

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Kebijakan Publik**

#### **1. Konsep Kebijakan Publik**

Menurut Thomas Dye dalam Subarsono (2013: 2), kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta. Dalam pemahaman bahwa “keputusan” termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk “tidak memutuskan” atau memutuskan untuk “tidak mengurus” suatu isu. Hal ini didukung oleh Sinambela (2008: 15), yang berpendapat bahwa: Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Sedangkan, Dunn dalam Syafiie (2006: 106), mengatakan kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah seperti pertahanan keamanan energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, dan perkotaan.

Menurut Anderson dalam Subarsono (2013: 2), kebijakan publik merupakan “Kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”. Senada

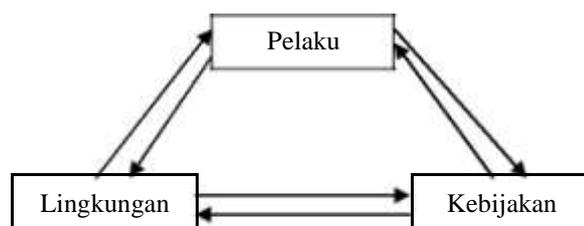
dengan David Easton dalam Subarsono (2013: 2), mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

Berdasarkan pengertian beberapa ahli di atas, penulis menyimpulkan kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya menjahejaterakan masyarakat, atau segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi permasalahan-permasalahan publik.

## 2. Lingkungan kebijakan

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Subarsono (2013: 14), berpendapat bahwa dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dari lingkungan yang akan mengurangi *policy makers*.

Menurut Dye dalam Dunn (2000: 110), terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.



**Gambar 1. Tiga Elemen Sistem Kebijakan**  
Sumber: Dunn dalam Subarsono (2013: 15)

Ketiga elemen ini saling memiliki andil dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Dunn (2000 : 111), menyatakan, “Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi objektif dan subjektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya”

### **3. Proses Kebijakan Publik**

Menurut Subarsono (2013: 8), proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan, sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi, kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Dalam Subarsono (2013: 11), penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang dilakukan yakni, membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap masalah, yang kedua membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut, kemudian kegiatan yang terakhir dalam tahap penyusunan agenda kebijakan adalah memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah dengan cara mengorganisir

kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih, tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan, pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik, dari tindakan kebijakan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil. James Anderson sebagai pakar kebijakan publik sebagaimana dikutip oleh Subarsono (2013: 12), menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat masalah tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan tersebut?
- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- 4) Implementasi (*implementations*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

- 5) Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melaksanakan perubahan atau pembatalan?

Dari beberapa proses kebijakan yang telah dijelaskan di atas dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada proses kebijakan publik pada tahap implementasi, karena dalam penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Lampung Timur.

## **B. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarah yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input, implementasi baru akan dimulai apabila tujuan, sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Menurut Abdullah (1988: 398), bahwa pengertian dan unsur pokok dalam proses implementasi sebagai berikut :

1. Proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran yang ditetapkan semula.
2. Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali ditinjau dari hasil yang dicapai

“outcomes” unsur-unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat sasaran program.

3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu :
  - a. Implementasi program atau kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa. Oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya.
  - b. Target *groups* yaitu kelompok yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat program tersebut.
  - c. Adanya program kebijaksanaan yang dilaksanakan.
  - d. Unsur pelaksana atau implementor, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

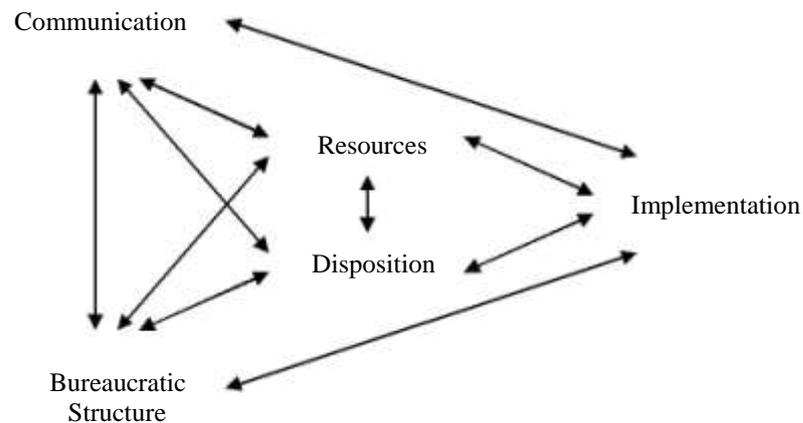
Menurut Wahap dalam Sahya (2012: 530), implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Didukung oleh Nugroho (2008: 501), yang berpendapat bahwa ukuran keberhasilan maupun kegagalan dari suatu kebijakan sebagian besar ditentukan dari implementasi rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60%, sisanya 20% adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Berdasarkan pengertian di atas maka penulis dapat menarik sebuah kesimpulan implementasi adalah salah satu proses dalam sebuah kebijakan publik yang berisikan pencapaian-pencapaian dari tujuan kebijakan tersebut, implementasi merupakan aspek utama dalam proses kebijakan publik dan memiliki peran yang penting terhadap keberhasilan dari kebijakan publik.

### C. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

#### 1. Model Edwards III

Menurut Edwards III (Subarsono 2013: 90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.



**Gambar 2. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III**

Sumber: *Edwards III dalam Subarsono (2013: 91)*

##### a. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu kelompok sasaran juga harus diinformasikan

mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Hal ini penting untuk menghindari adanya resistensi dari kelompok sasaran.

b. Faktor sumberdaya

Tanpa sumberdaya yang memadai, tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c. Faktor Disposisi

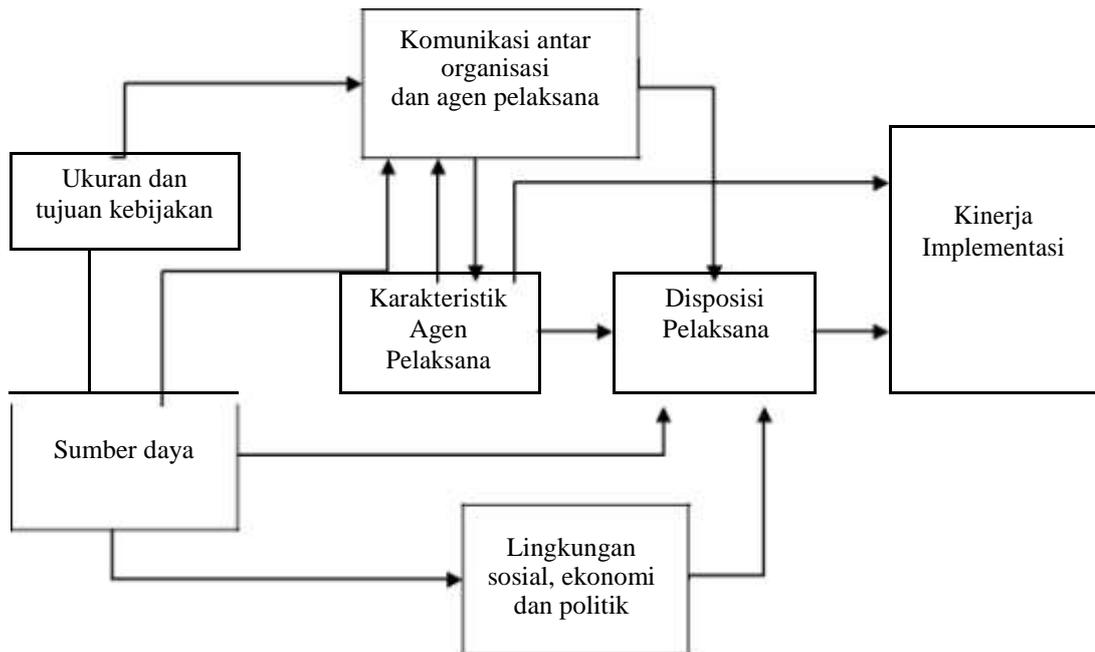
Disposisi yang dimaksud di sini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti: kejujuran dan komitmen. Disposisi yang dimiliki oleh implementor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik, sebagaimana diharapkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan. Birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah *standard operational procedure* (SOP) sebagai pedoman bagi setiap implementor kebijakan.

## 2. Model Van Meter dan Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam, Subarsono (2013: 99), terdapat lima variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.



**Gambar 3. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn**

Sumber: *Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2013: 100)*

Selanjutnya variabel-variabel yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn tersebut dijelaskan secara rinci oleh Subarsono, (2013: 99), adalah sebagai berikut:

- a. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- b. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*). Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.

- c. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d. Karakteristik agen pelaksana, yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- e. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Kebijakan sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan.

### **3. Model Merilee S. Grindle (1980)**

Menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2013: 93), terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau

*target groups* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementor dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan 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 rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

#### 4. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2013: 94), dan Nugroho (2008: 215), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi :

##### a. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*tractability of the problem*).

Kategori *tractability of the problem* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2013: 95) : “(1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. (2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi (4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan ”.

##### b. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasikan proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*). Kategori *ability of statute to structure implementation* mencakup variabel-variabel yang disebutkan oleh Subarsono (2013: 97), antara lain: (1) Kejelasan isi kebijakan (2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis (3) Besarnya alokasi

sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut (4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana (5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana (6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan (7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

- c. Variabel di luar kebijakan/variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Subarsono (2013: 98), menyebutkan kategori *nonstatutory variables affecting implementation* mencakup variabel yang terdiri dari: (1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi (2) Dukungan publik terhadap kebijakan (3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituent groups*) (4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor “.

Dari beberapa model yang telah dijelaskan di atas maka penulis dapat menarik sebuah kesimpulan bahwa setiap model yang dikemukakan para ahli, memiliki fokus yang hampir sama, tetapi dalam setiap model dari beberapa ahli terdapat beberapa faktor yang menonjol bahkan tidak ada dengan model lain, hal ini dikarenakan setiap model implementasi memiliki indikator tersendiri sesuai dengan lingkungan dimana kebijakan itu diimplementasikan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan model implementasi Van Meter dan Horn karena model ini sesuai dengan fokus dari peneliti dengan judul “Implementasi PKH Dalam Upaya penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Lampung Timur.” Fokus dari penelitian ini sesuai dengan model Van Meter dan Horn yaitu: standar dan sasaran kebijakan; sumberdaya; komunikasi antar organisasi; karakteristik agen pelaksana; dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

#### **D. Kerangka Berfikir Penelitian**

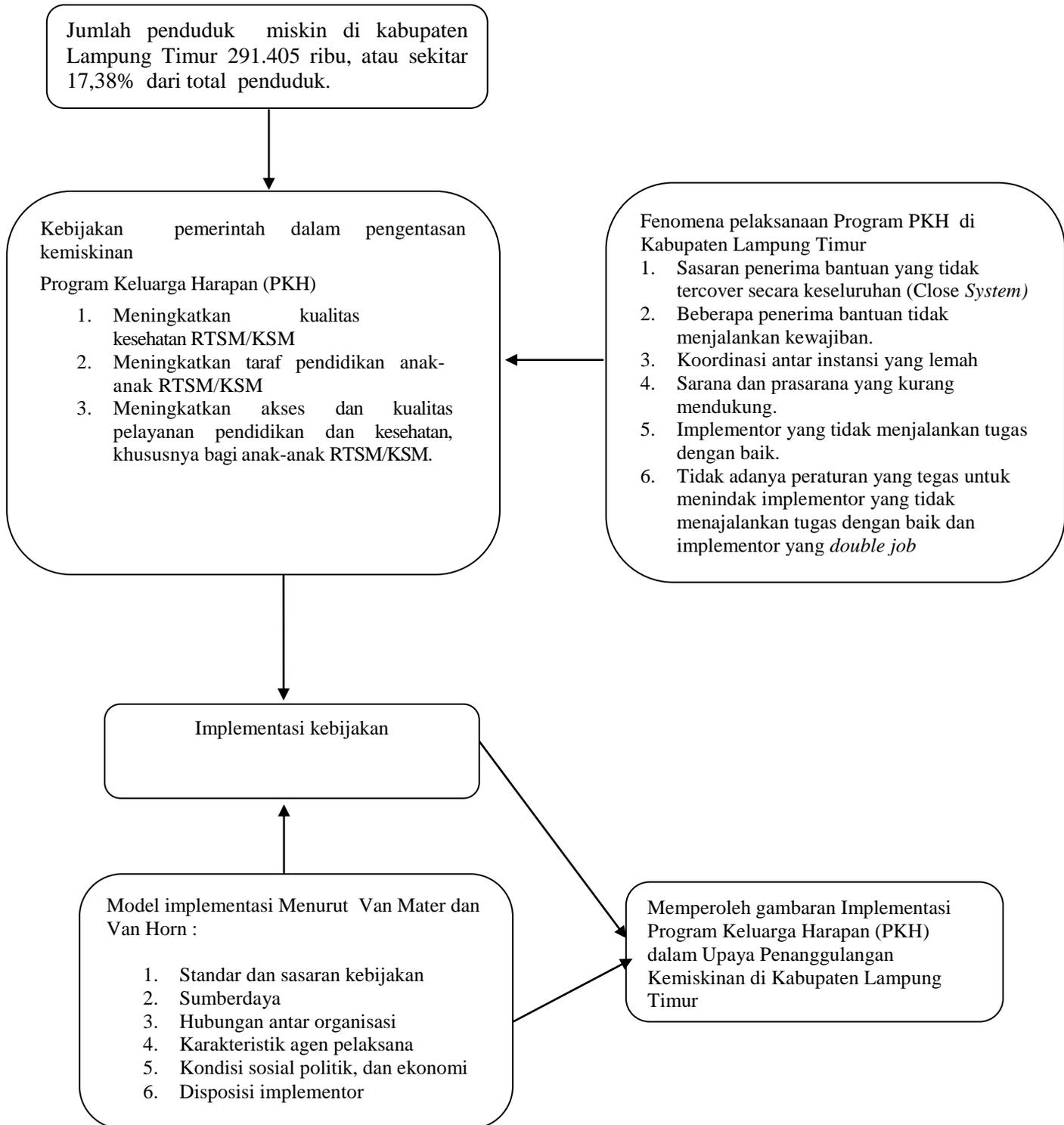
Kemiskinan adalah fenomena sosial struktural yang berdampak krusial terhadap keberhasilan pembangunan manusia dan memiliki dampak yang sangat nyata di masyarakat, seperti rumah tangga sangat miskin baik dari kemampuan ekonomi, pemenuhan kebutuhan pendidikan sampai pada pemenuhan kebutuhan nutrisi dan gizi, yang mengakibatkan rendahnya sumberdaya manusia. Kemiskinan dilihat dari permasalahannya dapat terjadi karena berbagai faktor antara lain: pendapatan yang rendah, perluasan kemiskinan yaitu keluarga miskin akan melahirkan keluarga-keluarga baru yang juga miskin dan kebiasaan sehari-hari yang membuat hidup miskin seperti mengkonsumsi barang mahal/mewah, walaupun kapasitas ekonomi rendah. Kemiskinan banyak terjadi pada kantong-kantong kemiskinan atau wilayah tertentu yang tersebar di desa pada umumnya dan dimungkinkan terjadi di kota metropolitan seperti sebagian kelompok masyarakat yang tersisihkan dari dunia kemewahan kota.

Pemerintah selaku *policy maker* membuat kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan salah satu kebijakan pemerintah adalah PKH yang ditujukan untuk keluarga miskin yang berfokus pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia khususnya bidang pendidikan dan kesehatan. Misi PKH mengupayakan perubahan perilaku dan pola pikir keluarga peserta terhadap kesehatan anak dan ibu hamil serta tingkat pendidikan anak-anak rumah tangga sangat miskin yang pada gilirannya dapat memutus mata rantai kemiskinan.

Kebijakan dan misi yang baik ada kalanya tidak sesuai dengan cita-cita atau harapan yang akan dicapai kadang justru memiskinkan masyarakat secara

struktural. Seperti dalam pelaksanaan PKH di Kabupaten Lampung Timur permasalahan-permasalahan implementasi terjadi karena, kurangnya kordinasi antara pemerintah pusat dalam hal ini TNP2K dan pemerintah daerah dalam menentukan sasaran penerima bantuan PKH. Sumber daya kebijakan yang belum terpenuhi, baik dari segi Sumber Daya Manusia (SDM) ataupun sumber daya Finansial. Standar Operasional Pelaksanaan (SOP) dan Struktur Birokrasi yang tidak sepenuhnya dilaksanakan, kurangnya komitmen implementor untuk menjalankan tugas dengan baik, kurangnya peraturan yang tegas untuk menindak implementor yang tidak menjalankan tugas atau implementor yang memiliki *double job*. Pada dasarnya kebijakan PKH yang telah ditetapkan pemerintah tidak akan menghasilkan tujuan yang diharapkan jika tidak diimplementasikan dengan baik.

Fenomena-fenomena yang telah dijelaskan di atas terjadi karena adanya permasalahan pada proses implementasi kebijakan, atau implementasi tidak berjalan dengan baik. Untuk itu peneliti menggunakan pendekatan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, untuk memperoleh gambaran bagaimana implementasi PKH di Kabupaten Lampung Timur, terdapat enam faktor menurut Van Meter dan Van Horn yang mempengaruhi proses sebuah implementasi kebijakan yaitu: Standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, disposisi implementor. Permasalahan dan fenomena-fenomena implementasi kebijakan PKH yang telah dijelaskan di atas dapat dilihat dalam bagan kerangka pikir sebagai berikut:



**Gambar 4. Kerangka Pikir**

Sumber: *Data diolah peneliti, 2015*