentukan pengaturan-pengaturan tentang institusi (lembaga) mana yang paling berperan dalam penyediaannya.

“Pure public goods have two critical properties. The first is that it is not feasible to ration their use. The second is that it is not desirable to ration their use.”¹

¹ <http://www.libraryreference.org/publicgoods.html>

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan) sehingga dari semua kalangan dapat menikmatinya.

Contoh barang publik ini diantaranya udara, cahaya matahari, papan marka jalan, lampu lalu lintas, pertahanan nasional, pemerintahan dan sebagainya. Akan sulit untuk menentukan siapa saja yang boleh menggunakan barang publik karena keberadaannya memang untuk konsumsi semua orang.

Penilaian terhadap sifat publik atau privat dari sebuah barang maupun jasa tidak bisa dinilai berdasarkan karakteristik inheren yang dimilikinya. Menurut Gaye Yilmaz (dalam Dwiyanto 2009 : 65), sifat “publik” dari sebuah barang atau jasa merujuk pada persoalan cara barang atau jasa tersebut diberikan (*delivered*) kepada masyarakat. Penilaian terhadap sifat publik atau privat dari sebuah barang maupun jasa tidak bisa dinilai semata-mata berdasarkan apakah ia dapat diperdagangkan atau tidak. Menurut Yilmaz (dalam Dwiyanto 2009 : 67), sesuatu disebut sebagai *public goods* ketika negara memiliki peran utama dalam proses pengadaan maupun penyalurannya sehingga dapat dinikmati oleh seluruh warga negara. Di sini, negara meyakini bahwa ia merupakan kebutuhan bersama. Dalam dunia nyata jarang sekali barang yang bersifat publik atau

privat 100%, kebanyakan bersifat publik semu dengan derajat kesemuan yang berbeda-beda.

Pemerintah pun pada hakikatnya hanya dapat terwujud karena diadakan oleh publik. Pihak pemerintah pun mengadakan barang publik dengan meminta kontribusi dari publik, diantaranya dengan pajak. Selain itu, seringkali juga pemerintah dapat bertindak sebagai fasilitator penyedia barang publik untuk kemudian hanya masyarakat tertentu yang bisa menikmatinya atau untuk meningkatkan efisiensinya kemudian bekerja sama dengan sektor swasta dengan batasan-batasan tertentu. Contohnya penyediaan tenaga listrik atau pengolahan air bersih, yang hanya dapat dinikmati oleh mereka yang membayar untuk itu, atau membangun jalan dan jembatan juga dari pajak, dsb. Bisa saja kemudian masyarakat sendiri yang menyediakan barang publik untuk pemenuhan kebutuhannya, misalnya dengan kerja bakti dsb. Disisi lain, pemerintah memiliki kesulitan dalam mengatur jumlah penarikan kontribusi secara langsung kepada para pengguna *public goods*, karena pembayaran tidak berhubungan langsung dengan permintaan maupun pemanfaatannya. Untuk itu diperlukan mekanisme pasar yang diatur melalui suatu proses politik yang dapat menentukan seberapa banyak *public goods* yang harus disediakan dan seberapa besar kontribusi yang harus dibayar oleh para pengguna baik melalui pajak, retribusi maupun bentuk-bentuk kontribusi lainnya.

Sektor swasta tentu akan menyerahkan pada pihak lain untuk mengadakan barang publik karena terlalu tidak efisien bagi mereka. Hal ini kemudian

menimbulkan penafsiran bahwa konteks *public goods* adalah barang yang harus disediakan oleh pemerintah. Hal ini tidak selamanya benar. Karena penggunaannya yang untuk publik, maka pada hakikatnya, publiklah yang juga harus menyediakannya. E.S Savas (dalam Dwiyanto 2009 : 53) mengemukakan bahwa masyarakat dapat menyediakan sendiri kebutuhan akan barang atau jasa yang bersifat kolektif melalui *voluntary action* (kesukarelaan).

Public goods di dalam komunitas yang cukup besar dan relatif kompleks membutuhkan peralatan dan biaya yang relatif lebih banyak. Untuk itu diperlukan kontribusi dari masyarakat untuk mengatur penyediaannya, misalnya dengan menerapkan sistem pajak sebagai bentuk dari kontribusi dan hasil pengumpulannya digunakan untuk membiayai kegiatan tersebut. Disinilah peran pemerintah dibutuhkan untuk memfasilitasi kepatuhan masyarakat terhadap aturan-aturan dalam memberikan kontribusi, misalnya memberikan sanksi kepada masyarakat yang tidak taat pajak atau sebaliknya memberikan insentif kepada yang taat membayar pajak.

Barang publik memiliki ciri-ciri yang membedakannya dengan barang lainnya, yakni :

1. Non exclusive

Apabila suatu barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi siapapun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut atau dengan kata lain, setiap orang memiliki akses ke barang tersebut. Jadi semua orang, baik

orang tersebut membayar maupun tidak membayar dalam mengkonsumsi barang atau jasa tersebut, ia tetap memperoleh manfaat.

Sebagai contoh dalam konteks pasar, baik mereka yang membayar maupun tidak membayar dapat menikmati barang tersebut. Sebagai contoh, masyarakat membayar pajak yang kemudian diantaranya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan jasa kepolisian misalnya, akan tetapi yang kemudian dapat menggunakan jasa kepolisian tersebut tidak hanya terbatas pada yang membayar pajak saja. Mereka yang tidak membayar pun dapat mengambil manfaat atas jasa tersebut. Singkatnya, tidak ada yang dapat dikecualikan (*excludable*) dalam mengambil manfaat atas barang publik. Contoh yang lain adalah Hankam. Semua penduduk mendapat perlindungan yang sama dalam bidang Hankam, baik mereka yang membayar jasa Hankam maupun yang tidak membayar. Hal serupa dapat diterapkan pada tingkat lokal seperti program pengendalian nyamuk atau program pencegahan melawan penyakit. Dalam kasus ini sekali program tersebut diimplementasikan, seluruh penduduk dari komunitas tersebut diuntungkan, dan tidak seorangpun dapat dikecualikan dari manfaat tersebut, tanpa memperhitungkan apakah mereka membayar atau tidak.

2. *Non Rivalry*

Non-rivalry dalam penggunaan barang publik berarti bahwa penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengkonsumsi barang tersebut. Setiap orang

dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain.

Sebagai contoh, dalam kondisi normal, apabila kita menikmati udara bersih dan sinar matahari, orang-orang di sekitar kita pun tetap dapat mengambil manfaat yang sama, atau apabila kita sedang mendengar adzan dari sebuah mesjid misalnya, tidak akan mengurangi kesempatan orang lain untuk ikut mendengarnya. Kemudian misalkan satu tambahan mobil melintas di jalan raya selama periode tidak ramai. Karena jalan tersebut sudah ada, satu lagi kendaraan melintas tidak membutuhkan sumberdaya tambahan dan tidak mengurangi konsumsi pihak lainnya. Satu lagi tambahan pemirsa pada satu saluran televisi tidak akan menambah biaya meskipun tindakan ini menyebabkan terjadinya tambahan konsumsi. Konsumsi oleh tambahan pengguna dari barang semacam itu adalah nonrivalitas/nonpersaingan sehingga tambahan konsumsi tersebut membutuhkan biaya marjinal sosial dari produksi sebesar nol, konsumsi tersebut tidak mengurangi kemampuan orang lain untuk mengkonsumsi.

3. *Joint consumption*

Barang atau jasa dapat digunakan atau dikonsumsi bersama-sama. Suatu barang atau jasa dapat dikatakan memiliki tingkat *joint consumption* yang tinggi jika barang atau jasa tersebut dapat dikonsumsi bersama-sama secara simultan dalam waktu yang bersamaan (*joint consumption*) tanpa saling meniadakan manfaat (rivalitas) antara pengguna yang satu dan lainnya.

Sedangkan untuk barang atau jasa yang hanya dapat dimanfaatkan oleh seseorang dan orang lain kehilangan kesempatan menikmatinya, maka barang atau jasa tersebut dikatakan memiliki tingkat *joint consumption* yang rendah.

4. *Externalities*

Eksternalitas. Secara umum, eksternalitas akan terjadi apabila masyarakat mendapatkan dampak atau efek-efek tertentu diluar barang atau jasa yang terkait langsung dengan mekanisme pasar. Dalam konteks mekanisme pasar, Keterkaitan suatu kegiatan dengan kegiatan lain yang tidak melalui mekanisme pasar inilah yang disebut dengan eksternalitas. Dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan. Mudahnya, ini adalah efek yang terjadi diluar apa yang mungkin diharapkan atau didapat dari penyelenggaraan suatu barang atau jasa.

Dapat dibedakan menjadi dampak positif (*External Benefit*) atau dampak negatif (*External Cost*) yang diperoleh dari memproduksi, mendistribusikan atau memngkonsumsikan barang atau jasa yang dibebankan kepada orang lain yang tidak secara langsung mengkonsumsi barang tersebut.

Contoh *External Benefit*: Imunisasi, pendidikan dasar. Dengan dilakukan imunisasi, maka terjangkitnya penyakit tersebut dalam masyarakat menjadi kecil.

Contoh *External Cost* : rumah-rumah yang terletak di pinggir jalan akan mendapat polusi dari kendaraan yang melalui jalan itu, padahal mereka tidak membayar untuk itu. Polusi ini adalah contoh eksternalitas negatif. Contoh lain, sebuah taman yang cukup besar dibangun di tengah kota dengan tujuan untuk dijadikan obyek wisata dan menambah pendapatan kota tersebut. Eksternalitas yang kemudian mungkin terjadi adalah efek estetika kota dan udara yang relatif lebih bersih di sekitar taman tersebut. Ini adalah contoh eksternalitas positif. Disebut eksternalitas karena efek-efek ini terjadi diluar tujuan penyelenggaraannya. Kita tidak akan terlalu banyak membahas mengenai terminologi eksternalitas ini karena konteksnya dapat sangat meluas. Kita hanya perlu memahami pengertian dasarnya saja.

5. *Indivisible*

Yakni tidak bisa dibagi-bagi dalam satuan unit yang standar untuk bisa di *delivery*.

Marginal Cost = 0

Artinya, tidak ada tambahan biaya untuk memproduksi tambahan satu unit *output*

Contoh : biaya untuk bikin jalan tol utk satu atau seratus orang adalah sama. Dibiayai oleh tarif atau harga, disediakan melalui mekanisme birokrasi atau politik.

Jenis barang dan jasa berdasarkan karakteristiknya

	Easy to exclude	Difficult to exclude
Individual consumption	Individual goods (e.g., food, clothing, shelter)	Common-pool goods (e.g., fish in the sea)
Joint consumption	Toll goods (e.g., cable TV, telephone, electric power)	Collective goods (e.g., national defense, felons)

Sumber : E.S. Savas (dalam Dwiyanto, 2000:62)

Efek-efek yang terkait dengan kedua sifat barang publik ini adalah *Free riders*. *Free riders* ini adalah mereka yang ikut menikmati barang publik tanpa mengeluarkan kontribusi tertentu sementara sebenarnya ada pihak lain yang berkontribusi untuk mengadakan barang publik tersebut. Contohnya adalah mereka yang tidak membayar pajak tadi, tapi ikut menikmati jasa-jasa atau barang-barang yang diadakan atas biaya pajak. Contoh lain, sebuah jalan desa dibangun dengan kerja bakti. *Free rider* kemudian adalah mereka yang tidak ikut kerja bakti, tetapi kemudian ikut menggunakan jalan desa tersebut. Dalam ilmu ekonomi, keberadaan masalah *free rider* dan eksternalitas inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya inefisiensi pasar.

Sektor swasta biasanya kemudian mengembangkan cara-caranya sendiri untuk mengatasi efek eksternalitas dan *free rider* yang dapat menimbulkan inefisiensi tersebut. Contohnya, siaran televisi sebenarnya dapat digolongkan sebagai *public goods* bagi seluruh pemilik televisi. Akan tetapi,

sektor swasta misalnya kemudian mengembangkan sistem periklanan atau sistem TV-kabel yang mengacak transmisi siaran sehingga hanya dapat ditangkap dengan dekoder tertentu agar hanya mereka yang membeli dekoder itu yang dapat menikmati siarannya. Contoh lain adalah sistem jalan toll, sehingga hanya mereka yang membayar yang dapat menggunakan jalan tersebut. Untuk menghindari adanya *free riders* dibutuhkan kekuatan pemerintah untuk memberlakukan paksaan (kewajiban) kepada masyarakat untuk memberikan kontribusi.

F. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah pada hakekatnya adalah upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam: memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengelola sumber daya ekonomi daerah.

Pembangunan daerah juga merupakan upaya untuk memberdayakan masyarakat di seluruh daerah sehingga: tercipta suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati kualitas kehidupan yang lebih baik, maju, dan tenteram, memperluas pilihan yang dapat dilakukan masyarakat bagi peningkatan harkat, martabat, dan harga diri.

Pembangunan didefinisikan dengan beragam definisi dari berbagai pembeda ahli, tidak ada yang sama definisi satu dengan yang lainnya. Banyak hal arti pembangunan digunakan untuk membantu konsep pengembangan, bisa

dikatakan pembangunan apabila indikator ekonomi nasional mengalami perubahan atau peningkatan. Sisi lain pembangunan merupakan usaha meningkatkan harkat martabat masyarakat yang dalam kondisinya tidak mampu melepaskan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan, membangun masyarakat berarti membuat masyarakat menjadi mandiri menurut Rustiadi, 2006. (Safroni 2012:180)

Perencanaan Pembangunan Daerah. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian pilihan-pilihan. Menentukan: Menemukan (mengungkapkan dan meyakinkan); Tindakan: Spesifik dan berkaitan dengan persoalan pelaksanaan; Tepat: Dikaitkan dengan tindakan pilihan-pilihan: Pemilihan tujuan dan kriteria; Identifikasi seperangkat alternatif yang konsisten dengan preskripsi dengan pemilihan alternatif yang memungkinkan; Arahan tindakan mengenai tujuan yang telah ditentukan.

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah berawal dari pandangan yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga Negara yang berdomisili di dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini, pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan (oleh pemerintah pusat) di daerah sehingga masyarakat daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri; dan munculnya kebijakan pemerintah memberikan kewenangan lebih

luas kepada penyelenggara pemerintah daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi. (Safroni 2012: 197)

Secara umum perencanaan pembangunan daerah didefinisikan sebagai proses dan mekanisme untuk merumuskan rencana jangka panjang, menengah, dan pendek di daerah yang dikaitkan pada kondisi, aspirasi, dan potensi daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam rangka menunjang pembangunan nasional.

Secara praktis perencanaan pembangunan daerah di definisikan sebagai suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku (aktor), baik umum (publik), atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling kebergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi, dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara:

1. secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah;
2. merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah;
3. menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi);
4. melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya yang tersedia; dan;
5. Sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat di tangkap secara berkelanjutan.

Argumen tentang pentingnya pembangunan daerah dan perencanaan pembangunan adalah berdasarkan alasan politik, perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat sebagai wahana untuk menciptakan hubungan yang lebih baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan, sementara dalam dimensi alasan ekonomi, perencanaan pembangunan dapat dilihat sebagai wahana untuk mencapai sasaran pengentasan kemiskinan dan sasaran pembangunan sosial secara lebih nyata di daerah-daerah.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pembangunan daerah awal mulanya timbul karena adanya anggapan bahwa pembangunan nasional tidak cukup efektif mamahami kebutuhan warga Negara yang berdomisili di dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan daerah. Secara umum pembangunan daerah di definisikan

sebagai proses dan mekanisme untuk merumuskan rencana jangka panjang, menengah dan pendek di daerah yang terkait pada kondisi, aspirasi, dan potensi daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Pembangunan daerah bertujuan untuk memajukan masyarakat daerah seperti tercipta masyarakat yang tenteram dan maju, memperbaiki perekonomian masyarakat daerah dan menciptakan lapangan kerja yang luas untuk masyarakat daerah.

Tujuan dilakukannya pembangunan daerah diantaranya ialah Mengurangi disparasi atau ketimpangan pembangunan antara daerah dan sub daerah serta antara warga masyarakat (pemerataan dan keadilan) Memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan, Menciptakan atau menambah lapangan kerja. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Mempertahankan atau menjaga kelestarian sumber daya alam agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi berkelanjutan.

G. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian tentang kebijakan program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK), maka dapat dikatakan bahwa kebijakan program Gerakan Serentak Membangun Kampung tujuannya adalah berupa pembangunan fisik yang terlihat dan di rasakan langsung oleh masyarakat yang kampung/kelurahan dilakukan pembangunan oleh pemerintah. Ada beberapa model yang dapat digunakan dalam melakukan implementasi kebijakan Gerakan Serentak Membangun Kampung yaitu model Donald Van Metter dan

Carl Van Horn, model George C. Edward III, model Merilee S. Grindle, dan masih banyak yang lain.

Dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui proses Implementasi sebuah program sehingga penelitian menggunakan teori menurut Merilee S. Grindle sebagai bahan rujukan dalam penelitian, dimana menurutnya proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks Implementasinya (Nugroho 2014 : 671).

Program Gerakan Serentak Membangun Kampung merupakan salah Suatu gerakan yang dilakukan oleh, dari, dan untuk masyarakat Kabupaten Tulang Bawang agar berbuat kebaikan secara bersama dalam upaya mempercepat pembangunan infrastruktur kampung bagi pengembangan otonomi masyarakat kampung. Program ini berdasarkan pada Peraturan Bupati Tulang Bawang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan, kemudian kegiatan Gerakan Serentak Membangun Kampung/Kelurahan, dimulai dari Perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunannya dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat kampung/kelurahan.

Program Gerakan Serentak Membangun Kampung dapat membantu pemerataan pembangunan dan besar harapan manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat kampung di Tulang Bawang. Karena program ini menitikberatkan kepada fasilitas yang dibutuhkan masyarakat, serta mengajak

masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam membangun daerahnya. Sehingga dengan begitu, kepedulian masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan akan semakin besar, yang bermanfaat bagi terwujudnya pembangunan yang kolektif, komunikatif dan efektif diseluruh wilayah Tulang Bawang. Sesuai dengan semboyan Bupati untuk Kabupaten Tulang Bawang, yaitu “Menuju Masyarakat dan Daerah yang Lebih Bermartabat, Aman, Beragam dan Berdaya Saing”.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam pelaksanaan Program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK) diharapkan mampu mendorong peningkatan partisipasi masyarakat. Peningkatan partisipasi masyarakat semakin diperlukan mengingat kebutuhan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan diwilayahnya semakin meningkat, namun di sisi lain adanya keterbatasan anggaran pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang juga berharap dengan adanya program Gerakan Serentak Membangun Kampung melalui swadaya, bisa menjaga kampungnya dan tidak merusak begitu saja. Memelihara dengan baik karena mereka yang mengerjakan program. Program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK) merupakan program pembangunan daerah yang dibuat oleh Pemerintah daerah. Program yang mengedepankan pembangunan dan yang diutamakan ada di kampung/kelurahan selama 5 tahun dan dilaksanakan bertahap pertahunnya. Sekarang dalam pengerjaan tahap ke-2

(dua) ini telah memperlihatkan hasil yang baik untuk tata pembangunan daerah. Daerah Tulang Bawang khususnya untuk Kampung-kampung lebih enak dilihat, dan lebih mudah dijangkau.

Program ini adalah program utama pemerintah yang melibatkan seluruh *stakeholder* dan masyarakat langsung, supaya masyarakat bisa merasakan gotong royong dalam pembangun, program ini dan masyarakat akan menjaga bersama dengan tidak merusaknya dan masyarakatpun menyambut dengan gembira karena mereka merasa diperhatikan dan tidak diabaikan. Mengingat pentingnya program yang dilaksanakan, maka peran dari aparatur pemerintah dalam pelaksanaan program kebijakan dalam pemerintahan menjadi faktor penentu dalam menilai sukses atau gagalnya tujuan kebijakan tersebut dan sesuai dengan visi yang diharapkan oleh pemerintah

program ini dilaksanakan secara langsung dengan memberikan bantuan dana untuk setiap kampung, untuk pembangunan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan beragam karakteristik masyarakat yang ada di Kabupaten Tulang Bawang apakah bisa terlaksana dengan baik dan apakah masyarakat mau ikut gotong royong dalam pembangunan daerah masing-masing.

Menggunakan metode pemberdayaan masyarakat diharapkan dengan kondisi kampung yang berbeda serta karakter setiap masyarakat yang berbeda juga yang berdasarkan suku masing-masing akan tetapi kebijakan bisa berjalan

dengan baik serta tidak mengalami masalah yang berarti supaya tujuan dari pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat bisa tercapai.

Partisipasi masyarakat perlu karena ini akan lebih meminimal konflik yang terjadi pada masyarakat. Masyarakat yang sering bertemu satu dengan yang lainnya, saling silaturahmi maka konflik antar masyarakat kecil kemungkinan terjadi. Hal ini juga yang menjadi tujuan Pemerintah, agar masyarakat Kabupaten Tulang Bawang aman, tentram dan damai, tidak terjadi konflik seperti kabupaten lainnya.

Bagaimana kerjasama antara pemerintah daerah dan masyarakat bisa berjalan tanpa ada masalah dalam melaksanakan program ini sangat dibutuhkan koordinasi agar tidak timbul ketimpangan baik dari komunikasi, sampai pada saat pelaksanaan. Karena setiap masyarakat tidak sama ada yang menentang dan ada yang ikut aturan. Masyarakat yang tinggal di daerah Kabupaten Tulang Bawang sangat beragam karena itu diperlukan kerjasama antara pemerintah daerah agar tujuan dari Gerakan Serentak Membangun Kampung bisa berjalan dengan baik.

Berdasarkan pemaparan di atas, diharapkan tujuan dari kebijakan dalam pemerintahan menjadi faktor yang menentukan sukses atau gagal tujuan kebijakan sesuai dengan apa yang di harapkan pemerintah. Oleh karena itu, indikator yang baik sangat mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan

pemerintah Kabupaten Tulang Bawang dalam program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK).

Kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir

