

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Implementasi Kebijakan Publik**

##### **2.1.1 Pengertian Implementasi**

Menurut Nurdin dan Usman ( 2004:22 ) menjelaskan bahwa pendekatan pertama, menggambarkan implementasi itu dilakukan sebelum penyebaran (desiminasi) kurikulum desain. Kata proses dalam pendekatan ini adalah aktivitas yang berkaitan dengan penjelasan tujuan program, mendeskripsikan sumber-sumber baru dan mendemosntrasikan metode pengajaran yang diugunakan.

Pendekatan kedua, menurut Nurdin dan Usman ( 2002:19 ) menekankan pada fase penyempurnaan. Kata proses dalam pendekatan ini lebih menekankan pada interaksi antara pengembang dan guru (praktisi pendidikan). Pengembang melakukan pemeriksaan pada program baru yang direncanakan, sumber-sumber baru, dan memasukan isi atau materi baru ke program yang sudah ada berdasarkan hasil uji coba di lapangan dan pengalaman-pengalaman guru. Interaksi antara pengembang dan guru terjadi dalam rangka penyempurnaan program, pengembang mengadakan lokakarya atau diskusi-diskusi dengan guru-guru untuk memperoleh masukan. Implementasi dianggap selesai manakala proses penyempurnaan program baru dipandang sudah lengkap.

Sedangkan pendekatan ketiga, Nurdin dan Usman (2002:22) memandang implementasi sebagai bagian dari program kurikulum. Proses implementasi dilakukan dengan

mengikuti perkembangan dan megadopsi program-program yang sudah direncanakan dan sudah diorganisasikan dalam bentuk kurikulum desain (dokumentasi).

Menurut Patton (2003:29) menyatakan bahwa “implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi.

Menurut Mazmannia (1997:64-65) menjelaskan implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang nyata terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau di rumuskan merupakan faktor perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman kebijakan.

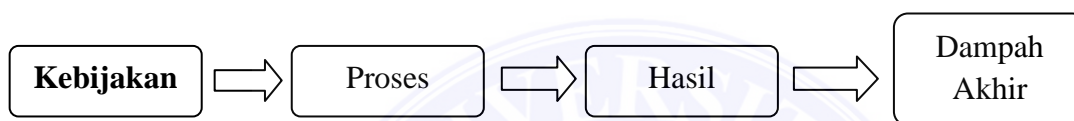
Implementasi adalah aktifitas-aktifitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksud dalam suatu kebijakan. Ini adalah satu aspek proses kebijakan yang amat sulit untuk menentukan hasil dari kebijakan tertentu.

## **2.2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi Kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat apabila diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan. Dimana didalam implementasi kebijakan aktor organisasi, prosedur, dan teknik secara bersama dan simultan (serentak).

Menurut Bambang Sugono (1994:137) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk mencapai kebijakan tersebut. Satu implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti;



Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut "*policy performance*".

Menurut teori implementasi kebijakan (George Edward III, 1980:1), implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya, maka apa yang terjadi menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimana baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan kebijakan perumusan kebijakan dan implementasi harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik. Edward juga mengatakan bahwa ada 4 (empat) variable krusial dalam implementasi kebijakan yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, keterampilan, peraturan dan lain-lain. Dengan menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif bila mereka yang merasakan keputusan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Komunikasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk suatu peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksanaan peraturan tersebut.

## 2. Sumber Daya

Implementasi mungkin diteruskan dengan cermat, jelas dan konsisten, namun jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melakukan kebijakan maka implementasi cenderung tidak berjalan. Sumber-sumber yang penting meliputi :

### a. Kecukupan dan Kualifikasi

Sumber daya manusia sebagai pelaksanaan kebijakan, dimana sumber daya manusia tersebut memiliki jumlah yang cukup dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan kebijakan maksudnya adalah para pelaksana yang berjumlah cukup dan memiliki kemampuan dan keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

### b. Kewenangan

Kewenangan dalam sumber daya adalah kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia untuk melaksanakan suatu kebijakan yang ditetapkan. Kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia adalah kewenangan setiap pelaksanaan untuk melakukan hal - hal yang berkaitan apa yang diamanatkan dalam suatu kebijakan.

### c. Informasi

Informasi merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan. Informasi untuk melaksanakan kebijakan disini adalah segala keterangan dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk dan tata cara pelaksanaan yang bertujuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

d. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana dalam sumber daya adalah semua sarana dan prasarana yang tersedia demi terselenggaranya pelaksanaan suatu kebijakan dan dipergunakan untuk mendukung secara langsung dan terkait dengan tugas – tugas yang ditetapkan.

1. Sikap

Sikap disini adalah sikap para pelaksana yang mendukung pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Sikap para pelaksana dalam kesediaan penerima dan melaksanakan suatu kebijakan tanpa suatu paksaan merupakan keberhasilan dalam melaksanakan suatu kebijakan.

2. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu unsur dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III , ada 2 karakteristik utama dalam birokrasi yaitu prosedur kerja buku standar atau *standard operating procedure* (SOP) dan fragmentasi. *standard operating procedure* berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dan bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Karakteristik yang kedua adalah fragmentasi yaitu penyebaran tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas yang melibatkan unit diluar organisasi tanpa adanya tumpang tindih dengan tetap mencakup pembagian tugas secara menyeluruh dalam melaksanakan suatu kebijakan.

### **2.3. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan pada umumnya dianggap sebagai pedoman dalam bertindak, dengan dibuatnya suatu kebijakan maka dapat mengarahkan suatu tindakan untuk mencapai sasaran atau tujuan, menjelaskan bagaimana cara pencapaian tujuan dengan menentukan petunjuk yang harus diikuti. Kebijakan juga dibuat untuk menjamin konsistensi tujuan dan untuk menghindari keputusan yang berwawasan sempit dan berdasarkan kelayakan.

Menurut Imbron (2002:12) mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketentuan pimpinan yang berbeda dengan aturan yang ada, yang dikenakan pada seseorang karena adanya alasan yang dapat diterima untuk tidak memberlakukan aturan yang berlaku. Kebijakan adalah suatu kearifan pimpinan kepada bawahan atau masyarakatnya.

Menurut Friedrich (2007:09) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut Miner (1997 : 22) Mengatakan bahwa kebijakan itu adalah pedoman untuk melaksanakan suatu tindakan dan mencakup seluruh bidang (*universe*) tempat tindakan akan dilakukan..

Dari definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah Pengertian serangkaian pilihan yang mempunyai hubungan satu sama lain, termasuk keputusan untuk berbuat atau tidak berbuat.

### **2.4. Pengertian Kebijakan Publik**

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi

kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai a projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai - nilai dalam praktek - praktek yang terarah.

Menurut Pressman dan Widavsky (2002 : 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi - kondisi awal dan akibat - akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk - bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor - faktor bukan pemerintah.

Sedangkan menurut Robert Eyestone (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho (2003 : 2 ), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita - cita sudah ditempuh. Sedangkan menurut tanglisson (2003 : 2 ), menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Menurut Thomas R Dye (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ is whatever government choose to do or not to do” ( apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik

adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun menurut Chandler dan Plano (2003 : 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Menurut David Easton (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ the autorative allocation of values for the whole society”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “authorities in a political system” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Menurut Arikunto (1998:89) kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan termasuk untuk keputusan barbuat, yang di buat oleh kantor - kantor dan badan - badan pemerintah.



Menurut Dwijowijoto (2003:3) mengatakan kebijakan publik adalah suatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Dari definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintahan atau negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah - masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan ketentuan atau peraturan perundang - undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

#### 2.4.1 Tahap-tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses - proses penyusunan kebijakan public. Namun demikian beberapa ahli membagi tahap - tahap ini dengan urutan yang berbeda - beda tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno(2007:32-34):

##### a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara

masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan - alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

#### 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 atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing - masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

#### c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

#### d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan -badan administrasi maupun agen - agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit - unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu

memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran - ukuran atau kriteria - kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

#### 2.4.2 Ciri-ciri Kebijakan Publik

Menurut Sunarno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan - kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan - tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat - pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang - undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan - keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan - keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah - masalah dimana justru campur tangan pemerintah.

#### 2.4.3 Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Menurut Sunarno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor - faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan - tekanan dari luar Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan - tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat dikratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus - menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat - sifat pribadi Berbagai keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan atau kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat - sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan atau kebijakan.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan atau kebijakan juga berperan besar.

- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan atau keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

#### 2.4.4 Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Sunarno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a. Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akanm dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
- b. Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kabijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat top atau down approach atau bottom approach, otoriter atau demokratis.

#### 2.4.5 Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing - masing. James Anderson sebagaimana dikutip Sunarno (2010 : 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
2. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak - hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
3. Kebijakan material versus kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods) Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

## **2.5 Implementasi Kebijakan Publik**

### **2.5.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Matar (2002:102) mendefinisikan implementasi kebijakan publik adalah 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. Tindakan - tindakan tersebut mencakup usaha - usaha untuk mengubah keputusa - keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha - usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang di tetapkan oleh keputusan - keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang - undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Menurut Masmania (2004:65) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik adalah memahami apa yang nyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Sedangkan Menurut Dwijowijoto (2003:158) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu :

1. Langsung mengimpletasikan dalam bentuk program - program, atau
2. Melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Dari teori diatas dapat kita simpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah sebuah proses kebijakan yang memiliki suatu tujuan berdasarkan peraturan yang berlaku sehingga menjadi kebijakan.kedalam paradigma besar, modernisasi dan ketergantungan. Paradingma modernisasi mencakup teori - teori makro tentang nilai - nilai individu yang menunjang proses perubahan, paradigma ketergantungan mencakup teori - teori keterbelakangan (*under-development*) sesuai dengan klasifikasi. Klasifikasi teori pembangunan terbagi.

## **2.6. Pembangunan**

### **2.6.1 Pengertian Pembangunan**

Menurut Lewwen (2005:211) Teori pembangunan dalam ilmu sosial dapat terbagi tiga, yaitu modernisasi, keterbelakangan dan ketergantungan, dari berbagai paradigma tersebut itulah kemudian muncul berbagai versi tentang pengertian pembangunan.

Menurut Siagian (2001:4) Pembangunan biasanya didefenisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara bangsa menuju moderitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*).

Menurut Riyadi (2005:45) pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengindentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, dimana pembangunan, perkembangan dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing - masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat



yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan.

Menurut Katz (2011:34) mendefinisikan pembangunan sebagai perubahan yang berlangsung secara luas dalam masyarakat dan bukan sekedar pada sektor ekonomi saja melainkan seperti perubahan pendapat perkapita atau perubahan pada grafik tenaga kerja dan lainnya. Lebih lanjut menurut Indrawijaya (2011:34-35) mengatakan pembangunan yang merupakan rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara, dan pemerintah mewujudkan modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Gabungan kedua pengertian tersebut mengandung beberapa pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Pembangunan merupakan suatu proses. Oleh karena itu, harus dilaksanakan secara terus - menerus, berkesinambungan, pertahapan, jangka waktu, biaya, dan hasil tertentu yang diharapkan;
- b. Pembangunan adalah suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan merupakan hasil pemikiran sampai pada tingkat rasionalitas tertentu;
- c. Pembangunan dilaksanakan secara berencana;
- d. Pembangunan mengarah pada modernitas dan bertujuan untuk menentukan cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya, lebih maju, serta dapat menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi atau iptek;
- e. Pembangunan mempunyai tujuan yang bersifat multidimensional, meliputi berbagai aspek kehidupan bangsa dan Negara, terutama aspek politik, ekonomi, social, budaya, serta pertahanan dan keamanan.
- f. pembangunan ditujukan untuk membina bangsa. Secara umum, administrasi pembangunan diartikan sebagai bidang studi yang mempelajari system administrasi

Negara di Negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuan.

Menurut Reksopoetranto (1992:89) Pembangunan adalah suatu pengaruh sumber-sumber daya alam, manusia, dan keuangan, yang terbatas adanya, serta unsure - unsur sosial budaya untuk mencapai tujuan - tujuan pembangunan melalui kebijaksanaan pemerintah. Dalam melaksanakan pembangunan, perencanaan pembangunan merupakan suatu langkah untuk merumuskan kebijaksanaan pemerintah serta proyek pembangunan dalam hal ini untuk menanggulangi kemiskinan dan pengangguran.

Menurut Nugroho dan Dahuri (2004:119) pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga Negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Ada pun mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil, pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat.

Menurut Siagian (1994 :89) Pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara dan pemerintah, menuju moderitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).sedangkan menurut Kartasasmita (1994:19) Pembangunan diartikan sebagai “suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Menurut Tikson (2005:27) Pembangunan Nasional dapat diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju kearah yang diinginkan. Dengan demikian, proses pembangunan terjadi disemua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang langsung pada level

makro (nasional) dan mikro (*community/group*). Makna penting pembangunan adalah adanya kemajuan atau perbaikan (*program*) pembangunan dan diversifikasi.

Pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti bahwa pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan, dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa pengembangan, perluasan atau peningkatan dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat

### 2.6.2 Konsep-Konsep Pembangunan

Konsep ini memberikan beberapa implikasi bahwa;

1. Pembangunan juga harus memperhatikan aspek kemanusiaan seperti peningkatan *income*, tetapi juga pemerataan,

Pembangunan juga harus memperhatikan aspek kemanusiaan serta peningkatan (*Life Sustenance*) : kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, *Self-Este* : kemampuan untuk menjadi orang yang utuh yang memiliki harga diri, bernilai, dan tidak diisap orang lain dan *Freedom From Servitude* : kemampuan untuk melakukan beberapa pilihan dalam hidup, yang tentunya tidak merugikan orang lain). Pembangunan dikatakan sebagai sebuah konsep normatif dan proses multidimensi yang menuju kearah perubahan sosial secara komprehensif maupun incremental. Pembangunan yang normatif dimaksudkan bahwa didalam gerak laju atau kegiatan pembangunan itu harus diambil keputusan, guna pelaksanaannya sesuai dengan kondisi hakiki dari pada kebutuhan masyarakat secara umum atau seluruh kepentingan masyarakat, dan oleh karenanya pembangunan itu menyangkut kepada peningkatan kualitas hidup manusia.

### 2.6.3 Faktor Penentuan Pembangunan

Faktor - faktor pembangunan sebagai berikut:

1. Keadaan daerah, sektor dan nasional meliputi keadaan sosial, politik, budaya, keamanan fisik daerah dan sarana umum.
2. Rencana pembangunan, meliputi tujuan, sasaran dan target pembangunan, strategi dan rencana pelaksanaan.
3. Sarana pembangunan, meliputi kelembagaan, dan sumber daya manusia serta sumber daya alam yang ada.
4. Pengaruh luar, meliputi pengaruh keadaan sosial politik, ekonomi dan keamanan dunia, serta kekuatan yang secara khusus mempengaruhi, dan keadaan nasional bagi pembangunan daerah.

#### 2.6.4 Pembangunan Daerah

Sebagaimana uraian sebelumnya bahwa pembangunan (daerah atau desa) haruslah sesuai dengan system pemerintahan yang berlaku saat ini, dimana system Pemerintahan Republik Indonesia mengenai pusat dan daerah dalam UUD 1945 pasal 18 serta secara terperinci dan mendalam ada dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan bantuan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945.

Pembangunan daerah dilaksanakan bersama masyarakat dan pemerintah daerah. Masyarakat adalah pelaku utama dalam pembangunan dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing dan menciptakan suasana yang menunjang. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2008, pembangunan daerah merupakan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan yang nyata baik dalam aspek pendapatan,

kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan keputusan, berdaya saing maupun peningkatan indeks pengembangan manusia.

## **2.7. Meningkatkan Pembangunan**

### **2.7.1. Tahapan Pembangunan**

Menurut Kartasmita (2011:65), dalam revitalisasi administrasi pembangunan upaya pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

1. Kemungkinan (*enabling*), yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal, harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat - sekat kultural dan struktural yang menghambat.
2. Penguatan, yakni dengan memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara mandiri.
3. Perlindungan, harus melindungi masyarakat lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat dan yang lemah, sehingga menghilangkan segala bentuk diskriminasi dan dominasi. Membuat mekanisme kontrol untuk mengetahui saling berkaitan (interdependensi) antara organisasi formal dan informal melalui sistem manajemen strategis.