BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Administrasi Publik

Mengenai administrasi secara sempit, diartikan sebagai proses teknis dalam kegiatan administrasi tersebut, seperti yang di kemukakan oleh Handayaningrat (1996:2) administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, dan ketik mengetik.

Siagian (1973:23) administrasi dalam arti luas, berasal dari bahasa Inggris *"Administration"* yaitu proses kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan.

Menurut Siagian (1973:24) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya Nawawi (1990:30) administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan hal tersebut, maka administrasi yaitu proses kerja yang dilakukan secara bersama-sama dalam tujuan bersama yang telah ditetapkan. Administrasi baik dalam arti luas maupun arti sempit dalam

proses kerjanya di wujudkan melalui fungsi-fungsi manajemen, yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Menurut Pfiffner dan Prestus dalam Sugandi (2011:21) mengasumsikan pemahaman administrasi publik pada satu lokus dan satu fokus kajian. Sehingga Pfiffner dan Prestus menuliskan ada tiga pendekatan dalam memahami administrasi publik, yaitu:

1. *The Constitutional Legal Historical*

   Disini, administrasi publik dianggap sebagai kelanjutan dari hukum publik, dengan menitkberatkan kepada pertimbangan *normotive* (atas dasar norma) serta pertimbangan politis (semua kebijakan) terhadap sebagai aktifitas pemerintah, termasuk pengawasan pemerintah dari hakekat suatu negara berasal.

2. *The Structural-Descriptive Approach*

   Bahwa administrasi publik adalah manajemen atau pengendalian diri manusia dan material, yang ditujukan untuk mencapai tujuan publik.

3. *The Social-Psychological Approach*

   Perhatiannya tertuju pada struktur formal (artinya, administrasi publik tergantung pada keberhasilan struktur formal) dan perilaku individu kelompok dalam organisasi, terutama berkaitan dengan kekuasaan pengaruh perilaku individu dan kelompok terhadap tujuan organisasi.

Dewasa ini tidaklah mudah mendefinisikan administrasi publik. Ada tiga alasan pokok mengapa adminstrasi publik sulit mendefinisikan. Ketiga alasan tersebut menurut Nugroho (2003 : 9-13) adalah sebagai berikut :

1. Begitu banyak definisi administrasi publik.

2. Kalaupun *public administration*, hanya dianggap sebagai ilmu usaha negara, maka urusan negara di hari ini berkembang dibanding di masa lalu.
3. Administrasi negara semakin menuai kenyataan akan kompleksitas sebagai akibat keleluasaan dan kerumitan di dalam misinya dengan munculnya konsep *good governance*.

Kerumitan definisi administrasi publik, karena istilah administrasi publik berasal dari bahasa Inggris, yaitu *public administration,* dimana tidak ada kesepakatan tunggal dalam penerjemahan kedalam bahasa Indonesia. Dalam kamus Inggris-Indonesia *public administration* diterjemahkan sebagai ilmu ketataprajaan, ilmu usaha negara, administrasi pemerintahan atau negara.Tetapi pada dasarnya administrasi publik berorientasi kepada kepentingan publik.

2. Teori Kebijakan Publik

Anderson dalam Wahab, (2005:3) dalam merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertetu yang dihadapi. Sementara Easton dalam Islamy (2004:19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *"the authoritative allocation of value for the whole society"* ("Pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat"). Hal ini berarti bahwa yang memiliki kewenangan penuh kepada masyarakat untuk dapat memberlakukan sebuah nilai-nilai hanyalah pemerintah karena adanya kekuasaan dalam sistem politik.

Wahab (2005:4-5) cenderung sependapat dengan pandangan Easton yang mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang dikembangkan dan dirumuskan oleh instansi serta pejabat-pejabat pemerintah.

Menurut Mustopadidjaja (2009:5) Kebijakan publik pada dasarnya adalah:

> "Suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan".

James Anderson dalam Agustino, (2008:7-8) memberikan definisi kebijakan publik, dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagai berikut:

> "Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan".

Agustino (2008:8) Konsep kebijkan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari sautu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

Ramli (2015:314-315) istilah kebijakan yang diterjemahkan dan kata *policy* senantiasa dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dari bertanggung jawab melayani kepentingan umum, utamanya pelayanan publik yang berkaitan dengan kebutuhan

dasar masyarakat. Hal ini sejalan dengan pengertian publik itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Menurut Anderson dalam Islamy, (2004:19) kebijaksanaa negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijakan negara tersebut adalah : 1) Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah; 3) Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu; 4) Bahwa kebijaksanaan negaraaa itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk melakukan sesuatu; dan 5) Bahwa kebijaksanaan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandasi pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa *(otoritarif).*

Sejalan dengan hal tersebut Dye (1978:3) mendifinisikan arti kebijakan publik sebagai *“is whatever goverments choose to do or not to do”,* yakni apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya. Dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah jadi bukan

semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Hal yang tidak dilakukan pemerintah juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan. Baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pasti terkait dengan satu tujuan sebagai komponen penting dari kebijakan.

Agustino (2008:8-9) Karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang dari upah minimum yang telah yang telah ditetapkan tetapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan dalam perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak diatur perundang-undangan. Ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa

yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu diimplementasikan.

Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Terakhir, kelima, kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Anggota masyarakat dapat menerima sebagai sesuatu yang sah bahwa pajak haruslah dibayar, pengontrolan *import* harus dipatuhi, dan peraturan antimonopoli harus diikuti, bila tidak menginginkan adanya risiko didenda, hukuman penjara, atau sanksi-legal lainnya yang dapat dijatuhkan. Kebijakan publik yang bersifat memerintah kemungkinan besar mempunyai sifat yang memaksa secara sah, yang mana hal ini tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijakan organisasi swasta.

Friedrich dalam Agustino, (2008:7) mengatakan bahwa kebijakan adalah:

> “Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-Kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Untuk maksud dari kebijakan sebagai bagian dari kegiatan, friedrich menambahkan ketentuannya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah (Agustino, 2008:7)

Menurut Winarno (2002: 26) Mengetahui sesuatu tentang fakta-fakta yang membantu dalam membentuk kebijkan publik atau konsekuensi-konsekuensinya dari kebijkan-kebijakan yang mungkin timbul, sementara kita dapat memberikan sesuatu yang bermanfaat mengenai bagaimana individu-individu, kelompok-kelompok atau pemerintah-pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan mereka, maka kita layak memberikan hal tersebut dan tidak layak berdiam diri.

Anderson dalam Winarno, (2002: 26-27) adalah sah bagi seorang ilmuan politik, karena pengetahuan yang dimilikinya, memberikan saran-saran kepada pemerintah maupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan dengan baik. Saran-saran tersebut dapat diarahkan untuk menunjukkan kebijakan apa yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan khusus atau faktor-faktor politik dan lingkungan apa yang membantu bagi perkembangan kebijakan. Tentunya, pengetahuan yang mendasarkan

pada fakta adalah prasyarat untuk menentukan dan menghadapi masalah-masalah masyarakat.

Islamy (2001: 107) Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak/berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah/negara itu, maka kebijakan negara menjadi tidak efektif.

3. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam kamus Webster dalam Wahab, (2005:64) dirumuskan bahwa mengimplementasikan (*to implement*) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk menyelenggarakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Pressman dan Wildavsky dalam Wahab (2005:65) mengingatkan bahwa proses untuk pelaksanaan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut berlangsung mulus tanpa hambatan.

Selanjutnya Udoji dalam Wahab (2005:59) dengan tegas mengatakan bahwa:

> "*The execution of policies is as importnant if not more important than policy – making. Policies will remain dreams or blue print file jacets unless the are implemented*" ("pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, tidak lebih penting penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya akan menjadi mimpi yang tersimpan dalam arsip kecuali jika diimplementasikan atau diterapkan").

Implementasi kebijakan dalam penerapannya diperlukan keterlibatan banyak orang baik tenaga kerja maupun kemampuan organisasi. Sebuah kebijakan bukanlah masalah yang mudah terutama dalam hal mencapai tujuan bersama, dan cukup sulit dalam pelaksanaan sebuah kebijakan publik dalam bentuk dan cara untuk memuaskan semua orang termasuk mereka yang merupakan klien.

Menurut Anderson (1979:92-93) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari aspek-aspek:

> "*Who is involved in policy implementation, the neture of the administrative process, compleance with policy, and the effect of implemention on policy content and impact*" (siapa yang terlibat dalam mengimplementasikan kebijakan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan terhadap kebijakan, dan pengaruh implementasi terhadap isi dan dampak kebijakan).

Masmanian dalam Agustino, (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn dalam Agustino, (2008:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Perkembangan studi tentang implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan dalam memahami implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top down* dan *button up*. Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008:140) istilah itu dinamakan *dengan the comand and control approach* (pendekatan kontrol dan komando yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *buttom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Agustino (2008:141) mengemukakan beberapa scholar yang mengatur aliran *top down* menurut para ahli adalah:

a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh Donald dan Van Horn disebut dengan *A model of the Policy Implementation.* Proses implementasi ini merupakan sebuat abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel menurut Van Metter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

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

2) Sumber daya

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

3) Karakteristik agen pelaksana.

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

4) Sikap/ Kecenderungan Para Pelaksana.

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

5) Komunikasi antar Organisasi.

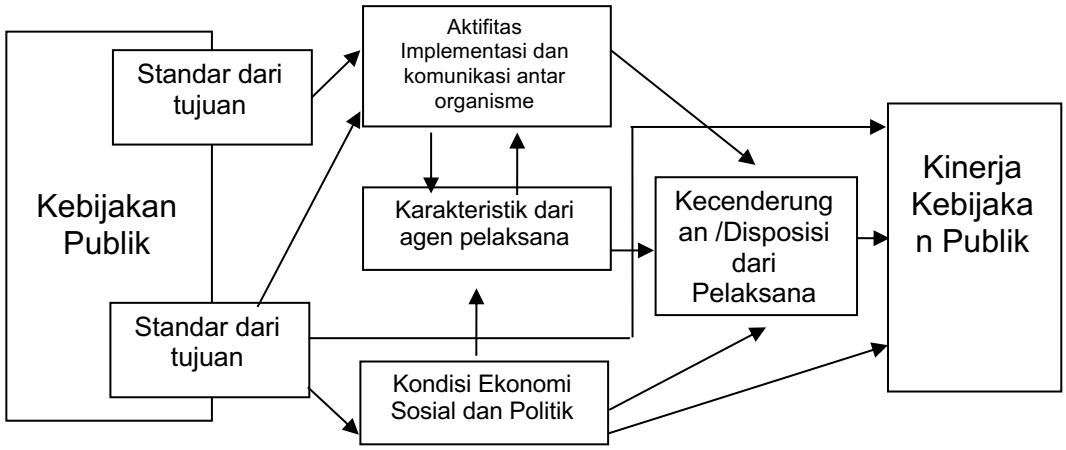
   Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-

pihak terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalaha-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 dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik yang tidak kondusif dapat menajdi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Gambar 1
Model pendekatan The Policy Implementation Process
(Donal Van Metter dan Carl Van Horn)



Agustino (2008:141)

b. Implementasi Kebijaka Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut *A Framemwork for Policy Implementation Analysis.* Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannyadalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapinya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan Proses implementasi. Dan variabel-variabel yang dimaksud dapa diklasifikasikan sebagai berikut:

1) Mudah atau Tidaknya Maslalah yang akan digarap meliputi:
   a) Kesukaran Teknis

      Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya, kemampuan un tuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

   b) Keberagaman Perilaku yang Diatur.

      Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikina semakin besar kegiatan untuk bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana di lapangan.

c) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup Dalam Kelompok Sadaran.

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peleuang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku Yang Dikehendaki.

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat.

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

a) Kecermatan dan Kejelasan Penjenjengan tujuan-tujuan Resmi yang akan dicapai.

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin

besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

b) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan

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

c) Ketepatan alokasi sumber dana

   Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat ditentukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal

d) Keterpaduan hierarki didaslam lingkungasn dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.

   Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka kondisi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarakan tujuan dan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan.

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

   Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula mempengaruhi lebih lanjut proses implementsi kebijakan dengan cara menggariiskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang bermaktub dalam undang-undang.

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

g) Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi.

3) Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi Implementasi.

a) Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah hukum pemerintah adalah hal yang sangat berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang.

b) Dukungan Publik

Hakekat perhatian publik bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga.

c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.

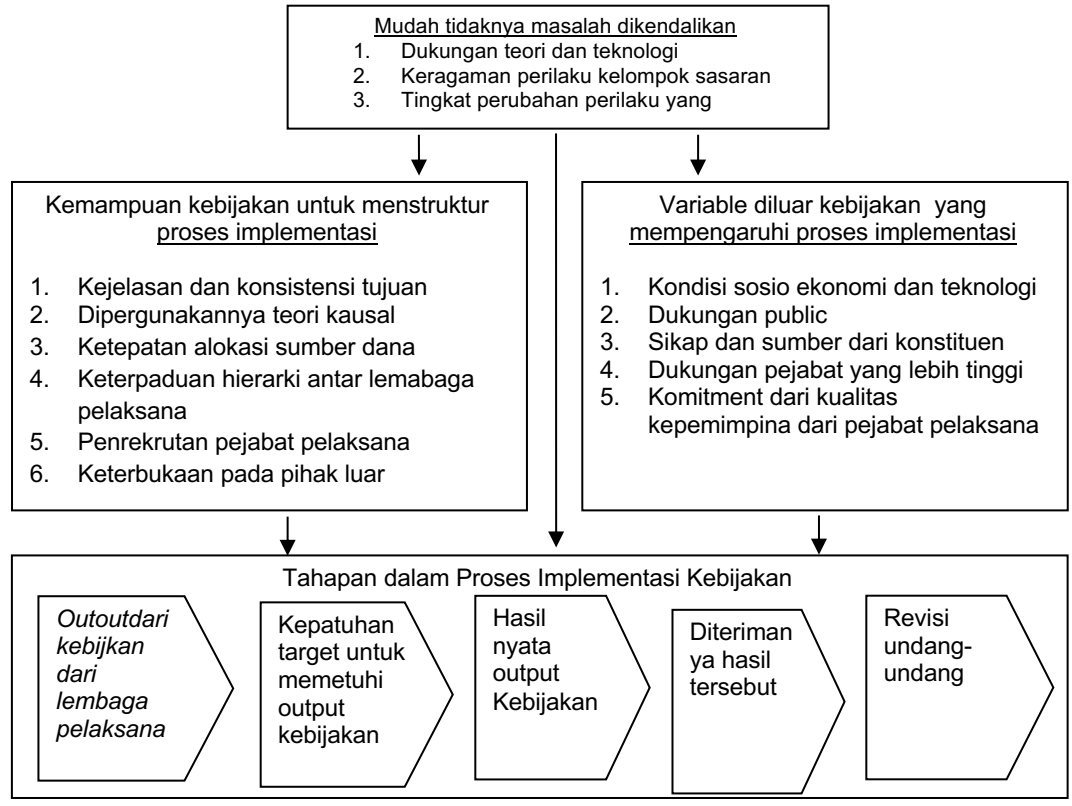
Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh seuatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila tingkat masyarakant, warga

memiliki sumber-sumber dan sikap mansyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan oleh mereka.

d) Kesepakatan dan kemapuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Kesepakatan para pejabat pelaksana instansi merupakan fugsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya.

Gambar 2
Model pendekatan *A Framework for Implemtation Analysis* (Daniel Masmanian and Paul Sabatier)

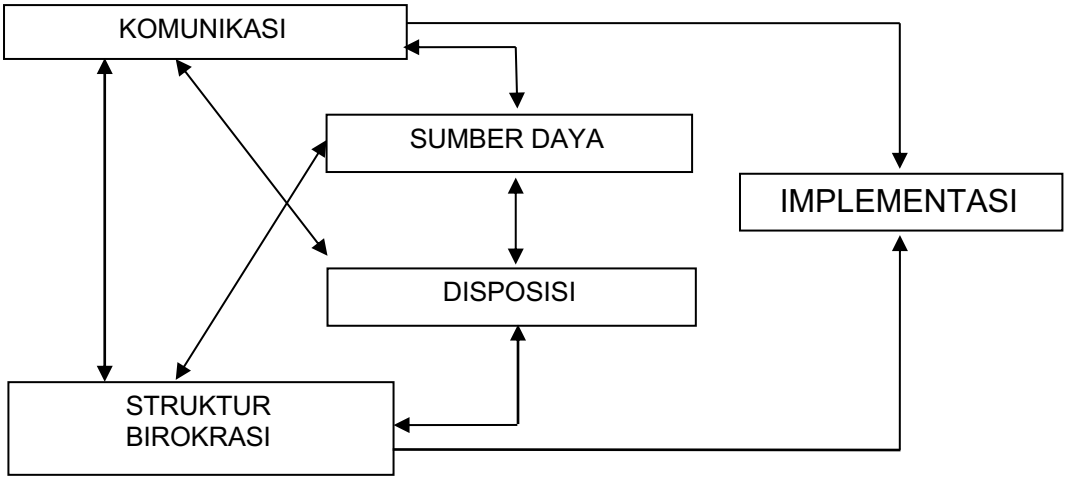


Agustino (2008:144)

c. Imlementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

Model kebijakan yang ketiga yang berspektif *top down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation.* Dalam pendekatan yang di teoremakan oleh Edwar III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan Keberhasilan implementasi sebagaimana Gambar berikut ini:

Gambar 3
Model pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*.
(George C. Edward III)



Agustino (2008:149)

1) **Komunikasi**

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga

implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesunguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

2) **Sumberdaya**

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yamg diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas

pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadahi (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan. Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenahi bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepetuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan

pemerintah yang ada. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3) **Disposisi atau Sikap**

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari

dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4) **Struktur Birokrasi**

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
b. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
d. Vitalitas suatu organisasi;
e. Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan

yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;

f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang komplek membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi.

d. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Model keempat yang berpendekatan dengasn model top down dikemukakan oleh Merilee S. Grindle yang dikenal dengan Implementation *as A Political and Administration Process*. Menurut Grindle dalam Agustino, (2008:154) ada dua variabel yang mempengaruhi Implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir yaitu tercapainya atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dimana pengukuran keberhasilan Implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:t

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

Dengan demikian setiap akan dikeluarkannya sebuah kebijakan tentu harus dilakukan kajian yang mendalam terhadap semua aspeknya, agar kebijakan yang dilakukan dapat dijalankan dengan seoptimal mungkin.

4. Konsep Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

Program bantuan sosial pangan sebelumnya merupakan Subsidi Rastra, dan mulai ditransformasikan menjadi Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) pada 2017 di 44 kota terpilih. Selanjutnya, pada tahun 2018 program Subsidi Rastra secara menyeluruh ditransformasi menjadi program Bantuan Sosial Pangan yang disalurkan melalui skema nontunai dan Bansos Rastra. Pada akhir tahun 2019, program Bantuan Sosial Pangan di seluruh kabupaten/kota dilaksanakan dengan skema nontunai atau BPNT. Pada awalnya, program BPNT merupakan program pengganti dari Program Beras Sejahtera (Rastra).

Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) diselenggarakan oleh pemerintah, dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas dan

efisiensi, ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif. Untuk mendukung pelaksanaan program BPNT, maka Presiden Republik Indonesia telah menetapkan Perpres RI Nomor 63 Tahun 2017, tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara NonTunai, bahwa penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat dilakukan secara efisien agar dapat diterima tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi.

Penyaluran bantuan sosial nontunai dengan menggunakan sistem perbankan dapat mendukung perilaku produktif penerima bantuan serta meningkatnya transparansi dan akuntabilitas program bagi kemudahan mengontrol, memantau, dan mengurangi penyimpangan.

a. Pengertian Bantuan Pangan Nont Tunai (BPNT)

Menurut Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai bahwa Bantuan Pangan Nontunai yang selanjutnya disingkat BPNT adalah Bantuan Sosial yang disalurkan secara nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) setiap bulannya melalui uang elektronik selanjutnya digunakan untuk membeli bahan pangan yang telah ditentukan di e-warong.

b. Tujuan Bantuan Pangan Nont Tunai (BPNT)

Menurut Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai bahwa BPNT bertujuan untuk:

1. mengurangi beban pengeluaran KPM BPNT melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan;
2. memberikan bahan pangan dengan gizi seimbang kepada KPM BPNT;
3. memberikan bahan pangan dengan tepat sasaran, tepat waktu, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga, dan tepat administrasi; dan
4. memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM BPNT dalam memenuhi kebutuhan pangan.

c. Manfaat Bantuan Pangan Nont Tunai (BPNT)

Menurut Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai bahwa Manfaat BPNT untuk meningkatkan:

1. ketahanan pangan di tingkat KPM BPNT sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan;
2. efisiensi penyaluran Bantuan Sosial;
3. akses masyarakat terhadap layanan keuangan dan perbankan;
4. transaksi nontunai; dan
5. pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan kecil di bidang perdagangan.

Dalam menjalankan program BPNT terdapat standart operasional prosedur (SOP). SOP adalah dokumen yang berkaitan dengan prosedur yang dilakukan secara kronologis untuk menyelesaikan suatu pekerjaan yang bertujuan untuk memperoleh hasil kerja yang paling efektif dari para

pekerja dengan biaya yang serendah rendahnya. SOP dalam program BPNT adalah:

a. Persiapan

Persiapan merupakan tahap awal kegiatan setelah Kementrian Sosial menetapkan bank penyalur BPNT. Koordinasi Pelaksanaan :

1. Koordinasi di tingkat pemerintahan pusat

   Koordinasi di tingkat pemerintah pusat dilakukan antara Kementerian Sosial sebagai Pengguna Anggaran (PA) Program BPNT dengan Kementerian/Lembaga (K/L) terkait melalui forum Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dan dilaporkan atau dikonsultasikan kepada Tim Pengendali. Koordinasi dengan kementerian dan lembaga dilakukan untuk memperoleh masukan dan arahan terkait dengan pelaksanaan program. Koordinasi juga dilakukan untuk memastikan dasar hukum, mekanisme pelaksanaan di lapangan, serta berbagai prosedur administrasi lainnya.

2. Koordinasi di tingkat pemerintah provinsi

   Pemerintah provinsi melalui forum Tim Koordinasi Bansos Pangan Provinsi melakukan koordinasi secara berjenjang dengan Tim Koordinasi Bansos Pangan Kabupaten/Kota terkait seluruh tahap pengelolaan dan pelaksanaan Program BPNT di Kabupaten/Kota, mulai dari dukungan pendanaan melalui APBD, koordinasi pagu dan data KPM, sosialisasi, penanganan pengaduan, pemantauan dan dukungan lain yang diperlukan terkait BPNT.

3. Koordinasi di tingkat pemerintah kabupaten/kota

   Pemerintah kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bank penyalur. Kemudian pemerintah Kabupaten/Kota memberikan dukungan sarana dan prasarana, edukasi dan sosialisasi, kemudahan perizinan atau keringanan biaya perizinan serta fasilitas perpajakan kepada e-warong. Pelaksanaan Program BPNT di tingkat Kabupaten/Kota dikoordinasi oleh Tim Koordinasi Bansos Pangan Kabupaten/Kota. Pelaksanaan di tingkat Kecamatan dikoordinasi oleh Tim Koordinasi Bansos Pangan Kecamatan. Pelaksanaan ditingkat desa/kelurahan didukung oleh perangkat desa setempat serta pendamping program BPNT.

b. Penyerahan Data Penerima Manfaat

   1. Jumlah pagu Peyaluran BPNT tingkat provinsi dan kabupaten/kota merujuk pada keputusan menteri sosial yang akan disampaikan seluruh Gubernur dan Bupati/Walikota melalui surat menteri sosial.
   2. Data nama dan alamat keluarga penerima manfaat untuk penyaluran BPNT yang bersumber dari DT-PPFM.
   3. Data nama dan alamat keluarga penerima manfaat untuk penyaluran BPNT diserahkan kepada Bank Penyalur.
   4. Data nama dan alamat keluarga penerima manfaat untuk penyaluran BPNT dari kementrian social diserahkan kepada Bank Penyalur ke Bupati/Walikota.

5. Kepesertaan KPM pada program BPNT dapat berganti karena meninggal, pindah keluar kota, KPM yang menolak dan tercatat ganda.
6. Data nama dan alamat keluarga penerima manfaat untuk penyaluran BPNT sudah diberikan penanda untuk KPM penerima PKH.

Berikut Syarat atau kriteria calon penerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) menurut Kemensos (2017) yaitu:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8meter persegi untuk masingmasing anggota keluarga.
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah, bambu, kayu berkualitas rendah.
3. Jenis dinding bangunan tempat tinggal terbuat dari bambu, rumbia, kayu berkualitas rendah.
4. Fasilitas jamban tidak ada, atau ada tetapi dimiliki secara bersama-sama dengan keluarga lain.
5. Sumber air untuk minum/memasak berasal dari sumur/mata air tak terlindung, air sungai, danau, atau air hujan.
6. Sumber penerangan di rumah bukan listrik
7. Bahan bakar yang digunakan memasak berasal dari kayu bakar, arang, atau minyak tanah
8. Dalam seminggu tidak pernah mengonsumsi daging, susu, atau hanya sekali dalam seminggu.

9. Dalam setahun paling tidak hanya mampu membeli pakaian baru satu stel. Tidak mampu membayar anggota keluarga berobat ke puskesmas atau poliklinik.
10. Pekerjaan utama kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan setengah hektare, buruh tani, kuli bangunan, tukang batu, tukang becak, pemulung, atau pekerja informal lainnya dengan pendapatan maksimal Rp 600.000 per bulan.
11. Pendidikan tertinggi yang ditamatkan kepala rumah tangga bersangkutan tidak lebih dari SD.
12. Tidak memiliki harta senilai Rp 500.000 seperti tabungan, perhiasan emas, TV berwarna, ternak,sepeda motor (kredit/non-kredit), kapal motor, tanah, atau barang modal lainnya.

B. Definisi Konsep

1. Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

   Yang dimaksud adalah Bantuan pangan yang disalurkan secara non tunai dari pemerintah kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) setiap bulannya melalui mekanisme akun elektronik berupa Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang digunakan hanya untuk membeli kebutuhan pangan di pedagang bahan pangan yang telah bekerjasama dengan Bank Penyalur dalam hal ini Bank Mandiri merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok bagi masyarakat kurang mampu.

2. Komunikasi

   Yang dimaksud dalam penelitian ini adalah informasi mengenai program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui e-Warong di Kabupaten Wajo berdasarkan tugas masing-masing instansi/bagian agar dalam pelaksanaan implementasi program tidak terjadi miskomunikasi antar aktor dari tingkat kelurahan/desa maupun pusat. Program BPNT tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun instansi/bagian yang terlibat dalam program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) adalah: Dinas Sosial (TKSK), Camat, Kepala Desa/Lurah, Pemilik e-warong (Agen Bank Mandiri) dan Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

3. Sumber Daya

   Yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sumber daya atau pelaksana dapat melaksanakan kegiatan dengan kondusif dan terkoordinasi dengan baik dalam proses implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kecamatan Pammana Kabupaten Wajo. Terbatasnya sumber daya seperti anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal,

4. Disposisi atau Sikap Pelaksana

   Yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kecenderungan sikap yang dimiliki oleh Pendamping sosial Bantuan Sosial pangan dan agen e-

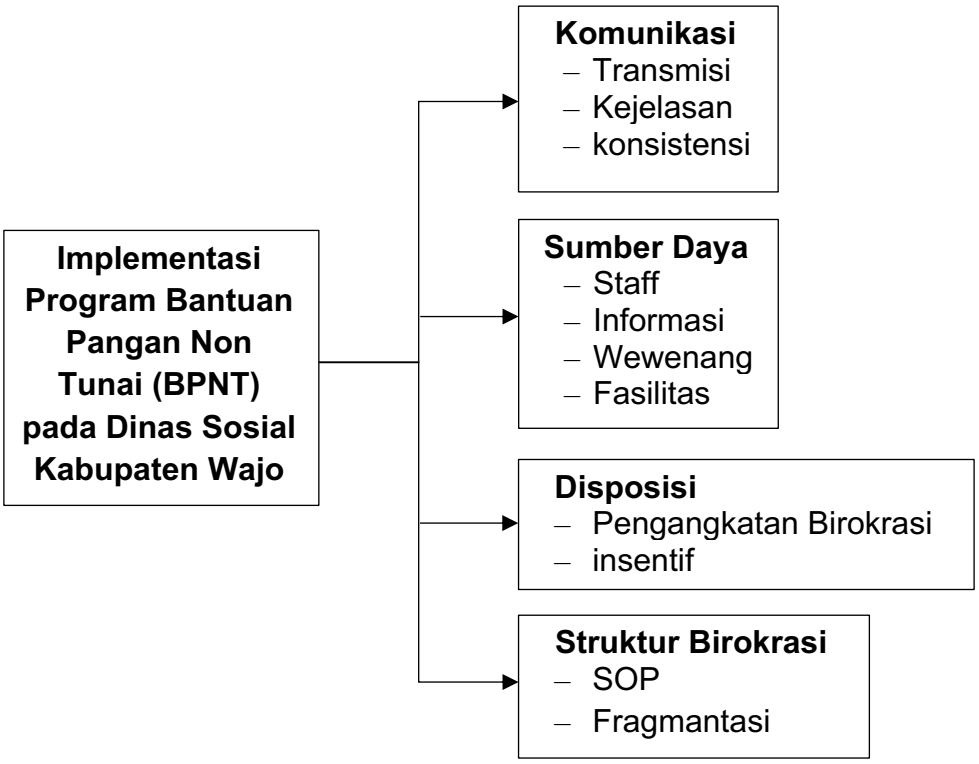
Warong dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam mengimplementasikan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kecamatan Pammana dimana aktor pelaksana yang tegas, disiplin, baik dan ramah kepada setiap masyarakat. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata jika pelaksana kebijakan tidak melaksanakan kewajibannya sesuai yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, dalam mengangkat dan memilih pelaku pelaksana sebuah kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan untuk kepentingan masyarakat.

5. Struktur Birokrasi

   Yang dimaksud adalah Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating proscedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan, dan akan menjadi rumit dan lambat untuk merespon perkembangan program.

C. Kerangka Penelitian

Gambar 4
Kerangka Pikir



Sumber: diadaptasi dari Edward III (Agustino, 2008: 149)