

BAB II

STUDI PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Kebijakan Publik

Suharto dalam Nawawi (2009) mengemukakan “istilah kebijakan dari kata Inggris “*policy*” yang dibedakan dengan kaya kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebijakan (*virtues*). Kebijakan (*policy*) sama dengan prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan”.

Timtuss dalam Nawawi (2009) mendefinisikan “kebijakan sebagai prinsip prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Timtuss senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action oriented*)”.

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Wibawa dalam Rulinawati (2013) mengatakan bahwa “kebijakan publik senantiasa memiliki setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan, sasaran dan cara pencapaian sasaran, serta tujuan tersebut”.

Thomas Dye dalam Subarsono (2005), “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah”.

Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya.

- a. Niat (*intentions*) tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan;
- b. Tujuan (*goals*) keadaan akhir yang hendak dicapai ;
- c. Rencana atau usulan (*plans or proposals*) cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan;
- d. Program, cara yang disahkan untuk mencapai tujuan;
- e. Keputusan atau pilihan (*decisions or choice*) tindakan-tindakan yang dapat diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- f. Pengaruh (*effects*), dampak program yang dapat diukur yang diharapkan dan yang tidak diharapkan, yang bersifat primer atau bersifat sekunder.

Kita bisa menemukan banyak definisi kebijakan publik, dan semua pendapat yang dipaparkan di atas saling melengkapi satu sama lain. Hanya beberapa ilmuwan sosial dikebijaksanaan sebagai kata ganti *policy*. Perlu ditekankan, kebijaksanaan bukanlah kebijakan karena (ke)bijaksana(an) adalah salah satu dari ciri kebijakan publik yang unggul.

2. Model-model Implementasi Kebijakan

- a. Model Transaksional oleh Donald P. Warwick

Donald P. Warwick mengemukakan dalam karyanya: '*Integrating Planning and Implementation: "A Transactional Approach"*' (1979). Prinsipnya bertolak dari pemahaman bahwa untuk dapat memahami beragam persoalan pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, hubungan antara perencanaan dan implementasi tidak dapat diabaikan.

Tahap perencanaan tidak dapat diartikan sebagai proses yang terpisah dengan pelaksanaannya. Pada tahap implementasi beragam kekuatan akan berpengaruh sebagai faktor yang mendorong, memperlancar ataupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan dari suatu program.

- 1) Pada tahap perencanaan, penyusunan rencana dan program pengembangan yang tepat merupakan syarat, dimana kemampuan dan keterbatasan dibandingkan dengan tuntutan terhadap perubahan dan pelayanan terus meningkat. Kemampuan perencana meliputi empat aspek utama yakni:
 - a) Kemampuan staf perencanaan, adalah menyangkut pendidikan dan latihan yang diperolehnya, menyangkut tehnik-tehnik perencanaan, pengumpulan data dan analisa yang dibutuhkan dalam perencanaan.
 - b) Kemampuan organisasi perencanaan, adalah kemampuan untuk memelihara dan menumbuhkan motivasi staf perencanaan dan bekerjasama secara efektif (*Internal Capacity*) dan kemampuan untuk menjalin hubungan efektif dengan unit-unit organisasi lain yang memiliki kaitan dengan kegiatan perencanaan antara lain Kebutuhan informasi dan statistik, dan koordinasi dengan instansi lain yang menyediakan dan untuk program dan proyek, serta hubungan erat bagi pusat-pusat kewenangan yang persetujuannya dibutuhkan guna pelaksanaan proyek (*eksternal capacity*).

- c) Kemampuan teknis analisis: meliputi dua hal yakni tersedianya sarana pengelolaan data yang memadai, pada saat ini telah menggunakan pengolahan data elektronik (EDP) dan tersedianya staf yang mampu mengoperasikan peralatan tersebut.
 - d) Mutu informasi yang dibutuhkan. Keahlian dalam perencanaan tidak dapat bermanfaat jika bahan baku dalam perencanaan: data dan informasi tidak tersedia atau tidak mudah diperoleh. Proses perencanaan pada hakekatnya adalah usaha untuk menilai dan memilih alternatif-alternatif terbaik dari berbagai kemungkinan berdasarkan prinsip rasionalitas dari segi efisiensi, kelayakan (*feasibility*) biaya dan keuntungan (*cost and benefit*). Namun dasar pokok dari semua kegiatan tersebut adalah tersedianya 'informasi obyektif' yang menyangkut berbagai hal yang berkaitan dengan perencanaan dan penyusunan program itu sendiri.
- 2) Tahap Implementasi. Menurut Warwick (1979) dalam implementasi kebijakan atau program terdapat dua kategori faktor yang bekerja serta mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi proyek yaitu:
- a) Faktor pendorong (*facilitating conditions*), serta
 - b) Faktor penghambat (*impending conditions*) tidak ada suatu rencana pembangunan yang dalam pelaksanaannya terlepas

dari pengaruh kekuatan politik, historis/sejarah ataupun nilai sosial budaya.

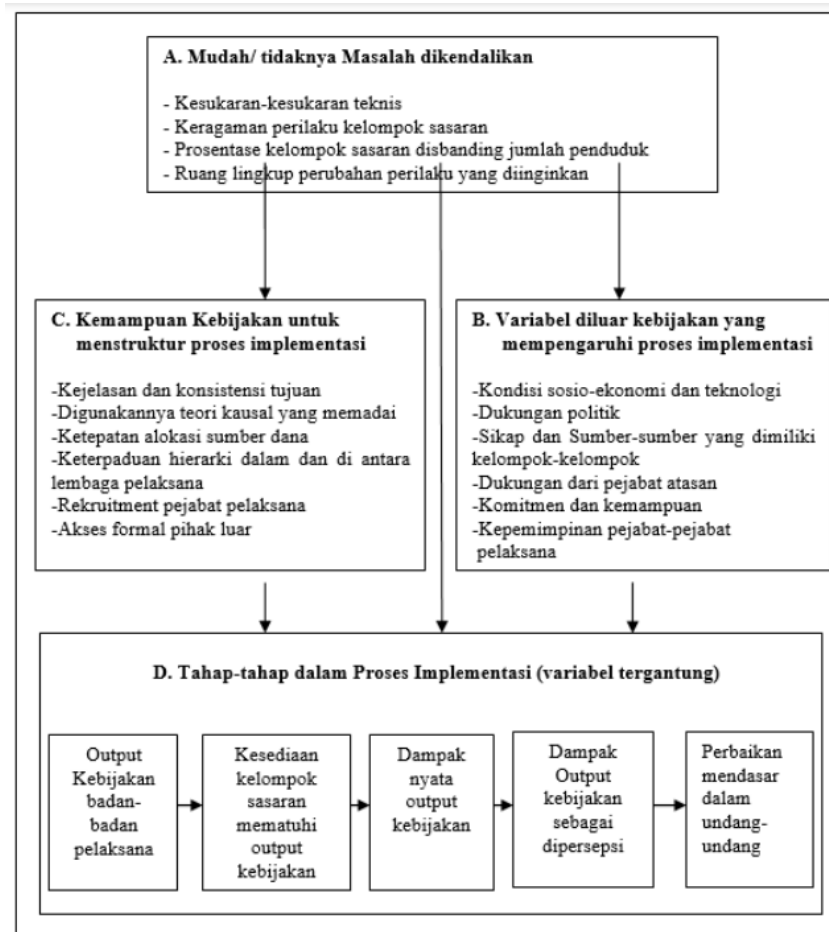
b. Model Analisis Implementasi oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Kedua ahli mengemukakan bahwa unsur penting dari analisis implementasi kebijakan adalah melakukan identifikasi variabel yang dapat mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut diklasifikasikan menjadi tiga kategori/aspek, yakni:

- 1) Mudah tidaknya permasalahan dikendalikan.
- 2) kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi
- 3) Pengaruh langsung pada berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan terhadap tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan.

Gambaran kerangka konseptual (*frame work*) proses implementasi kebijakan sebagaimana gambar berikut: Pada gambar tersebut ketiga kategori variabel tersebut, disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*), dan dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*).

Gambar 1
Variabel-variabel proses Implementasi Kebijakan



Sumber: P. Sabatier & Mazmanian, 1980

Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya, tingkat kesiediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuanketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijakan dari badan-badan (instansi) pelaksana akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

- 1) Mudah Tidaknya Masalah Dikendalikan
 - a) Kesukaran-kesukaran teknis

- b) Keragaman Perilaku yang akan diatur
 - c) Prosentase Totalitas Penduduk yang tercakup dalam Kelompok Sasaran
- 2) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi.
- a) Kecermatan dan Kejelasan Perjenjangan Tujuan-tujuan Resmi yang akan dicapai
 - b) Keterandalan Teori Kualitas yang dipergunakan
 - c) Ketepatan Alokasi Sumber-sumber Dana
 - d) Keterpaduan Hierarki di dalam Lingkungan dan di antara Lembaga-lembaga/Instansi Pelaksana
 - e) Aturan-aturan Pembuatan Keputusan dari Badan-badan Pelaksana
 - f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang/peraturan
 - g) Akses Formal Pihak-pihak luar
- 3) Variabel-variabel di luar kebijakan (*Non Statutory/Non Legal Variable*) yang ikut mempengaruhi Implementasi

Meskipun undang-undang yang menetapkan struktur dasar hukum, dimana implementasi seharusnya berlangsung, akan tetapi implementasi sebenarnya juga memiliki dinamika yang didorong oleh dua proses utama:

- a) Kebutuhan dari setiap program yang berusaha untuk merubah perilaku untuk menerima dukungan politik yang

teratur, jika memang menginginkan untuk mampu mengatasi hambatan yang ditimbulkan dari upaya untuk memperoleh kerja sama dari sejumlah pihak yang diantaranya menilai bahwa kepentingan mereka mungkin dirugikan, jika tujuan implementasi kebijakan atau program tersebut berhasil.

- b) Dampak perubahan terhadap kondisi sosio-ekonomis serta teknologi terhadap mereka jika menjadi pendukung dari tujuan kebijakan, baik dari masyarakat umum, kelompok kepentingan maupun instansi atasan dari badan-badan pelaksana.

Output kebijakan dari badan-badan pelaksana pada hakikatnya merupakan akibat adanya interaksi atau struktur hukum dan proses politik. Dalam hubungan ini, suatu undang-undang/keputusan kebijakan yang terbatas dalam memberikan pedoman hukum akan berarti membiarkan tindakan para pejabat pelaksana tergantung pada beragam dukungan politik dan keadaan setempat. Sebaliknya, suatu undang-undang yang dirumuskan dengan baik dapat membekali pejabat tersebut sesuai dengan arah kebijakan serta sumber-sumber hukum yang cukup memadai untuk menanggulangi timbulnya perubahan mendadak dalam pendapat umum. Di samping itu, undang-undang semacam ini juga memiliki kesanggupan untuk menghasilkan perubahan perilaku yang diinginkan dalam wilayah hukum (yuridikasi) yang luas dan berbeda-beda kondisinya.

Proses implementasi memerlukan tindakan persiapan yang perlu dilakukan seperti yang diutarakan Darwin (1998) dalam Widodo (2001:194) dikatakan bahwa “ada empat hal penting yang sangat perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan yaitu pendayagunaan sumber, keterlibatan sekelompok orang, hingga manfaat publik”.

Menurut Darwin “Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik” (Widodo, 2001:194).

Persiapan proses implementasi kebijakan agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada publik.

Berdasarkan pendapat Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (1986) tersebut, “dijelaskan bahwa kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variable yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variable 35 organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain”.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut diantaranya :

1) Kondisi lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan *sosio cultural* serta keterlibatan penerima program.

2) 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.

3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*).

4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

“Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program”. (Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono,

2005:101)

Berdasarkan faktor-faktor diatas, yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi untuk implementasi program, karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan hal penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program. faktor-faktor tersebut akan menghasilkan kinerja dan dampak suatu program yaitu sejauh mana suatu program dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan, mengetahui bagaimana perubahan kemampuan administratif pada organisasi lokal, serta berbagai keluaran dan hasil yang lain.

Jones dalam buku Joko Widodo yang berjudul *Good Governance* telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, mengemukakan aktivitas implementasi kebijakan publik, terdapat tiga macam aktivitas, antara lain:

- 1) *Organizations; The establishments or rearrangments of resources, units, and methods for puting a policy into effect.*
- 2) *Interpretation; The translation of language (often contained in a statue) into acceptable and feasible plans and directives.*
- 3) *Applications; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments. (Jones dalam Widodo, 2001:194).*

Berdasarkan pendapat Jones tersebut, tiga macam aktivitas implementasi kebijakan publik terdiri dari : Aktivitas pengorganisasian merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan

(merealisasikan kebijakan menjadi hasil) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan.

Aktivitas interpretasi merupakan aktivitas (penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada.

Menurut Jones (1986), “aktivitas implementasi kebijakan publik meliputi tiga hal, yaitu: (1) aktivitas pengorganisasian (*organization*) merupakan kondisi dengan tindakan yang memperlihatkan bahwa terjadinya penyusunan kembali terhadap kebijakan untuk menghasilnya bentuk implementasi yang akurat dan memberikan hasil (*outcome*) sesuai dengan sasaran kebijakan; (2) aktivitas interpretasi (*interpretation*) merupakan aktifitas memberikan pemahaman terhadap maksud atau inti dari kebijakan tersebut agar maksud dari keberadaan kebijakan dapat dipahami dan dimengerti oleh sasaran kebijakan dengan baik; (3) aktivitas aplikasi (*application*) merupakan aktivitas kegiatan menyediakan sarana dan prasarana pendukung dalam implementasi kebijakan yang dibuat hal ini untuk melancarkan tercapainya tujuan yang diharapkan. Dengan demikian implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi”.

Namun terdapat beberapa pihak bahwa implementasi dan pelaksanaan adalah dua hal yang pada nyatanya sama. Pengertian

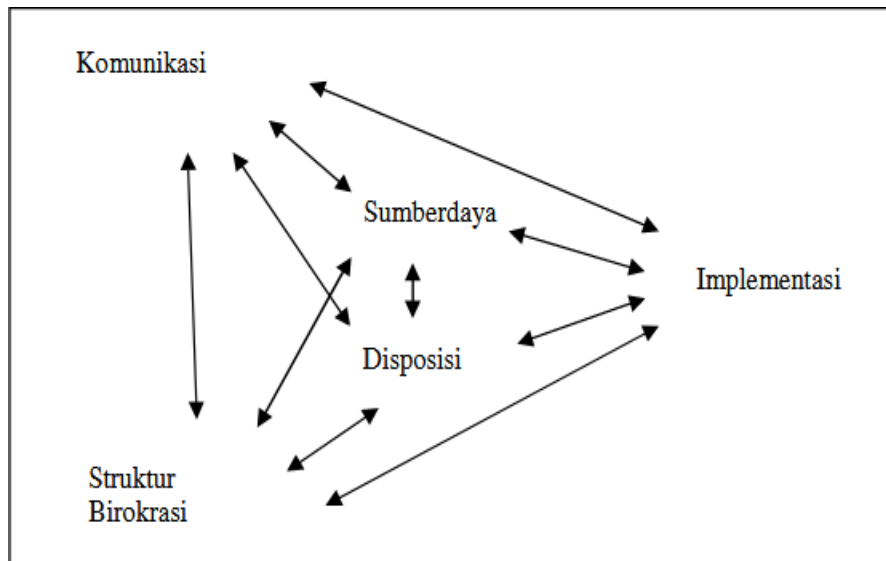
Implementasi atau pelaksanaan menurut Westa (1985: 17) adalah “aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan”. Tidak hanya Westa, Abdullah (1987: 5) “juga memberikan pandangan Pengertian Implementasi atau Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan dengan pemikiran bahwa Implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula”.

Untuk menarik kesimpulan apakah pelaksanaan dan implementasi adalah hal yang sama, pada intinya menurut konsep tidaklah dapat dikatakan seutuhnya berbeda. Tetapi perlu dipahami untuk menilai sama atau berbedanya kedua hal tersebut, hal ini bergantung pada situasi kenyataan, yang kemudian ditarik kedalam konsep implementasi dan pelaksanaan.

c. Model Edward III

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi program/kebijakan antara lain yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Gambar 2
Faktor Keberhasilan Implementasi Program/Kebijakan



Sumber : Edward III. 1377

1) Komunikasi

Edward III dalam Winarno mengemukakan faktor komunikasi mempunyai tiga dimensi yaitu dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi” (*consistency*). Menurut pendapatnya bahwa terkait dimensi transmisi adalah suatu kondisi yang menghendaki suatu kebijakan tidak hanya disampaikan kepada pihak pelaksana kebijakan, tetapi juga harus disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan yang dimana adalah masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. Seorang Implementers kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukan agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Keputusan terhadap kebijakan dan perintah-perintah yang telah disepakati harus diteruskan kepada pihak pemberi informasi yang tepat sebelum keputusan dan perintah tersebut dapat diikuti.

Selanjutnya mengenai dimensi kejelasan (*clarity*) yaitu menciptakan kondisi yang memperlihatkan kebijakan ditransmisikan kepada pelaksana hingga kelompok sasaran dengan penyampaian langsung maupun tidak langsung. Petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami tetapi juga harus jelas. Jika tidak jelas, para pelaksana kebijakan tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan untuk memperoleh hasil efektif dan efisien.

Dimensi ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah yang saling bertentangan akan menyulitkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan tersebut mempunyai unsur kejelasan. Keberadaan perintah-perintah yang tidak konsisten dalam menafsirkan suatu kebijakan yang dibuat akan menimbulkan kesalahpahaman bahkan kesalahan penafsiran oleh sasaran kebijakan tersebut. Sehingga dengan kondisi ini terjadi maka akan memperlambat tujuan kebijakan tercapai atau bahkan keefektifan implementasi kebijakan sangat sulit untuk terealisasikan sehingga tujuan-tujuan kebijakan tidak dapat dipahami maksimal oleh masyarakat.

2) Sumber Daya

Walaupun ketika sebuah perintah atau saran penyampaian kebijakan disampaikan secara akurat, jelas dan konsisten, jika tetapi dalam kondisi kualitas pelaksana memperoleh kekurangan sumber daya yang

diperlukan untuk menjalankan kebijakan, maka akan menghasilkan implementasi tidak akan efektif dan juga efisien. Sumberdaya merupakan faktor yang penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud dalam hal ini keberadaan sumber daya manusia yang kompeten dan memiliki kualitas kemampuan yang tepat untuk menjalankan tugas mereka, serta informasi, wewenang dan fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usulan tertulis menjadi pelayanan publik yang berfungsi.

a) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010: 98) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”*. Edward III dalam Widodo (2010: 98) menambahkan *“no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”*.

b) Sumber Daya Anggaran

Menurut Edward III, terbatasnya anggaran serta insentif pada implementor yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas dan salah satu merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program. Edward III dalam Widodo (2010: 101) menyimpulkan terkadang terjadinya keterbatasan sumber daya anggaran nantinya akan mempengaruhi pencapaian kebijakan. Hal ini kemudian bisa mengakibatkan program yang juga tidak berjalan optimal dan akan memberikan pengaruh pada keterbatasan perilaku kebijakan.

c) Sumber Daya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana prasarana yang digunakan dalam kegiatan operasional dan berwujud seperti gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

d) Sumber Daya Kewenangan

Sumber daya kewenangan menurut Edward III dalam Widodo (2010: 103) mengutarakan bahwa kewenangan yang baik akan memberikan perkembangan lembaga tersebut dalam melakukan kebijakan. Hal ini perlu untuk digunakan dalam menghadapi suatu masalah dan juga mewajibkan keputusan yang ditentukan.

3) Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010: 104)

dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III memandang disposisi sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementers*) untuk melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan dinyatakan berhasil bukan hanya ketika para pelaku kebijakan tahu dan mampu menjalankannya, tetapi juga ditentukan dari kemauan para pelaksana untuk mengerjakan kebijakan tersebut.

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan berbagai hambatan yang bisa mempengaruhi ketika implementasi kebijakan tidak dapat dijalankan baik oleh pelaksana kebijakan. Maka dari itu seharusnya seorang pelaksana memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan dan khususnya pada masyarakat. Insentif merupakan tindakan yang dianggap sebagai teknik yang disarankan digunakan dalam penanganan masalah dari sikap para pelaksana kebijakan dengan manipulasi insentif. Artinya kemudian orang yang bergerak sendiri didasari pada kepentingan pribadi. Maka dari itu tindakan memanipulasi insentif ini oleh berbagai pihak bisa saja menjadi pendorong atau faktor yang akan memberikan perubahan pelaksana dalam menjalankan kebijakan maupun untuk mencapai kepentingan bersama.

4) Struktur birokrasi

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi

di Amerika Serikat, yaitu:

- a) Birokrasi dipolisikan sebagai instrumen yang digunakan untuk penanganan keperluan publik.
- b) Birokrasi memiliki kepetingan atau hierarki yang berbeda
- c) Terdapat tujuan berbeda dalam keberadaan birokrasi
- d) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.

- e) Terdapatnya naluri untuk selalu hidup dalam menjalankan aktifitasnya. Oleh sebab itu biasanya dikatakan bahwa birokrasi jaran mati.
- f) Birokrasi umumnya berasal dengan bukan memiliki kekuatan netral tetapi juga tidak dikendalikan penuh dari pihak eksternal.

Walapun jika sebuah sumber implementasi dan para pelaksana kebijakan tersebut mengetahui apa serta bagaimana proses melakukannya, serta mempunyai rasa keinginan untuk melakukan, implementasi kebijakan dapat jadi masih belum efektif, karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi (Edward III,1980:11). Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan luar organisasinya.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi". Menurut Winarno (2005:150), "*Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". Edward III dalam Widodo (2010: 107) menyatakan bahwa: demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, sistem dan

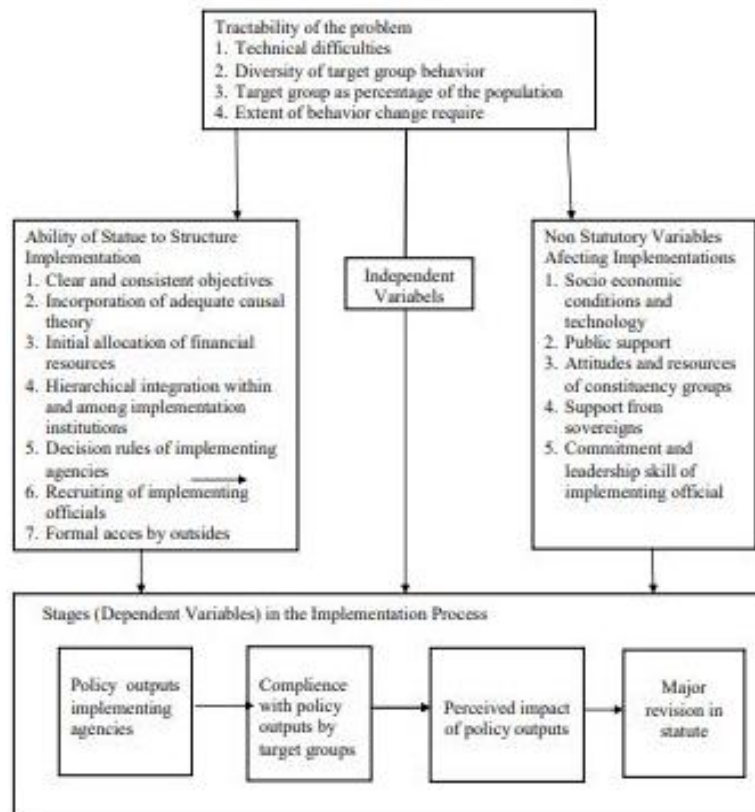
prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

d. Model Mazmanian dan Sabatier

Menurut Sabatier dalam Tachjan (2006) model implementasi kebijakan ialah:

“Ada dua model yang menjadi acuan dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini ada disetiap proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan sesuai model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.”

Gambar 3
Model Implementasi Top Down Mazmanian dan Sabatier



Sumber : Kasmad. 2018

e. Model Nakamura dan Smallwood

Nakamura dan Swallowood (1980) mengemukakan bahwa proses “kebijakan adalah proses yang rumit”. Implementasi kebijakan merupakan salah satu dari proses kebijakan yang tidak dapat dipisahkan dengan yang lain”.

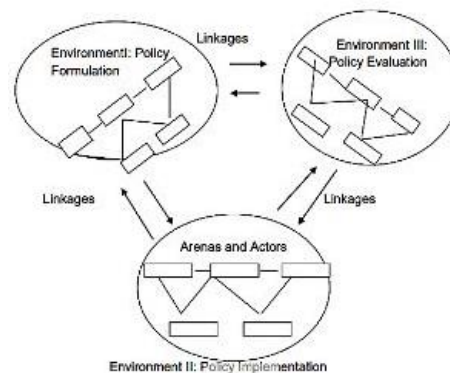
Adapun cara untuk mempelajari implementasi kebijakan dengan melihat kebijakan publik sebagai sebuah sistem tanpa adanya perangkat lain yang mendukung maka kebijakan tidak bisa berjalan dengan baik. Hal utama dalam proses kebijakan dapat dilihat sebagai seperangkat lingkungan fungsional, dimana prosesnya bermacam-macam. Model implementasi kebijakan yang diadopsi oleh Nakamura dan Swallowood disebut dengan *environments influencing implementation*, yang memiliki 3 elemen yaitu :

Tabel 1
Model Implementasi Kebijakan Oleh Nakamura & Swallowood

Lingkungan kebijakan	Fungsi
Lingkungan I	Formulasi Kebijakan
Lingkungan II	Implementasi Kebijakan
Lingkungan III	Evaluasi Kebijakan

Sumber : Mulyadi. 2016

Gambar 4
Model Nakamura & Swallowood



Sumber : Mulyadi, 2016

3. Implementasi dan Keberhasilan Kebijakan

Menurut Wibawa (1994), “implementasi kebijakan merupakan sebuah tindakan yang merupakan wujud keputusan terkait kebijakan yang sifatnya mendasari dan bahkan tertuang dalam peraturan perundangan hingga berbentuk kebijakan instruksi eksekutif yang sifatnya penting atau keputusan perundangan. Biasanya bentuk keputusan tersebut menerjemahkan berbagai macam peristiwa masalah yang akan ditindaklanjuti, hingga membentuk mengarahkan pada keinginan atau tujuan yang diharapkan dalam berbagai macam cara berdasarkan gambaran struktur proses implementasi. Selain itu dalam mewujudkan hasil implementasi yang efektif, semuanya dipengaruhi dengan keberadaan perilaku pelaksananya, lingkungan. Hal ini dikarenakan mereka semua berkaitan dengan kondisi keputusan pemerintah juga lingkungan yang dimana adalah objek kejadian-kejadian yang terjadi”.

Berhasilnya sebuah kebijakan dapat dilihat melalui adanya kesesuaian antara pelaksanaan dan juga tema, tujuan hingga sasaran

kebijakan tersebut. Dalam artinya artinya adalah “semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan”.

Dalam rangka pencapaian kesesuaian antara tujuan dan sasaran kebijakan dengan kenyataan di lapangan, salah seorang pakar bernama Jan Merse dalam (Sunggono, 1994) mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat menjadi penyebab keberhasilan dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu:

a. Informasi

Informasi merupakan salah satu penunjang keberhasilan kebijakan. Hal ini dikarenakan dalam pengimplementasian diperlukan sebuah sarana untuk penyatuan pemahaman, visi hingga misi kebijakan yang telah dirumuskan. Keberadaan informasi nantinya akan berproses secara efektif untuk sekelompok orang dalam bekerjasama. Kekurangan informan akan menghasilkan kurang tepatnya pemahaman kebijakan tersebut dipahami oleh para pelaksana hingga nantinya ke masyarakat dan kebijakan tersebut disosialisasikan dan diimplementasikan.

b. Isi Kebijakan

Isi kebijakan dalam hal ini berposisi sebagai suatu hal yang digunakan untuk bisa memberikan pengaruh dalam mengubah sikap untuk menghadapi masalah yang ada di lingkungan dalam membantu keberhasilan kebijakan nantinya Suatu kebijakan perlu memiliki maksud yang jelas juga tegas dengan memiliki berbagai unsur politik yang mengordinasikan antar berbagai pihak. Kegagalan kebijakan biasanya

terjadi akibat ketidakjelasan isi kebijakan atau ketidakpastian maupun ketidaktegasan pihak intern dan juga eksternal maupun kebijakan tersebut. Maka dari itu hal ini menunjukkan bahwa kekurangan sedikitpun bisa mempengaruhi keberhasilan kebijakan itu sendiri.

c. Dukungan

Dukungan yang dimaksud adalah bentuk fisik dan juga non fisik. Jika pelaksanaannya tidak memiliki dukungan yang cukup untuk kebijakan tersebut, maka akan memberikan pengaruh terhadap kebijakan tersebut ketika diimplementasikan. Ketika sebuah program atau kebijakan berlangsung haruslah didukung oleh partisipasi dan juga sarana prasarana yang baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pelaporan hingga kegiatan evaluasi.

e. Pembagian Potensi

Pembagian potensi yang dimaksud terdapatnya beberapa elemen yang berkaitan dengan kinerja koordinasi yang sifatnya interaktif antar pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan yaitu pemerintah, swasta hingga masyarakat itu sendiri. Keberadaan koordinasi perlu untuk meningkatkan kepentingan dan keinginan yang berbeda menjadi hal yang dapat dipertimbangkan. Sehingga kemudian saat koordinasi tersebut dilakukan, dapat menemukan titik temu atau kesimpulan yang diharapkan.

Wibawa (1992) mengemukakan faktor yang mempengaruhi kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi yaitu dengan keberadaan sumber daya, bentuk komunikasi antar organisasi, sifat atau karakter organisasi, kondisi sosial dan juga politiknya hingga sikap dari kekuasaan

itu sendiri.

Pernyataan Wibawa tersebut didukung dengan pernyataan Grindlen (1980), menyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat tercapai dengan dipengaruhi keberadaan dua variable yaitu dari segi konteks dalam artian adalah implementasi kebijakan yang dilakukan seperti apa. Sedangkan pada konteks kedua yaitu berbicara terkait kondisi dari lingkungan politik maupun aktifitas kegiatan administrasi. Untuk lebih jelas berikut adalah bagian kedua variabel tersebut : Kedua variabel tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Isi kebijakan: 1) pihak-pihak yang kepentingan dipengaruhi, 2) jenis manfaat yang diperoleh, 3) jangkauan perubahan yang diharapkan, 4) kedudukan mengambil keputusan, 5) pelaksana program, 6) sumber- sumber daya yang disediakan
- 2) Konteks implementasi: 1) kekuatan, minat dan strategi dari faktor yang terlibat, 2) institusi dan karakteristik pemerintah, 3) kepatuhan dan kepekaan.

4. Konsep Kawasan Tanpa Asap Rokok

Setiap tahunnya kondisi merokok di kalangan masyarakat mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada umumnya aktifitas merokok adalah kebiasaan yang dianggap buruk bagi kesehatan masyarakat. Namun faktanya dilapangan ternyata komsumsi rokok sudah sangat membudaya dan bahkan menjadi kebutuhan pokok oleh beberapa masyarakat. Hal ini kemudian dianggap berbahaya oleh masyarakat.

Melalui keberadaan atau kondisi inilah, maka kemudian ada tuntutan terhadap pemerintah untuk bisa melakukan tindakan dalam antisipasi kondisi tersebut. Salah satu upaya yang bisa dilakukan dengan membuat suatu program yang sifatnya memaksa masyarakat untuk tidak merokok pada lingkungan tersebut yaitu melalui program Kawasan bebas asap rokok.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2003 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan dirumuskan bahwa rokok merupakan hasil olahan tembakau terbungkus, , dalam hal ini termasuk cerutu dan bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotiana* dan spesies lainnya yang bersifat aktif serta mengakibatkan ketergantungan. Sedangkan tar merupakan senyawa polinuklir hidrokarbon aromatika yang bersifat kersinogenik yang mengandung racun sehingga dapat menyebabkan gangguan kesehatan.

Kawasan bebas asap rokok merupakan program dengan menempatkan sebuah lokasi atau ruang yang dianggap harus bebas dari asap rokok. Penggunaan Kawasan bebas asap rokok tersebut adalah untuk bisa memfasilitasi hak masyarakat untuk memperoleh kehidupan dan kondisi yang sama. Di Indonesia, tepatnya pada dalam UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009 telah diatur mengenai kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat, dimana pada pasal 115 mengamanahkan bagi pemerintah untuk menetapkan kawasan tanpa rokok bagi kebutuhan kesehatan masyarakat, yang meliputi area-area sebagai berikut : fasilitas pelayanan kesehatan, tempat kerja, dan tempat umum

lainnya yang diterapkan. Maka dari itu hal ini perlu untuk dijadikan pedoman dalam penelitian tersebut dikarenakan topiknya ada ingin mengkaji segala masalah yang ada di lapangan dengan kehidupan merokok.

5. Peraturan Desa Tentang Kawasan Bebas Asap Rokok

Program kawasan bebas asap rokok tersebut adalah salah satu cara yang dianggap mampu mengurangi pengembangan tembakau atau lebih khususnya lagi harus mengubah kebiasaan merokok. Banyaknya kekhawatiran tokoh masyarakat dan aparatur desa bone-bone dengan perilaku merokok warga yang dilakukan bukan hanya dilakukan orang dewasa tetapi juga dilakukan oleh anak-anak yang nyatanya masih berusia 6-12 tahun. Sehingga hal ini menjadi kekhawatiran di daerah tersebut.

Peraturan Desa Bone- Bone No. 1 Tahun 2009 tentang kawasan bebas asap rokok adalah sebuah kebijakan yang dibuat dan juga dikeluarkan kurang lebih dalam 11 tahun ini bertujuan untuk bisa mengubah pandangan masyarakat agar bisa hidup sehat dengan larangan merokok dan juga memberikan informasi oleh masyarakat luar yang nantinya akan berkunjung di Desa Bone-Bone. Selain itu atauran tersebut juga untuk meminimalisir kegiatan merokok, menjual hingga mengiklankan produk rokok di Kawasan bebas asap rokok tersebut. Jadinya program Kawasan asap rokok tersebut adalah salah satu cara yang sangat diyakini bisa memberikan perlindungan terhadap masyarakat terhadap bagaimana merokok memiliki resiko besar terhadap kesehatan hingga dapat menyebabkan lingkungan jadi tercemar. Penetapan kawasan tanpa rokok ini perlu diselenggarakan di fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses

belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang ditetapkan, untuk melindungi masyarakat yang ada dari asap rokok. Dengan adanya kebijakan kawasan tanpa rokok diharapkan agar masyarakat yang resah atau terganggu dengan sikap orang perokok bisa lebih leluasa menghirup udara bersih. Maka dari itu seharusnya program ini bisa diselenggarakan di seluruh Kawasan lokasi baik di tempat pelayanan kesehatan, tempat pembelajaran, hingga tempat bermain, tempat ibadah. Agar kemudian bisa membentuk dalam melindungi masyarakat dari asap rokok hingga masyarakat bisa menikmati atau menghirup udara bersih.

B. Definisi Konsep

Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Kawasan Tanpa rokok pada Desa Bone-Bone Kecamatan Baraka Kabupaten Enrekang maka peneliti menggunakan teori model dari Marilee S. Grindle (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994), model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. keberhasilannya ditentukan oleh derajat *impementability* dari kebijakan tersebut. isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan : Ini mencakup semua pihak yang terpengaruh oleh kebijakan, seperti kelompok-kelompok masyarakat, sektor bisnis, atau pemerintah.

2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan : Ini merujuk pada manfaat yang diharapkan dari kebijakan tersebut, seperti manfaat ekonomi, sosial, lingkungan, atau politik.
3. Derajat perubahan yang diinginkan Ini mencakup sejauh mana kebijakan diharapkan mengubah kondisi yang ada atau mencapai tujuan tertentu.
4. Kedudukan pembuatan kebijakan : Ini merujuk pada siapa yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dan sejauh mana mereka memiliki kewenangan atau pengaruh.
5. (Siapa) pelaksana program : ini merujuk pada siapa pelaku pelaksana dari kebijakan yang ada dan siapa saja yang terlibat
6. Sumber daya yang dikerahkan : ini merujuk pada sumber daya yang di kerahkan dalam pelaksanaan dan implementasi kebijakan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat : Ini mencakup identifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, kekuatan mereka, kepentingan yang mereka miliki, dan strategi yang mereka gunakan dalam proses implementasi.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa : Ini melibatkan analisis karakteristik lembaga-lembaga yang terlibat dalam

implementasi kebijakan, serta struktur kekuasaan di dalamnya.

3. Kepatuhan dan daya tanggap : Ini merujuk pada sejauh mana penerima kebijakan patuh terhadap aturan yang ditetapkan dan sejauh mana pemerintah merespon kebutuhan dan masukan dari penerima kebijakan.

Namun demikian, jika kita mencermati model Grindle, kita dapat memahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Model Grindle menyoroti kompleksitas implementasi kebijakan yang melibatkan interaksi antara berbagai faktor baik dari dalam maupun luar kebijakan itu sendiri. Dengan memperhatikan kedua aspek ini, peneliti dan pembuat kebijakan dapat memiliki pemahaman yang lebih baik tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

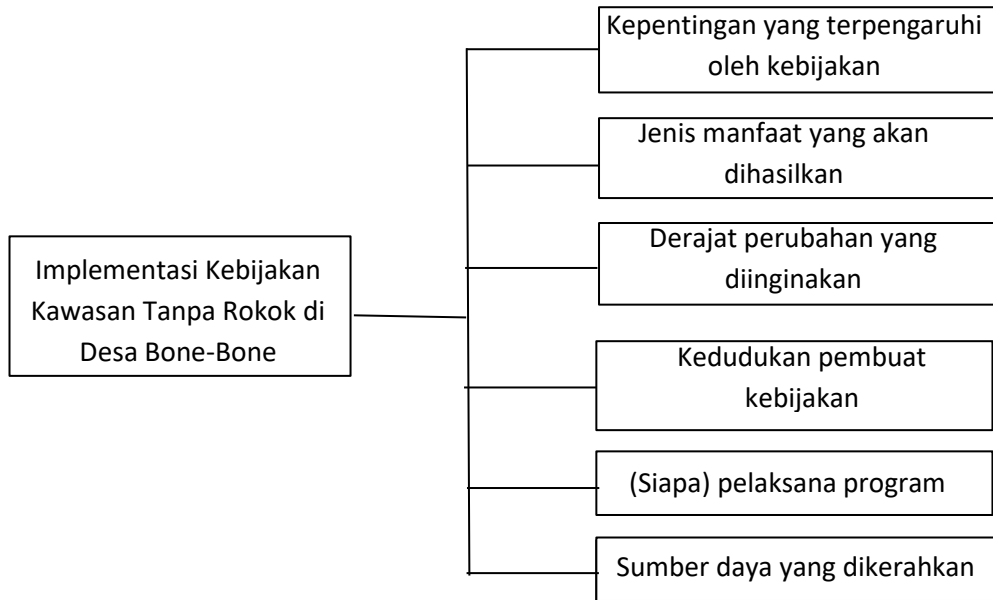
Sehingga dalam penelitian dapat memudahkan penelitian mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Kawasan Tanpa rokok pada Desa Bone-Bone Kecamatan Baraka Kabupaten Enrekang dengan melihat isi kebijakan yang tercantum dan konteks implementasinya dan mengetahui bagaimana penerapan keberhasilan dan tantangan dalam

pelaksanaan kebijakan serta mengetahui bagaimana peran Dinas Kesehatan Kabupaten Sidrap dalam menerapkan implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok.

C. Kerangka Konsep

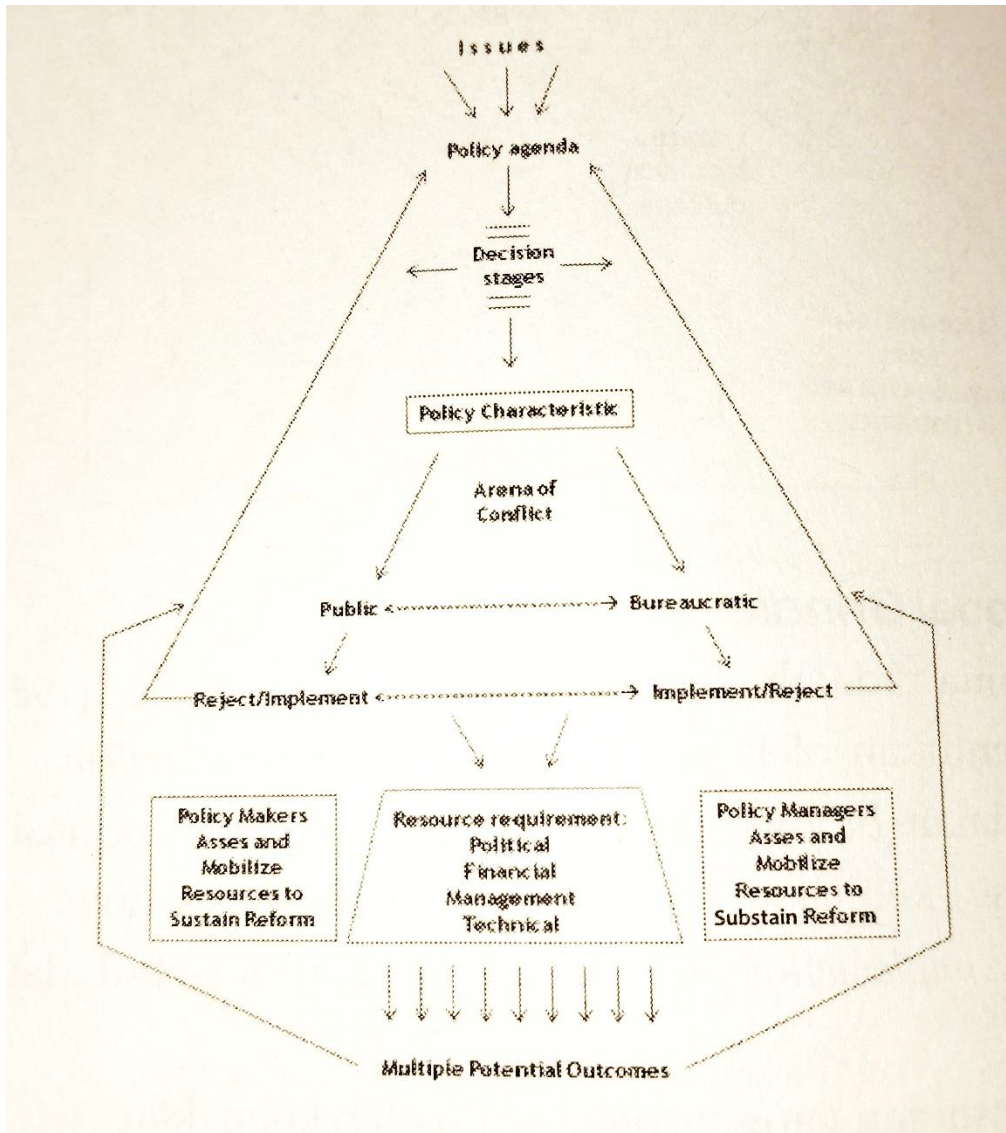
Berdasarkan uraian pada kajian pustaka maka dibuat kerangka berpikir tentang kinerja implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok di desa Bone-bone kecamatan baraka kabupaten Enrekang. Kinerja implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok di desa Bone-bone kecamatan baraka kabupaten Enrekang ini menggunakan teori implementasi kebijakan model dari Marilee S. Grindle (1980). Dikemukakan oleh Wibawa (1994), “model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya, ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. keberhasilannya ditentukan oleh derajat *impementability* dari kebijakan tersebut”.

Gambar 5
Kerangka Konsep



Sumber : Grindle. 1980

**Gambar 6
Model Grindle**



Sumber : Marilee S. Grindle (1980)