

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. STRATEGI

1. Pengertian Strategi

Banyak dikisahkan di berbagai literatur tentang strategi, para tentara prajurit Romawi ternyata banyak yang sinis terhadap para jenderal yang memimpinnya perang. Menurut para prajurit tersebut kegemilangan yang menjelmakan menjadikan kekaisaran romawi besar dan kuat bukan karena para petinggi militer atau para jenderal itu, melainkan para prajurit yang langsung berperang. Para sekelompok orang-orang yang berpangkat tinggi tadi dituduh hanya kumpul-kumpul di tenda-tenda untuk menyusun rencana perang. Padahal mereka berpandangan, para jenderal-lah yang semsetinya turun di medan perang dan menggelorakan semangat tempur.

Pandangan para prajurit tentu beda dengan pandangan para jenderal yang menjadi panglima perang. Dipihak lain harus diakui bahwa sejarah mengatakan pula bahwa sebenarnya jenderal-jenderal itu telah berbuat tepat. Nyatanya berkat rencana dan strategi para jenderal itu pasukan Romawi meraih kemenangan sehingga memiliki peraturan begitu luas.

Dengan ilustrasi diatas awalnya konsep strategi selalu dikaitkan dengan perang, karena peranglah yang seringkali menggunakan *term* atau istilah strategi dalam rangka memenangkan peperangan atau pertempuran. Strategi menurut Kamus

Besar Bahasa Indonesia adalah “ilmu dan seni menggunakan semua sumber daya bangsa-bangsa untuk melaksanakan kebijakan tertentu dalam perang dan damai atau ilmu dan seni memimpin bala tentara untuk menghadapi musuh dalam perang, dalam kondisi yang menguntungkan” (Anonim:2005)

Dalam perkembangannya, pengertian strategi tidak hanya terbatas dan berhubungan dengan militer saja, tetapi menjadi lebih luas. Seperti yang dikemukakan oleh Suryono (2001:59-60) strategi adalah “seni dan ilmu untuk mendistribusikan dan menggunakan sarana-sarana untuk kepentingan tertentu”. Strategi sebagai salah satu seni memerlukan kepekaan intuisi atau *feeling*. Sedangkan strategi sebagai ilmu pengetahuan merupakan suatu hal yang terus menerus berkembang untuk menemukan cara-cara baru terutama dalam kaitannya dengan perkembangan penggunaan teknologi.

Pada prinsipnya berkaitan dengan persoalan kebijakan pelaksanaan, penentuan tujuan yang hendak dicapai serta penentuan cara-cara atau metode penggunaan sarana-sarana tersebut. Oleh karena itu, strategi perlu didukung oleh suatu kemampuan (*capability*) untuk mengatasi kesempatan atau peluang (*opportunity*) yang ada (Suryono, 2001:60).

Dari kedua defnisi tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa strategi adalah cara atau usaha atau tindakan yang dilakukan melalui pengambilan keputusan / kebijakan untuk mencapai tujuan atau memecahkan masalah secara efektif dan efisien, dengan menggunakan semua sumber daya yang dimiliki dan berdasarkan pertimbangan yang wajar.

2. Syarat-syarat Strategi

Orientasi strategi bertumpu pada implikasinya di dalam kehidupan sehari-hari.

Agar penyusunan strategi dapat berjalan dengan tepat sasaran dan diimplementasikan secara efektif, maka ada tiga hal mutlak yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. Strategi yang dirumuskan harus konsisten dengan situasi yang dihadapi organisasi. Strategi yang dirumuskan harus mampu disatu pihak memperoleh manfaat dari berbagai peluang yang diperkirakan akan timbul dan dipihak lain memperkecil dampak berbagai faktor yang sifatnya negatif atau bahkan berupa ancaman bagi kelangsungan organisasi.
- b. Strategi harus memperhitungkan secara realistis kemampuan suatu organisasi dalam menyediakan berbagai daya, sarana, prasarana, dan dana yang diperlukan untuk mengoperasionalkan strategi tersebut.
- c. Strategi yang telah ditentukan dioperasionalkan secara teliti. Tolok ukur tepat tidaknya suatu strategi bukan terlihat pada proses perumusan saja, akan tetapi juga mencakup pada operasional atau pelaksanaannya (Siagian, 2002:102-103).

3. Manfaat Strategi

Strategi ditetapkan suatu organisasi sebagai kelanjutan dari perencanaan kegiatan yang akan dilakukan. Penentuan strategi ini tentunya tidak terlepas dari rantai kegiatan yang akan dicapai pada masa yang akan datang. Secara implisit Siagian (2002) menjelaskan manfaat dari penetapan strategi pada organisasi, antara lain :

- a. Memperjelas makna dan hakikat suatu perencanaan melalui identifikasi rincian yang lebih spesifik tentang bagaimana organisasi harus mengelola bidang-bidang yang ada dimasa yang akan datang.
- b. Merupakan langkah-langkah atau cara yang efektif untuk implementasi kegiatan dalam rangka pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Sebagai penuntun atau rambu-rambu dan arahan pelaksanaan kegiatan diberbagai bidang.

- d. Dapat mengetahui secara konkret dan jelas tentang berbagai cara untuk mencapai sasaran atau tujuan serta prioritas pembangunan pada bidang-bidang tersebut berdasarkan kemampuan yang dimiliki.
- e. Sebagai rangkaian dari proses pengambilan keputusan dalam menyelesaikan berbagai macam permasalahan.
- f. Mempermudah koordinasi bagi semua pihak agar mempunyai partisipasi dan persepsi yang sama tentang bentuk serta sifat interaksi, interdependensi dan interrelasi yang harus tetap tumbuh dan terpelihara dalam mengelola jalannya roda organisasi, sehingga akan mengurangi atau bahkan menghilangkan kemungkinan timbulnya konflik antara berbagai pihak terkait. Dengan demikian strategi dapat berjalan sesuai dengan yang telah diharapkan (Siagian, 2002:206-209).

B. KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian kebijakan

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai posisi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan publik, sehingga setiap kebijakan publik harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (Islamy, 2007:10).

Istilah *policy* sendiri dapat diartikan menjadi kebijakan ataupun kebijaksanaan. Ada begitu banyak pendapat mengenai arti *policy*. Lasswell dan Kaplan seperti yang dikutip dalam Islamy (2007:15) memberi arti kebijaksanaan sebagai *a projected program of goals, values and practice* (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah).

Anderson (1978) seperti yang dikutip dalam Wahab (2008:2) merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi

pemerintah) atau serangkaian aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Carl J. Frederick mendefinisikan kebijaksanaan sebagai berikut :

Kebijaksanaan 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 (Wahab, 2008:3)

Dari beberapa definisi yang ditawarkan sebelumnya, memang sulit untuk memberikan makna tunggal terhadap suatu konsep kebijakan. Wahab (2008) memberikan penjelasan dengan maksud mengajak kita memperluas pemahaman mengenai konsep kebijakan tersebut dengan memperhatikan beberapa hal dibawah ini :

- 1) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- 2) Kebijakan seandainya tidak secara serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- 3) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
- 4) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- 5) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- 6) Kebanyakan para penulis buku kebijakan publik dalam mendefinisikan kebijakan (*policy*) tidak lupa memasukkan kedalam definisinya itu akan perlunya setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu, baik eksplisit maupun implisit.
- 7) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- 8) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi (antar unit-unit dalam lingkungan organisasi tertentu)
- 9) Kebijakan meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lambaga pemerintah)
- 10) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

2. Pengertian kebijakan publik.

Menurut Anderson (1978) seperti yang dikutip dalam Wahab (2008:5) kebijakan publik dapat juga diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam hal ini, aktor-aktor yang bukan pemerintah atau swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka implikasi dari pengertian kebijakan publik menurut Anderson adalah :

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengubah pada tujuan dari pada perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b. Kebijakan publik pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan publik ini bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif dan negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif adalah keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan (Wahab, 2008:6-7)

Kebijakan publik memang sudah sepatutnya mengabdikan pada kepentingan masyarakat, sehingga segala kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya berdasar kepentingan pemerintah atau pihak-pihak tertentu saja, melainkan juga benar-benar mempunyai tujuan untuk mengatasi permasalahan ataupun berdasarkan kepentingan masyarakat.

Dalam keilmuan kebijakan publik, hingga kini sangat banyak jumlah keputusannya sehingga hal ini juga mengakibatkan banyak sekali pengertian-

pengertian mengenai kebijakan publik. Definisi lain mengenai kebijakan Negara juga dikemukakan oleh Dye (1978) yang dikutip dalam Wahab (2008:4) yang menjelaskan bahwa kebijakan publik/kebijaksanaan Negara itu ialah :

“Pilihan tindakan apapun yang dilakukan ataupun tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.”

Definisi diatas sudah cukup memberikan kita gambaran apa itu kebijaksanaan publik. Namun dari pengertian diatas tadi antara keinginan pemerintah dengan kenyataannya tentu ada perbedaan.

W.I Jenkins (1978:15) yang dikutip dalam Wahab (2008:4) merumuskan kebijaksanaan Negara sebagai :

A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selections of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.

(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut)

Memang dalam hal pengambilan keputusan sudah barang tentu menjadi pekerjaan seorang aktor politik, tapi persepsi mengenai aktor politik itu sendiri oleh masyarakat bisa diartikan berbeda. Karena spekulasi yang berkembang dimasyarakat yaitu pengambilan keputusan yang dilakukan oleh aktor politik, tentu saja akan menghasilkan sebuah keputusan yang nantinya hanya mementingkan kepentingan politiknya saja tanpa mementingkan kepentingan dan harapan masyarakat.

Nakamura dan Small Wood yang dikutip dalam Wahab (2008:52) memandang kebijakan publik kedalam tiga aspek yaitu perumuan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa kebijakan publik ialah : “serentetan intruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.”

Dari banyaknya pengertian mengenai kebijakan publik tersebut menurut Islamy (2007:20-21) ada implikasi dari pengertian kebijakan publik yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- 2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan akan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- 3) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- 4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

3. Ciri-ciri kebijakan publik.

Wahab (2008) didalam bukunya yang berjudul “Analisis Kebijaksanaan” menjelaskan bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh apa yang oleh David Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki, dan sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat daam

urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka (Wahab, 2008:5-6).

Penjelasan yang dikemukakan di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan negara. Menurut Wahab (2008) implikasi-impikasi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang secara acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah kepada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya kebijaksanaan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan pula diikuti dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
3. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur

perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.

4. Kebijakan negara kemungkinan berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif. Dalam bentuk yang positif kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif, ia memungkinkan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan (Wahab, 2008:6-7).

Kebijakan negara paling tidak dalam bentuknya yang positif, pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Para warga masyarakat dengan demikian menerima sebagai sesuatu yang absah. *Public policy* sebagaimana demikian memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijaksanaan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta (Wahab, 2008:7). Jadi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang memiliki landasan hukum mempunyai kekuatan dalam daya ikat, sehingga banyak dari masyarakat yang kemudian mematuhi kebijakan-kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah sebagai suatu tindakan yang diharapkan memberikan dampak positif bagi masyarakat.

Menurut Wahab (2008) hakikat kebijaksanaan publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tersebut diatas akan dapat kita pahami lebih baik lagi apabila kebijaksanaan itu kita perinci lagi lebih lanjut kedalam beberapa kategori yaitu :

1) *Policy demands* (tuntutan kebijaksanaan)

Tuntutan kebijaksanaan ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.

2) *Policy decisions* (keputusan kebijaksanaan)

Keputusan kebijaksanaan ialah keputusan-keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan, atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara.

3) *Policy statement* (pernyataan kebijaksanaan)

Pernyataan kebijaksanaan adalah pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijaksanaan negara tertentu. Termasuk dalam hal ini ialah Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden, dan Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif dan keputusan-keputusan peradilan maupun pernyataan-pernyataan dan pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat dan tujuan pemerintah serta apa yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Namun dalam hal ini patut dicatat pernyataan kebijaksanaan sebagai terungkap

dalam ucapan-ucapan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah ini kalau kita amati dengan cermat tak jarang saling bertentangan.

4) *Policy output* (keluaran kebijaksanaan)

Keluaran kebijaksanaan adalah merupakan wujud kebijaksanaan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijaksanaan ini ialah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah yang dapat kita bedakan dari apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

5) *Policy outcomes* (hasil akhir kebijaksanaan)

Hasil akhir kebijaksanaan negara ialah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada di dalam masyarakat.

4. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Lindblom (1986) yang dikutip dalam Winarno (2007:32) menjelaskan bahwa :

“proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik.”

Namun demikian beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Seperti misalnya tahap penilaian kebijakan seperti yang

tercantum dalam bagan dibawah ini bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan (Winarno, 2007:32).

**GAMBAR 1
TAHAP TAHAP KEBIJAKAN PUBLIK**



Sumber : kebijakan publik teori dan proses, Media pressindo, 2007

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena 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 ini didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” 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 keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya

finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan akan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan (Winarno, 2007:33-34).

5. Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi kebijakan publik merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan adalah suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang mengandung maksud politis dengan adanya intervensi berbagai macam kepentingan. Untuk menggambarkan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh Bardach dalam Agustino (2006:138), yaitu :

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengesankan bagi telinga para

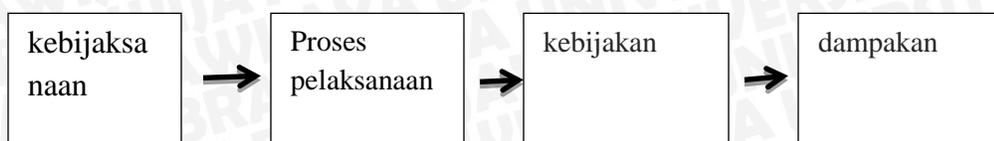
pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap klien.”

Sedangkan Mazmanian dan Sebastier yang dikutip dalam Agustino (2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Van Meter dan Van Horn yang dikutip dalam Agustino (2006:139) juga berusaha mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai: “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Sunggono, 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara skematis seperti berikut ini :



Gambar 2

Sumber :Sunggono (1994:139)

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 sebagai "*policy performance*". Secara konkrit antara lain dapat dilihat dari jumlah dan isi dari barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat misalnya. Perubahan-perubahan masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga "*policy outcome*" atau "*policy impact*". Dengan sendirinya didalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping "*policy performance*" yang diperoleh.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi tidak hanya menyangkut kinerja badan-badan administratif saja, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Untuk lebih jelasnya implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan.

C. PATOLOGI SOSIAL

1. Pengertian patologi sosial

Pada zaman pertemuan banyak kebudayaan sebagai hasil dari semakin padatnya jaringan komunikasi daerah, nasional, dan internasional. Amalgamasi antara bermacam-macam kebudayaan itu kadangkala bisa berlangsung lancar dan lembut. Tetapi tidak jarang pula sebagiannya berlangsung melalui konflik-konflik hebat. Terjadilah konflik-konflik budaya dengan kemunculan situasi sosial yang tidak bias dirukunkan sehingga mengakibatkan kecemasan, ketegangan dan ketakutan dikalangan rakyat banyak, yang semuanya tidak bias dicernakan dan dintegrasikan oleh individu.

Kartono (1992:1) menyatakan bahwa pada awal abad ke-20 para sosiolog mendefinisikan patologi sosial sebagai semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan, dan hukum formal. Secara etimologis, kata patologi berasal dari kata *Pathos* yang berarti *disease/penderitaan/penyakit* dan *Logos* yang berarti berbicara tentang ilmu. Jadi, patologi adalah ilmu yang membicarakan tentang penyakit atau ilmu tentang penyakit. Maksud dari pengertian diatas bahwa patologi adalah ilmu yang membicarakan tentang asal usul dan sifat-sifatnya penyakit. Konsep ini bermula dari pengertian penyakit di bidang ilmu kedokteran dan biologi yang kemudian dberlakukan pula untuk masyarakat karena masyarakat itu tidak ada bedanya dengan organisme atau biologi sehingga dalam masyarakatpun dikenal dengan kosnep penyakit. Sedangkan kata sosial adalah tepat atau wadah pergaulan hidup antar

manusia yang perwujudannya berupa kelompok manusia atau organisasi yakni individu atau manusia yang berinteraksi/berhubungan secara timbal balik bukan manusia atau manusia dalam arti fisik. Tetapi, dalam arti yang lebih luas yaitu *community* atau masyarakat.

Maka pengertian Patologi sosial ialah suatu gejala dimana tidak ada persesuaian antara berbagai unsur dari suatu keseluruhan, sehingga dapat membahayakan kehidupan kelompok atau sangat merintangi pemuasan keinginan fundamental dari anggota dengan akibatnya pengikatan sosial patah sama sekali (Simandjuntak, 1981:1).

Pengertian patologi sosial mengandung arti ganda yaitu :

1. Suatu gambaran tentang kondisi masyarakat dalam keadaan sakit dan atau abnormal yang ditandai dengan gejala-gejala sosial seperti gelandangan, prostitusi dan sejenisnya yang merupakan permasalahan sosial yang selalu ada di kota-kota besar sejak zaman dahulu hingga kini.
2. Ilmu pengetahuan tentang masyarakat yang “sakit” tersebut yang merupakan bagian dari sosiologi, dan dalam kekhususannya merupakan bagian pula dari kriminologi.

Sedangkan menurut Becker yang dikutip dalam Soekanto (1988:7) menyatakan bahwa :

“patologi sosial sebagai tindak menyimpang yang merupakan kegagalan mematuhi aturan yang ditetapkan atau dirumuskan oleh kelompok masyarakat tertentu.”

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa patologi sosial merupakan penyakit yang timbul dalam masyarakat yang disebabkan oleh ketidaksesuaian seluruh unsur didalam masyarakat sehingga dapat mengganggu aktifitas masyarakat tertentu.

2. Sebab – sebab munculnya patologi sosial

Patologi sosial merupakan gejala yang cukup kompleks dalam arti faktor penyebabnya berasal dari berbagai bidang, baik itu bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan pertahanan keamanan. Faktor–faktor tersebut dapat memicu terjadinya masalah–masalah sosial. Gejala–gejala sosial menurut Kartono (1992:2) antara lain:

- a. Semua bentuk tingkah laku yang melanggar atau memperkosa adat istiadat masyarakat.
- b. Situasi sosial yang dianggap oleh sebagian besar warga masyarakat mengganggu.

Berdasarkan penjelasan tersebut, jelas bahwa suatu norma dalam masyarakat harus dipatuhi. Perilaku masyarakat yang tidak sesuai dengan norma dan adat istiadat dalam masyarakat disebut sebagai tingkah laku yang menyimpang dan dianggap sebagai suatu gejala masalah sosial. Pada hakikatnya masalah sosial merupakan produk atau konsekuensi yang tidak diharapkan dari suatu sistem sosiokultural. Implikasi yang kompleks dari akibat masalah sosial ini adalah disorganisasi/disintegrasi sosial. Disamping itu disorganisasi sosial merupakan produk sampingan dari perkembangan teknologi, meluasnya arus globalisasi, ilmu pengetahuan. Industri, urbanisasi dan lain-lain. Disorganisasi sosial bisa muncul

dalam masyarakat, baik itu individu atau kelompok. Disorganisasi sosial ini akan mengakibatkan runtuhnya fungsi pengontrol dan memberikan kemungkinan pada individu bertingkah laku semaunya sendiri tanpa terkendali.

3. Perilaku menyimpang

Deviasi atau penyimpangan yang terjadi pada individu dalam suatu masyarakat dapat diartikan sebagai sebuah tingkah laku yang menyimpang dari ciri – ciri karakteristik rata-rata dan kebanyakan atau populasi. Perilaku menyimpang mempunyai pola hubungan sebab akibat dengan disorganisasi sosial. Terjadinya disorganisasi sosial dalam masyarakat, akan menyebabkan individu berbuat semaunya karena tidak adanya fungsi control dari masyarakat. Banyak sosiolog yang memberikan definisi hampir sama antara tingkah laku yang menyimpang dengan tingkah laku abnormal. Untuk membedakannya Kartono (1992:13) menjelaskan :

“tingkah laku normal adalah tingkah laku yang adekwat (serasi, tepat) yang bisa diterima oleh masyarakat pada umumnya. Tingkah laku pribadi yang normal adalah perilaku yang sesuai dengan pola kelompok masyarakat tempat ia berada, sesuai pula dengan norma-norma sosial yang berlaku pada saat dan tempat tertentu sehingga tercapai relasi interpersonal yang memuaskan. Tingkah laku menyimpang adalah tingkah laku yang tidak adekwat, tidak bisa diterima oleh masyarakat pada umumnya dan tidak sesuai dengan norma sosial yang ada.”

Dengan demikian sebuah perilaku masyarakat yang dikatakan menyimpang adalah ketika sikap individu dalam masyarakat melanggar aturan norma atau aturan yang ada dalam masyarakat tersebut.

4. Aspek – aspek perilaku menyimpang

Aspek – aspek yang ada dalam penyimpangan perilaku dibedakan menjadi :

a. *Aspek lahiriyah*, adalah aspek yang bisa kita amati dengan jelas, aspek ini terbagi dalam :

1. Penyimpangan aspek lahiriyah verbal, contohnya kata-kata makian yang tidak senonoh, kotor, sumpah serapah, dll.
2. Penyimpangan lahiriyah yang non verbal adalah semua tingkah laku yang non verbal yang nyata kelihatan.

b. *Aspek-aspek simbolik yang tersembunyi*

Aspek ini mencakup sikap hidup, emosi-emosi, sentimen-sentimen, ataupun motivasi-motivasi yang mengembangkan tingkah laku yang menyimpang. Yang terpenting dari proses simbolisasi adalah simbolisasi diri atau penanaman diri. Dengan penanaman diri ini seseorang anak yang tumbuh dan berkembang dilingkungan yang buruk akan mudah mengoper warisan budaya yang buruk pula kepada masyarakat disekitarnya.

Proses penanaman diri tersebut pada umumnya berlangsung diluar kesadaran individu dan berjalan perlahan-lahan. Keberlangsungan tersebut memunculkan proses sosialisasi dari tingkah laku menyimpang pada anak tersebut yang dimulai dari usia yang sangat muda. Hal ini juga membentuk pola tingkah laku penyimpangan yang progresif yang lama-kelamaan berkembang menjadi kabiasaan patologis dalam masyarakat. Seperti contoh seorang anak yang mempunyai masalah keluarga (*broken home*) yang kemudian lari dari lingkungan keluarga karena merasa dirinya tidak

diperhatikan dan merasa tidak nyaman atas adanya suatu masalah keluarga yang kemudian mencari jati diri diluar lingkungan keluarga. Dalam lingkungan yang luas anak tersebut bisa saja menemui dampak-dampak negatif. Bisa saja anak tersebut mengalihkan permasalahan dengan memakai narkoba, terjerat dalam lingkungan seks bebas dan tindakan kriminal yang lain.

5. Jenis-jenis penyimpangan perilaku dan lingkungannya.

Sifat dari perilaku atau deviasi ini bisa tunggal dan bisa juga jamak. Disebut tunggal jika seseorang hanya melakukan tindakan kriminal saja. Disebut jamak jika seseorang melakukan penyimpangan ganda, misalnya seseorang itu disamping melakukan tindakan kriminal, juga melakukan tindakan asusila. Penyimpangan perilaku tidak pernah berlangsung dalam keadaan vakum, tetapi selalu berlangsung dalam satu konteks sosiokultural dan antar personal. Kartono (1992:18) menyebutkan penyimpangan antar personal meliputi :

- a. Individu-individu dengan tingkah laku menyimpang yang menjadi “masalah” merugikan dan destruktif bagi orang lain dan tidak bagi diri sendiri.
- b. Individu dengan tingkah laku menyimpang yang menjadi masalah bagi diri sendiri tetapi tidak bagi orang lain.
- c. Individu dengan perilaku menyimpang yang menjadi masalah bagi orang lain dan diri sendiri.

Sehubungan dengan lingkungan sosiokulturalnya, Kartono (1992:18-20) menyebutkan penyimpangan ini dibedakan menjadi tiga macam yaitu :

a. Penyimpangan individual

Munculnya penyimpangan individual disebabkan oleh ciri khas yang unik dari individu itu sendiri, baik yang berasal karena faktor biologis maupun

faktor kultural dan sosial. Penyimpangan ini disebabkan oleh konflik-konflik yang ditimbulkan oleh identifikasi yang kotriversial antara satu dengan yang lain. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah anak-anak jenius, anak-anak luar biasa, penemu, anak idiot, dan lain-lain.

b. Penyimpangan situasional.

Penyimpangan ini disebabkan oleh berbagai macam pengaruh diluar dari individu, berbagai pengaruh individu tersebut akhirnya menumpuk dan menjadi disorganisasi sosial. Apabila penyimpangan ini berlangsung secara meluas dalam masyarakat maka akan menyebabkan penyimpangan situasional kumulatif. Contohnya adalah korupsi, pemberontakan anak remaja, dan lain-lain.

c. Penyimpangan sistematis.

Penyimpangan ini merupakan penyimpangan suatu sistem tingkah laku individu yang disertai oleh organisasi sosial khusus, status formal, peranan-peranan, nilai-nilai, rasa kebanggaan, norma dan moral tertentu yang semuanya berbeda dengan situasi umum. Segala perilaku yang menyimpang dari norma umum dibenarkan oleh semua anggota kelompok yang melakukan penyimpangan itu sehingga penyimpangan berubah menjadi penyimpangan yang telah terorganisasi. Kelompok penyimpangan ini memiliki adat istiadat dan moralitas yang khas dan berbeda dengan pada umumnya. Pembentukan penyimpangan ini muncul secara spontan diakibatkan oleh penyimpangan situasional kumulatif.

Contoh dari penyimpangan ini adalah munculnya gerombolan mafia, anak-anak berandalan, geng penyelundupan, kelompok pecandu narkoba, kelompok wanita tuna susila yang terorganisir, dan lain-lain.

D. HIV / AIDS

1. Pengertian HIV / AIDS

AIDS adalah singkatan dari *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (sindrom cacat dapatkan pada imunitas). Ini adalah infeksi virus yang bisa menyebabkan kerusakan yang parah dan tidak bisa diobati pada sistem imunitas, sehingga korbannya terbuka terhadap infeksi dan kanker tertentu (Weber, 1996:3).

AIDS sebenarnya adalah kumpulan gejala penyakit atau sindroma. Oleh karena pertahanan tubuh sudah lemah, maka berbagai jenis penyakit yang biasanya tidak menimbulkan gangguan pada orang yang sistem kekebalannya normal. Pada beberapa kasus AIDS, misalnya, ditemukan jenis radang paru-paru yang jarang didapat manusia yang disebabkan oleh *pneumocystis carinii*, yakni sejenis parasit yang biasanya tidak merugikan manusia. Juga ada kasus orang dengan AIDS yang menderita jenis kanker kulit yang dinamakan *sarkoma kaposi* yang jarang didapat (Yatim, 2006:1).

Di Indonesia kita sering menggunakan istilah *penderita* AIDS untuk menunjukkan orangnya, karena AIDS memang disamakan dengan penyakit, ada beberapa pihak yang lebih suka memakai istilah “orang-orang yang mempunyai AIDS” karena orang-orang tersebut menderita penyakit lain.

2. Penyebab HIV / Aids

AIDS disebabkan oleh virus yang dikenal sebagai *Human T-cell Lymphotropic Virus Type III* (HLTV-III), atau *Lymphadenopathy Associated Virus* (LAV). HLTV-III adalah retrovirus: ini adalah tipe unik virus yang mengandung RNA yang mampu menghasilkan DNA dalam sel darah yang dikenal sebagai *limfosit*, yang bertanggung jawab atas sistem imunitas tubuh dan yang melindungi kita terhadap infeksi. Limfosit yang terinfeksi dirusak oleh virus HLTV-III, sehingga sistem imunitas pun rusak. Selanjutnya ini bisa menimbulkan infeksi dan kanker tertentu yang terbentuk di dalam tubuh. Kondisi inilah yang disebut AIDS (Weber, 1996:4).

Sistem imunitas terdiri dari suatu rangkaian struktur di seluruh tubuh yang melindungi kita dari infeksi. Karena dalam banyak hal serupa dengan polisi tubuh yang mengenali penyerbu asing dan mengnonaktifkan penyerbu itu. Jenis imunitas yang menjadi perhatian kita sehubungan dengan AIDS adalah yang dihasilkan oleh sel darah putih yang dikenal sebagai limfosit. Fungsi imunitas sel dibagi menjadi dua jenis, *humoral* dan *selulari*. sistem imunitas humoral berasal dari *limfosit B* (berasal dari bursa) yang menghasilkan bahan kimia (anti bodi) yang khususnya mengnonaktifkan penyerbu asing. Sistem imunitas selular beraal dari *limfosit T* (berasal dari timus) yang menghasilkan suatu variasi kurir kimiawi, dan bisa menyebabkan kebinasaan aktual virus penyerbu. *Limfosit T* lebih jauh dibagi menurut fungsi mereka: pertama, yang terutama bertanggung jawab untuk membunuh dan menetralkan organisme penyerbu dan kedua, sel pembantu yang mengkoordinasi

peranan semua sel imunitas. Sel Limfosit T pembantu ini (dikenal sebagai T pembantu) adalah sel yang secara spesifik terinfeksi oleh HTLV-III.

Karena limfosit T pembantu rusak akibat terinfeksi oleh virus HTLV-III, maka komunikasi dalam sistem imunitas terganggu. Akibatnya sistem imunitas bisa rusak dan tidak bisa diperbaiki lagi. HIV hanya ditularkan dari satu orang kepada orang lainnya melalui pertukaran cairan tubuh seperti darah, air mani, cairan vagina, dan air susu ibu. Oleh karena itu, HIV menular melalui :

- a. Hubungan seks
- b. Pengguna jarum suntik yang pernah dipakai orang lain yang tertular HIV
- c. Transfusi darah yang mengandung HIV
- d. Hubungan perinatal, yakni dari ibu hamil kepada janin atau bayi yang disusunya.

Virus AIDS hadir di dalam darah dan cairan tubuh orang yang terinfeksi untuk jangka waktu yang lama. Virus ini menyebar melalui darah, hubungan seks, dan inseminasi buatan. Dalam kasus penularan lewat darah, nampaknya virus dimasukkan secara langsung kedalam aliran darah. Hal ini terjadi jika seseorang menerima transfusi darah dari donor yang sakit, ketika penderita hemofilia mendapatkan agen pembeku darah yang sudah tercemar, dan ketika seseorang pecandu obat memakai jarum suntik yang pernah digunakan oleh orang yang sudah tertulari.

Virus tersebut juga bisa ditularkan melalui hubungan seks, disebabkan oleh perdarahan yang terjadi sewaktu mengadakan hubungan seks. Mayoritas pasien AIDS

(lebih dari sembilan puluh sembilan persen) termasuk kelompok risiko tinggi, yaitu pria homoseks, penyalahgunaan obat yang menggunakan suntikan, penerima transfusi darah, penderita hemofilia, dan pasangan heteroseks dari orang yang sudah tertulari.

3. Strategi Nasional untuk Penanggulangan HIV / AIDS

Menyadari bahwa AIDS dapat dan akan mempunyai dampak terhadap masyarakat Indonesia, pemerintah Republik Indonesia telah menyusun sebuah strategi penanggulangan AIDS di tanah air pada Juni 1994. Strategi ini menjabarkan :

- a. Pentingnya masyarakat dan pemerintah bergandengan tangan untuk mencegah penularan HIV.
- b. Perlunya memperhatikan nilai-nilai agama serta adat yang berlaku setempat
- c. Pentingnya peran kesejahteraan keluarga dan sistem dukungan masyarakat.
- d. Bahwa program pencegahan harus bertopang pada usaha memperkuat perilaku yang tidak memudahkan tertularnya HIV
- e. Bahwa setiap orang mempunyai hak atas informasi akurat
- f. Bahwa setiap kebijakan, program, dan pelayanan harus menghargai dan menghormati mereka yang mempunyai HIV/AIDS
- g. Perlunya izin serta jaminan kerahasiaan bagi mereka yang memperoleh konseling pra-tes dan pasca-tes
- h. Perlunya undang-undang untuk mendukung strategi nasional ini.

- i. Bahwa pelayanan kepada orang dengan HIV dan AIDS perlu diberikan tanpa adanya diskriminasi.

