

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik dan Kebijakan Sosial

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti pemerintah yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula pemerintahan yang menyentuh pengelolaan sumber

daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara (Suharto, 2007).

Menurut Zaenuddin Kabai, kebijakan adalah formalisasi dari sebuah kebijaksanaan, mengingat seringnya kata kebijakan digunakan pada lingkungan-lingkungan formal (organisasi atau pemerintahan). Sedangkan menurut Lasswell (1970) dalam Imron (2002) kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Menurut Anderson (1979) dalam Imron (2002) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah. Menurut Friedrik (1963) dalam Imron (2002) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diajukan seseorang, group, dan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan mencantumkan kendala-kendala yang dihadapi serta kesempatan yang memungkinkan pelaksanaan usulan tersebut dalam upaya mencapai tujuan. Menurut Budiardjo (1988) dalam Imron (2002) kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau

kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Anderson dalam Tahir (2014), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson dalam Tahir (2014) mengklasifikasi kebijakan menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik ada untuk mencapai perkembangan, bukan perkembangan dari masalah yang sudah ada sebelumnya. Kebijakan publik ada untuk memecahkan masalah yang ada dan untuk melakukan perkembangan dalam menciptakan masyarakat yang ideal. Adanya kebijakan publik dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang akan diberikan agar masyarakat terjamin hidupnya dan mendapatkan kesejahteraan.

Kebijakan publik bagi negara berkembang adalah suatu alat untuk meningkatkan kesejahteraan di negaranya, karena negara berkembang biasanya memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih rendah dibandingkan negara maju. Tidak ada yang namanya negara miskin,

adanya negara dengan kebijakan yang buruk. Keberhasilan dan kegagalan dalam negara berkembang tergantung pada bagaimana keberhasilan negara tersebut dalam mengembangkan kebijakan publiknya. Sehingga kebijakan publik sangat berpengaruh bagi perkembangan suatu negara.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970:17) menurutnya kebijakan publik sebagai program yang terproyeksi dari cita-cita, nilai dan praktik. James Andreson (2000) dalam Nugroho (2015) mendefinisikan sebagai pelaksana tindakan yang relatif stabil dan digunakan untuk tujuan tertentu, diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam menghadapi masalah. James Laster dan Robert Steward (2000) dalam Nugroho (2015) menurutnya kebijakan publik sebagai sebuah proses atau serangkaian pola aktivitas atau keputusan pemerintah yang didesain untuk menyembuhkan masalah publik baik nyata maupun imajiner. Sedangkan menurut Thomas R. Dye (1981) dalam Nugroho (2012:529), kebijakan publik merupakan suatu yang dilakukan maupun sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Menurut Easton (1969), kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Jika disimpulkan kebijakan publik merupakan sesuatu yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah untuk menyusun suatu tujuan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan publik biasanya dituangkan dalam peraturan Perundang-undangan seperti Undang-Undang (UU), peraturan presiden, dan Peraturan Daerah (perda) merupakan bentuk-bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik atau kebijakan umum merupakan program-program yang diterapkan oleh pemerintah dalam arti luas untuk mencapai tujuan masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah suatu keputusan-keputusan dari lembaga yang berwenang atau pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seperti kebijakan tentang Tarif Dasar Listrik (TDL), tarif telepon, harga BBM, dan tarif bus kota.

3. Kebijakan Sosial

Kebijakan sosial adalah kebijakan publik yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (Suhart, 2007), kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya. Kebijakan sosial adalah ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial, mengatasi masalah sosial, dan mempromosikan

kesejahteraan sebagai wujud kewajiban negara dalam memenuhi hak-hak sosial warganya.

Kebijakan sosial pada hakekat merupakan kebijakan publik dalam bidang kesejahteraan sosial. Dengan demikian, makna kebijakan pada kata kebijakan sosial adalah kebijakan publik, sedangkan makna sosial menunjuk pada bidang atau sektor yang menjadi tugasnya, yang dalam hal ini adalah sektor atau bidang kesejahteraan sosial. Menurut Spicker, Bergman, dan Davis dalam Suharto (2008), ada dua pendekatan untuk mendefinisikan kebijakan sosial sebagai kebijakan publik. Pendekatan pertama, mendefinisikan kebijakan sosial sebagai seperangkat kebijakan negara yang menyangkut urusan kesejahteraan yang dikembangkan untuk mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemberian pelayanan sosial dan jaminan sosial. Pendekatan kedua mendefinisikan kebijakan sosial sebagai kebijakan sosial sebagai studi yang mempelajari kebijakan-kebijakan kesejahteraan, perumusannya dan konsekuensi-konsekuensinya.

Secara garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni:

- a. Peraturan dan perundang-undangan. Pemerintah memiliki kewewenangan membuat kebijakan publik yang mengatur pengusaha, lembaga pendidikan, perusahaan swasta agar

mengadopsi ketepatan-ketepatan yang berdampak langsung pada kesejahteraan.

- b. Program pelayanan sosial. Sebagian besar kebijakan diwujudkan dan diaplikasikan dalam bentuk pelayanan sosial yang berupa bantuan barang, tunjangan uang, perluasan kesempatan, perlindungan sosial, dan bimbingan sosial.
- c. Sistem perpajakan. Dikenal sebagai kesejahteraan fiskal. Selain sebagai sumber utama pendanaan kebijakan sosial, pajak juga sekaligus merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan langsung mencapai distribusi pendapatan yang adil. Bantuan publik dan asuransi sosial merupakan contoh dua bentuk jaminan sosial yang sebagian dananya diambilkan dari pajak.

Kebijakan sosial sering kali melibatkan program-program bantuan yang sulit diraba atau dilihat secara kasat mata. Karenanya, masyarakat luas kadang-kadang sulit mengenali kebijakan sosial dan kebijakan publik. Secara umum kebijakan publik lebih luas daripada kebijakan sosial. Kebijakan transportasi, kebijakan jalan raya, kebijakan air bersih, kebijakan pertahanan dan keamanan merupakan contoh kebijakan publik. Sedangkan kebijakan mengenai jaminan sosial, misalnya bantuan sosial dan asuransi sosial yang pada umumnya diberikan kepada kelompok miskin merupakan contoh kebijakan sosial.

B. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti penerapan atau pelaksanaan. Artinya yang dilaksanakan dan diterapkan adalah sesuatu yang telah dirancang atau didesain untuk kemudian dijalankan sepenuhnya sehingga dapat mencapai hasil yang memuaskan. Jika dalam implementasinya, hasil yang dicapai kurang memuaskan, maka akan menimbulkan masalah yang lebih besar lagi. Oleh karena itu implementasi harus benar-benar dilaksanakan dengan sebaik mungkin.

Implementasi merupakan sebuah tahap yang paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi merupakan suatu penerapan dari program atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas daerahnya maupun negaranya. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Jika suatu program dibuat dengan asal-asalan maka hasil dari implementasinya akan kurang baik. Jika hasil dari implementasi kebijakan tersebut baik maka akan menghasilkan perubahan yang baik pula bagi negara tersebut.

Pengertian Implementasi Kebijakan menurut beberapa ahli, menurut Pressman dan Wildavsky (1984) dalam Tangkilisan (2003), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan

dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2001) arti implementasi kebijakan adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Sementara itu menurut Edward dalam Winarno (2002) implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang di implementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Sedangkan Menurut Wiliam. N. Dun (2000) menganjurkan bahwa disetiap tahapan proses kebijakan publik, termasuk tahapan implementasi kebijakan penting dilakukan analisa. Analisa yang dimaksud tidak identik dengan evaluasi karena dari

tahapan penyusunan agenda hingga evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) sudah harus dilakukan analisis.

2. Hambatan Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan-hambatan yang dapat menghambat. Gow dan Morss dalam Pasolong (2007) mengungkapkan bahwa hambatan dalam implementasi kebijakan adalah antara lain sebagai berikut :

- a. Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan
- b. Kelemahan institusi
- c. Ketidakmampuan sumber daya manusia (SDM) dibidang teknis dan administratif
- d. Kekurangan dalam bantuan teknis
- e. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi
- f. Pengaturan waktu
- g. System informasi kurang mendukung
- h. Perbedaan agenda tujuan dan aktor
- i. Dukungan yang berkesinambungan

Menurut Darwin (1999) menyatakan bahwa ada 5 aspek yang menentukan tingkat implementabilitas kebijakan, yaitu :

- a. Sifat Kepentingan yang dipengaruhi
Proses implementasi satu kebijakan seringkali menimbulkan konflik dari kelompok sasaran atau masyarakat, artinya terbuka peluang munculnya kelompok tertentu diuntungkan (*gainer*), sedangkan dipihak lain implementasi kebijakan tersebut justru merugikan kelompok lain (*looser*).
- b. Kejelasan Manfaat
Konteks pemerintahan yang amanah, berarti pemerintah haruslah menyelesaikan persoalan-persoalan, walaupun tidak bisa dikatakan seluruh persoalan, karena keterbatasan diri pemerintah sendiri, untuk kemudian memberdayakan masyarakat atau melalui lsm dan organisasi lainnya untuk menyelesaikan persoalan mereka yang muncul dalam masyarakat. Jika dilihat dari aspek bermanfaat atau tidak, maka semakin bermanfaat implementasi kebijakan publik, dengan

sendirinya dalam proses implementasi nantinya akan lebih mudah sebaliknya bila tidak bermanfaat maka akan sulit dalam proses implementasi lebih lanjut.

- c. Perubahan Perilaku yang dibutuhkan
Aspek lain yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan adalah perubahan perilaku kelompok sasaran atau masyarakat. Maksudnya, sebelum implementasi kebijakan kelompok sasaran atau masyarakat melakukan sesuatu dengan pola implementasi kebijakan terdahulu.
- d. Aparat Pelaksana
Aparat pelaksana atau implementor merupakan faktor lain yang menentukan apakah satu kebijakan publik sulit atau tidak diimplementasikan.
- e. Dukungan Sumber Daya
Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal ini dapat berbentuk dana, peralatan teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya. Kesulitan untuk melaksanakan satu program terkait erat dengan beberapa hal yang disebut terakhir, bila sumber daya yang ada tidak mendukung maka implementasi program tersebut nantinya dalam implementasi program tersebut akan menemui kesulitan.

3. Keberhasilan dan Kegagalan Implementasi Kebijakan

Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan menurut Weimer dan Vining dalam Pasolong (2007), ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan yakni sebagai berikut :

- a. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, maksudnya adalah sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan
- b. Hakekat kerjasama yang dibutuhkan, maksudnya adalah apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu assembling produktif
- c. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Kemudian sebaliknya Jam Marse dalam Solichin (1997) mengemukakan bahwa ada tiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam implementasi kebijakan yaitu:

- a. Isu kebijakan. Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih ketidaktetapan atau ketidak tegasan intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.
- b. Informasi. Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.
- c. Dukungan. Implementasi kebijakan akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

Ketiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan sebelumnya harus sudah difikirkan dalam merumuskan kebijakan, sebab tidak tertutup kemungkinan kegagalan didalam penerapan kebijakan sebagian besar terletak pada awal perumusan kebijakan oleh pemerintah sendiri yang tidak dapat bekerja maksimal dan bahkan tidak tahu apa yang harus dilakukan.

C. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Model Implementasi ini menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Context of Implementation* (konteks implementasinya) dalam Leo Agustino (2012), penjelasannya sebagai berikut:

1. *Content of Policy* (Konten/Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan yang besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan yang baik dari kelompok sasaran bahkan bisa jadi implementornya sendiri yang merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Konten kebijakan atau isi kebijakan dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle dalam Subarsono (2006:93), antara lain:

- a. *Interest Affect* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), maksudnya berkaitan dengan kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berpendapat bahwa suatu kebijakan pada pelaksanaannya akan melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan kelompok sasaran tersebut membawa pengaruh pada implementasinya. Hal ini lah yang ingin diketahui lebih lanjut.
- b. *Type of Benefits* (tipe manfaat), maksudnya berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), setiap kebijakan pasti memiliki target yang ingin dicapai. Hal ini ingin menjelaskan bahwa seberapa besar perubahan yang hendak dicapai melalui implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan), pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- e. *Program Implementer* (pelaksana program), dalam menjalankan kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana program yang kompeten dan kapabel untuk mencapai tujuan dan keberhasilan dari kebijakan maupun program tersebut.
- f. *Resources Commoted* (sumber daya yang digunakan), pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapa baik dan mudahnya kebijakan serta seberapa besar dukungan kelompok sasaran, hasil dari implementasikan akan tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, karena pelaksana adalah individu yang diberikan kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, pelaksana dapat saja memanfaatkan keadaan yang ada untuk tujuan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan yang sebenarnya dari suatu kebijakan. Konteks implementasi yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan menurut Grindle dalam Leo Agustino (2012) adalah sebagai berikut:

- a. *Power, Interest, and Strategy of Acto Involved* (kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat). Maksudnya dalam suatu kebijakan perlu

diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang akan sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh dari arang dari api.

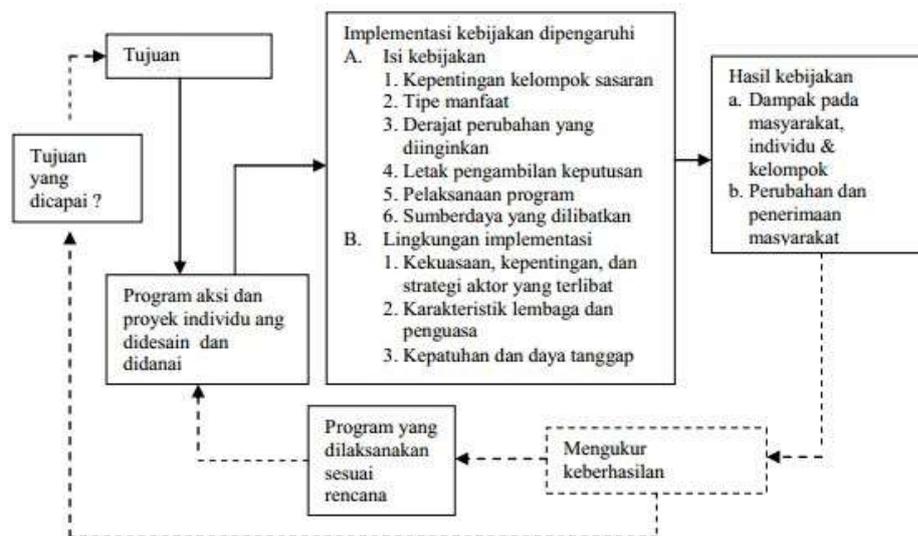
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa). Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan daya respon dari pelaksana). Hal lain yang paling dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

3. *Outcomes* (Hasil Kebijakan)

Hasil Kebijakan dapat dilihat dari dua variabel yaitu:

- a. *Impact on Society, Individuals, and Groups* (Dampak pada masyarakat, individu dan kelompok)
- b. *Change and its Acceptance* (Perubahan dan penerimaan masyarakat)

Model yang dikembangkan oleh Grindle tersebut seperti gambar berikut:



Gambar 1 : Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle
Sumber : Grindle dalam Subarsono (2005:93)

Dari penjelasan diatas, implementasi yang dikemukakan oleh Grindle dapat dilihat apakah pelaksana kebijakan dalam membuat suatu keputusan atau kebijakan sudah sesuai dengan apa yang diharapkan, dan juga dapat mengetahui pengaruh dari lingkungan terhadap kebijakan, sehingga nantinya terjadi perubahan. Model ini membantu menganalisis pelaksanaan sebuah kebijakan yang sedang atau telah diimplementasikan. Model ini terfokus pada kegiatan implementasi yang kemudian dilihat dari hasil akhirnya yang menunjukkan keberhasilan sebuah program. Sehingga peneliti, menggunakan teori ini karena cocok untuk melihat proses implementasi kebijakan dan juga melihat dari hasil akhir dari implementasi program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun di Kota Blitar.

D. Implementasi Program

1. Pengertian Program

Program dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai rancangan mengenai asas-asas serta usaha yang akan dijalankan. Jones dalam Rohman (2009:107) mengatakan bahwa program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai suatu tujuan organisasi. Syukur (1987), menyatakan bahwa implementasi program merupakan suatu tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Implementasi program adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.

Program secara sederhana merupakan wujud atau bentuk dari sebuah kebijakan. Program juga merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisikan langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur utama yang harus ada dalam tercapainya suatu implementasi. Program akan erat hubungannya dengan implementasi, karena setiap program sudah dimuat berbagai aspek, antara lain:

- a. Adanya tujuan yang ingin dicapai

- b. Adanya kebijakan-kebijakan yang diambil dalam mencapai tujuan tersebut
- c. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui
- d. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan
- e. Adanya strategi dalam pelaksanaan

Dalam proses pelaksanaan suatu program, adapun hal yang harus diperhatikan mengenai tiga unsur penting dan mutlak menurut Abdullah (1988) antara lain:

- a) Adanya program yang ingin dilaksanakan sehingga adanya suatu tujuan dan hasil yang ingin dicapai dalam suatu program tersebut.
- b) Kelompok sasaran yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan yang akan menerima manfaat dari program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan, sehingga dari pelaksanaan program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan, sehingga dari pelaksanaan program tersebut diharuskan memberi hasil positif bagi sekelompok masyarakat yang telah menjai target.
- c) Unsur pelaksana baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab atas pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan, sebagai berikut:

- a. Merancang (design) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b. Melaksanakan (aplication) dengan mendayagunakan stuktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, serta evaluasi hasil pelaksanaan kebijakan.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa suatu program yang diimplementasikan, terlebih dahulu harus diketahui secara jelas mengenai uraian pekerjaan yang dilakukan secara sistematis, tata cara pelaksanaan, jumlah anggaran yang dibutuhkan dan kapan waktu pelaksanaannya agar program direncanakan dapat mencapai target yang sesuai dengan apa yang diinginkan.

2. Pengertian Implementasi Program

Implementasi program merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan segala keputusannya. Selanjutnya implementasi program juga membutuhkan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat programnya mulai dan bagaimana cara yang harus dilakukan, suatu proses rangkaian kegiatan

tindak lanjut setelah program atau kebijakan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijakan yang menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Terkait dengan suatu program, Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Implementasi program pada prinsipnya adalah sebuah kebijakan yang melatar belakangi program tersebut dapat mencapai tujuannya. Menurut Nugroho (2014) bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah, yaitu langsung dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan kebijakan publik tersebut.

Dari penjelasan berbagai pengertian implementasi program diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi program merupakan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik di lapangan maupun diluar lapangan. Program tersebut merupakan sebuah kegiatan yang melibatkan beberapa unsur dan disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh

alat-alat penunjang. Program merupakan bagian dari kebijakan, sehingga di dalam sebuah kebijakan terdapat sebuah program.

3. Proses Implementasi Program

Menurut Jones dalam Usman (2002), menyatakan bahwa ada tiga pilar aktivitas dalam proses pengoperasian program, antara lain:

- a) Pengorganisasian
Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas
- b) Interpretasi
Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.
- c) Penerapan atau Aplikasi
Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Selain itu, menurut Tachjan (2006:135) implementasi program dalam konteks kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap, yaitu :

- a) Merancang *design* program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
- b) Melaksanakan program dengan mendayagunakan struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- c) Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi hasil pelaksanaan.

4. Indikator Keberhasilan Implementasi Program

Standar dan sasaran program didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian pelaksanaan program tersebut. Mengidentifikasi indikator-indikator pencapaian

merupakan tahap yang penting dalam implementasi suatu program. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan program telah diwujudkan. Ada beberapa kriteria yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi program agar berjalan dengan baik menurut Islamy, antara lain:

- a) Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
- b) Apakah pelaksana kebijakan telah mengerti akan rencana, tujuan, dan sasaran kebijakan?
- c) Apakah aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
- d) Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
- e) Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan, dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
- f) Apakah kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?

E. Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu indikator utama pembangunan kualitas sumber daya manusia, sehingga kualitas sumber daya manusia sangat tergantung dari kualitas pendidikan. Pendidikan merupakan bidang yang sangat penting dan strategis dalam pembangunan nasional, karena merupakan salah satu penentu kemajuan suatu bangsa. Pendidikan bahkan merupakan sarana paling efektif untuk meningkatkan kualitas hidup dan derajat kesejahteraan masyarakat, serta yang dapat mengantarkan bangsa mencapai kemakmuran.

Definisi pendidikan lainnya yang dikemukakan oleh M. J. Langeveld (Revrisond Baswir dkk, 2003) bahwa:

“1) Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan. 2) Pendidikan ialah usaha untuk menolong anak untuk melaksanakan tugas-tugas hidupnya agar dia bisa mandiri, akil-baliq dan bertanggung jawab. 3) Pendidikan adalah usaha agar tercapai penentuan diri secara etis sesuai dengan hati nurani. Pengertian tersebut bermakna bahwa, pendidikan merupakan kegiatan untuk membimbing anak manusia menuju kedewasaan dan kemandirian. Hal ini dilakukan guna membekali anak untuk menapaki kehidupannya di masa yang akan datang. Jadi dapat dikatakan bahwa, penyelenggaraan pendidikan tidak lepas dari perspektif manusia dan kemanusiaan.”

Sementara itu Tilaar (2002) menyatakan bahwa

“Hakikat pendidikan adalah memanusiakan manusia, yaitu suatu proses yang melihat manusia sebagai suatu keseluruhan di dalam eksistensinya”. Menurut pernyataan dari Tilaar tersebut bahwa dalam proses pendidikan, ada proses belajar dan pembelajaran, sehingga dalam pendidikan jelas terjadi proses pembentukan manusia yang lebih manusia. Proses mendidik dan dididik merupakan perbuatan yang bersifat mendasar (fundamental), karena di dalamnya terjadi proses dan perbuatan yang mengubah serta menentukan jalan hidup manusia.

Dalam Undang-Undang Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 pasal 1 ayat 1 menyatakan Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Muhammad Saroni (2011) berpendapat bahwa pendidikan merupakan suatu proses yang berlangsung dalam kehidupan sebagai upaya untuk menyeimbangkan kondisi dalam diri dengan kondisi luar diri. Sedangkan Pendidikan seperti yang diungkapkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses perubahan sikap dan tata laku

seseorang atau sekelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan.

Beberapa pengertian pendidikan yang telah dijelaskan berbeda-beda, namun sebenarnya memiliki kesamaan dimana di dalamnya terdapat kesatuan unsur-unsur yaitu pendidikan merupakan suatu proses, ada hubungan antara pendidik dan peserta didik, serta memiliki tujuan. Berdasarkan beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan merupakan suatu proses reorganisasi dan penyusunan kembali pengalaman yang bertujuan menambah efisiensi individu dalam interaksinya dengan lingkungan.

Pentingnya pendidikan tercermin dalam UUD 1945, yang mengamanatkan bahwa pendidikan merupakan hak setiap warga negara yang bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab II pasal 3 yang menyebutkan bahwa: Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang maha Esa, berakhlak mulia, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Tujuan pendidikan yang disebutkan dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut dapat

disimpulkan bahwa pendidikan merupakan wahana terbentuknya masyarakat yang dapat membangun dan meningkatkan martabat bangsa.

Adapun tujuan pokok pendidikan adalah membentuk masyarakat menjadi orang yang berpribadi, berperikemanusiaan dan menjadi masyarakat yang dapat mendidik dirinya sendiri sesuai dengan wataknya dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidup maupun mengatasi problematikanya. Selain itu, tujuan pendidikan dalam pembangunan, pendidikan merupakan sesuatu yang mendasar terutama pada pembentukan kualitas sumber daya manusia. Melalui pendidikan, dapat diberikan bekal berbagai pengetahuan, kemampuan dan sikap yang dapat dikembangkan sehingga dapat berpartisipasi dalam pembangunan.

F. Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun

Rintisan berasal dari kata dasar rintis yang berarti jalan kecil (setapak) yang baru dibuat di hutan. Pengertian Rintisan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat 3 arti, salah satunya yaitu usaha yang mula-mula sekali. Jika didalam bidang pendidikan rintisan berarti sekolah-sekolah yang disiapkan secara bertahap untuk dilakukan pembinaan oleh pemerintah maupun stakeholder.

Pengertian Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun adalah program yang mendorong peningkatan aksesibilitas kepada warga masyarakat Kota Blitar agar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai dengan pendidikan menengah dengan jalan membebaskan biaya operasi Nonpersonalia kepada

siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan dan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) yang diselenggarakan Pemerintah Daerah dan memberikan bantuan biaya operasi Nonpersonalia kepada siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan dan PKBM yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat/yayasan dalam wilayah daerah yang dilaksanakan melalui program Rintisan Sekolah Gratis. Sasaran dari program ini adalah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan SD, SDLB, MI, SMP, SMPLB< MTs, SMA, SMALB, SMK dan MA baik negeri maupun swasta yang berada di wilayah Kota Blitar yang dananya diberikan kepada satuan pendidikan sebagai biaya operasional sekolah, pengadaan buku teks pelajaran dan / atau pengadaan LKS (Lembar Kerja Siswa) / resume materi pelajaran (diklat), dan biaya praktek. Program ini memiliki fungsi dan tujuan, adapun fungsinya untuk mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi setiap warga masyarakat Kota Blitar usia 7 sampai dengan 18 Tahun, mulai dari jenjang Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Atas.

Program ini bertujuan untuk memberikan pendidikan yang memenuhi 8 (delapan) Standar Nasional Pendidikan bagi warga masyarakat di Kota Blitar secara berkualitas, mudah, murah, dan terjangkau demi terwujudnya rintisan sekolah gratis sehingga kepada dirinya dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Adapun 8 Standar

Nasional Pendidikan menurut Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP), adalah sebagai berikut:

1. Standar Kompetensi Lulus, untuk satuan pendidikan dasar dan menengah digunakan sebagai pedoman penilaian dalam menentukan kelulusan peserta didik.
2. Standar Isi, mencakup lingkungan materi minimal dan tingkat kompetensi minimal untuk mencapai kompetensi lulusan minimal pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu
3. Standar Proses, proses pembelajaran pada satuan pendidikan diselenggarakan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, memotivasi peserta didik untuk berpartisipasi aktif, serta memberikan ruang yang cukup bagi prakarsa, kreatifitas, dan kemandirian sesuai dengan bakat, minat, dan perkembangan fisik serta psikologis peserta didik.
4. Standar Pendidikan dan Tenaga Pendidikan, pendidik harus memiliki kualifikasi akademik dan kompetensi sebagai agen pembelajaran, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.
5. Standar Sarana dan Prasarana, setiap satuan pendidikan wajib memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lainnya, bahan habis pakai serta perlengkapan lain yang diperlukan untuk menunjang pendidikan.
6. Standar Pengelolaan, standar pengelolaan terdiri dari tiga bagian, yakni standar pengelolaan oleh satuan pendidikan, standar pengelolaan oleh Pemerintah Daerah, standar pengelolaan oleh Pemerintah.
7. Standar Pembiayaan Pendidikan, pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal. Biaya investasi satuan pendidikan meliputi biaya penyediaan sarana dan

prasarana, pengembangan sumberdaya manusia, dan modal tetap kerja.

8. Standar Penilaian Pendidikan, penilaian pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, terdiri atas penilaian hasil belajar oleh pendidik, penilaian hasil belajar oleh satuan pendidikan, serta penilaian hasil belajar dari pemerintah.

Sedangkan tujuan secara khusus dari program ini adalah untuk menggratiskan biaya operasi nonpersonalia sekolah, dan sebagian biaya peserta didik bagi siswa SD/MI, SDLB, SMP/MTs, SMPLB, SMA/MA, SMALB, dan SMK yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar. Selain itu juga bertujuan untuk meringankan beban biaya operasional sekolah dan sebagian biaya pribadi peserta didik bagi siswa yang menuntut ilmu di satuan pendidikan di wilayah Kota Blitar yang bukan diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar.

Program ini juga menjelaskan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab atas pembiayaan dan penyedia fasilitas pada setiap satuan pendidikan yang bersangkutan. Siswa-siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah adalah siswa yang telah berdomisili di Kota Blitar minimal 5 tahun dan telah tercatat dalam Kartu Keluarga minimal 5 tahun. Pengelolaan program ini menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan Kota Blitar. Pemerintah Daerah hanya sebagai penyedia fasilitas sarana dan prasarana, Dinas Pendidikan yang melaksanakan program tersebut. Dana untuk melaksanakan Program ini diambilkan dari APBD Kota Blitar, dan

pencairan dana untuk program tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada mekanisme APBD Kota Blitar.

Bentuk penyedia fasilitas dari Pemerintah Daerah adalah membantu mengurangi beban pembayaran SPP. Pemerintah Daerah juga meringankan pembelian buku dengan cara meminjamkan sebagian buku cetak dan juga buku LKS (Lembar Kerja Siswa), namun buku cetak dan LKS tersebut harus di kembalikan, karena dapat digunakan untuk anak didik yang berikutnya. Sehingga buku cetak dan buku LKS tersebut tidak boleh di corat-coret. Selain itu juga diberikan seragam gratis, bagi siswa Sekolah Dasar mendapatkan Seragam putih-merah dan seragam batik SD. Seragam batik ini merupakan seragam yang menandakan bahwa siswa tersebut warga Kota. Sedangkan untuk siswa Sekolah Menengah Pertama mendapatkan seragam putih-biru dan seragam batik juga. Siswa Sekolah Menengah Atas mendapatkan seragam putih-abu dan seragam batik. Setiap jenjang pendidikan memiliki warna seragam batik yang berbeda-beda. Berdasarkan kebijakan dari Pemerintah Kota, Seragam batik tersebut wajib digunakan pada hari Kamis. Selain itu Pemerintah Daerah memberikan sepatu sekolah warna hitam dan juga tas sekolah.

Segi transportasinya, pemerintah daerah menyediakan bus dan angkutan secara gratis bagi siswa yang akan ke sekolah maupun pulang sekolah. Terdapat 4 bus dan 2 angkutan. Namun bus dan angkutan ini hanya akan berhenti jika penumpangnya siswa sekolah. Jika penumpangnya warga umum bus tersebut tidak mau berhenti. Bus dan angkutan ini mulai

beroperasi pagi hari saat jam anak berangkat sekolah dari jam 06.00 sampai dengan jam 07.00. Saat siswa jam pulang sekolah bus ini juga beroperasi jam 12.00 sampai dengan jam 14.00. Rute yang dilewati hanya kawasan kota saja dan jalan-jalan besar, serta kawasan sekolah-sekolah. Pembeda bus dan angkutan ini dari bus dan angkutan biasanya adalah bus ini terdapat tulisan bus sekolah dan berwarna merah ada gambar Ir. Soekarno.