

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hubungan Administrasi Publik dengan Kebijakan Publik

Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dan administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan (Chandler dan Plano, 1988:29-30). Administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu poses politik, yaitu sebagai salah satu cara metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. Dengan kata lain administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik (McCurdy dalam Keban, 2014:3). Anggapan ini mungkin membingungkan pendefinisian administrasi publik, termasuk ruang lingkungannya. Akan tetapi hal ini justru menunjukkan bahwa dunia administrasi publik itu terus mengalami perkembangan dan justru sulit untuk dipisahkan dari dunia politik. Sedangkan kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat) (Mustari, 2015:1).

Administrasi publik dengan kebijakan publik merupakan dua hal yang saling berkaitan. Produk utama administrasi publik adalah kebijakan publik. Secara tegas Waldo menyatakan bahwa administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari bidang ilmu lain, khususnya politik. Waldo menjelaskan bahwa kajian utama administrasi publik adalah teori organisasi, administrasi publik perbandingan, kebijakan publik, dan administrasi publik baru. Nigro dan nigro (1980) mengatakan bahwa administrasi publik peranannya sangat penting dalam perumusan kebijakan Negara dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik. Selain itu, Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Gordon, 1982). Hal tersebut memengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policyanalysis and formulation*), pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation*) serta pengawasan dan penilaian hasil pelaksanaan kebijakan tersebut (*policy evaluation*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki hubungan dengan kebijakan publik, dimana administrasi publik berkaitan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.

B. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara

yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan (Nugroho, 2011).

Kebijakan publik didefinisikan sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan) (Dye, 1992:2). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

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

kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.

2. Proses atau Tahapan Kebijakan Publik

Dunn (2004) menjelaskan bahwa proses pembentukan kebijakan publik terdiri agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

a. Agenda Setting

Agenda setting merupakan proses pembentukan kebijakan publik, yang terdiri dari rangkaian proses untuk menentukan masalah publik apa yang ingin diselesaikan, atau dicarikan solusinya (perumusan masalah publik). Proses ini menjadi penting sebab solusi yang tepat hanya datang diawali dengan perumusan masalah yang tepat. Adapun ciri-ciri penting dari suatu masalah publik menurut Dunn yaitu memiliki ketergantungan dengan masalah di bidang lain, terbentuk atas suatu kondisi lingkungan tertentu, dan memiliki banyak solusi penyelesaian. Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yang diantaranya meliputi fase pencarian masalah (*problem*

search), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem spesification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*). Fase pencarian masalah adalah fase dimana aktor kebijakan merasakan gejala-gejala adanya masalah publik. Fase pendefinisian masalah merupakan fase dimana aktor kebijakan dapat mendeskripsikan gejala masalah yang dirasakannya. Fase spesifikasi masalah adalah fase dimana pemerintah menemukan hal-hal lebih detail dari sekedar memberikan definisi masalah. Dan fase pengenalan masalah adalah fase dimana pemerintah mampu menjelaskan kausalitas variabel-variabel yang membentuk masalah tersebut.

b. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan merupakan proses pembentukan kebijakan publik, yang terdiri dari rangkaian aksi menentukan kemungkinan kebijakan apa saja yang akan digunakan, dalam penyelesaian suatu masalah publik. Umumnya pada proses ini, aktor kebijakan menggunakan teknik *forecasting* (peramalan). Menurut Dunn, *forecasting* (peramalan) merupakan suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Menurut Dunn, *forecasting* mempunyai 3 (tiga) bentuk utama yang diantaranya terdiri dari proyeksi, prediksi, dan perkiraan. Proyeksi adalah ramalan yang didasarkan pada kecenderungan suatu nilai di masa lalu maupun masa kini. Prediksi adalah ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik yang tegas.

Perkiraan adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat di masa depan. Ketiga bentuk utama *forecasting* tersebut, dipakai untuk mengestimasi tiga jenis situasi sosial masa depan, yang diantaranya terdiri dari masa depan potensial (*potential futures*), masa depan yang masuk akal (*plausible*), dan masa depan normatif. Masa depan potensial (*potential futures*) adalah situasi sosial masa depan yang mungkin terjadi, yang berbeda dengan situasi sosial yang memang terjadi (*plausible*). Masa depan yang masuk akal (*plausible*) adalah situasi masa depan yang diyakini akan berlangsung atas dasar hubungan lingkungan dan masyarakat, jika pembuat kebijakan tidak mengintervensinya guna mengubah arah suatu peristiwa. Sedangkan masa depan normatif, merupakan masa depan yang potensial maupun *plausible* yang konsisten dengan konsep tentang kebutuhan, nilai dan kesempatan yang ada di masa depan.

c. Adopsi Kebijakan

Adopsi kebijakan merupakan proses pembentukan kebijakan yang terdiri dari rangkaian aksi menentukan pilihan formulasi kebijakan yang tepat untuk digunakan dalam penyelesaian suatu masalah publik. Rangkaian aksi ini nantinya yang akan menghasilkan suatu rekomendasi kebijakan.

d. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pembentukan kebijakan yang terdiri dari serangkaian aksi pelaksanaan formulasi kebijakan yang sebelumnya sudah dipilih dalam proses adopsi kebijakan. Implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya akan menemui dua kemungkinan, yaitu kegagalan dan keberhasilan. Pada tahapan implementasi, ada 2 variabel yang dapat ditelaah, meliputi variabel tata laksana hukum dan variabel budaya hukum. Variabel tata laksana hukum merupakan rangkaian tahapan implementasi kebijakan yang didalamnya terdapat proses-proses politik dan proses-proses birokrasi. Variabel budaya hukum merupakan rangkaian tahapan implementasi kebijakan yang didalamnya terdapat proses-proses sosialisasi dan mobilisasi. Pada tahapan implementasi kebijakan ini dilakukan juga proses pemantauan (*monitoring*). Pemantauan merupakan sumber informasi utama dalam implementasi kebijakan. Pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan (*deignative claims*). Pemantauan pada implementasi kebijakan bisa dilakukan pada 2 proses implementasi, yaitu pada proses-proses politik dan pada proses- proses birokrasi.

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan proses pembentukan kebijakan yang terdiri dari serangkaian aksi penilaian terhadap proses implementasi kebijakan. Evaluasi kebijakan menjadi tahapan yang

penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik. Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), serta kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi berfungsi untuk memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, pada konteks ini, evaluasi menilai seberapa jauh pemenuhan nilai yang dapat dicapai dari implementasi kebijakan. Evaluasi memiliki sifat-sifat yang membedakannya dengan tahapan proses pembentukan kebijakan lainnya. Evaluasi berfokus pada nilai, interdependensi fakta- nilai, orientasi masa kini dan masa lalu, dan dualitas nilai. Sifat berfokus pada nilai artinya evaluasi merupakan proses yang memberikan gambaran tentang ketepatan daripada suatu implementasi kebijakan. Ketepatan dari suatu implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam proses pembentukan kebijakan. Sifat interpredensi fakta-nilai artinya evaluasi merupakan proses pembentukan kebijakan yang juga menyertai fakta dalam penilaiannya. Penyertaan fakta menjadi penting, agar penilaian memiliki dasar dan tidak asal. Sifat orientasi masa kini dan masa lampau artinya evaluasi memiliki sifat membandingkan nilai yang dicapai oleh masa lalu dengan masa kini. Sifat dualitas pada evaluasi artinya nilai-nilai yang

mendasari evaluasi merupakan nilai-nilai yang tidak absolut, bisa saja berubah tergantung cara memandangnya.

Berdasarkan uraian tahapan kebijakan tersebut, dalam penelitian ini penulis akan mengkaji permasalahan penelitian menggunakan sudut pandang implementasi kebijakan. Hal tersebut bertujuan untuk mengetahui proses pengimplementasian dalam mencapai tujuan dan target yang ditentukan. Selain itu, untuk mengetahui bagaimana kebijakan ini dikomunikasikan agar para implementor, stakeholder, dan target mampu memahami dan menerima kebijakan ini.

C. Implementasi Kebijakan

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Wahab, 2008). Implementasi kebijakan publik tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang

bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, namun juga menyangkut kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (Yuliah, 2020).

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis, dimana para pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Kebijakan ini dipandang sebagai proses perumusan kebijakan yang diterapkan, dilaksanakan dan dievaluasi melalui tahapan-tahapan (Awang, 2010). Secara singkat Winarno mengatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Winarno, 2008).

Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas mengenai maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program tindakan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan "*policy delivery system*" yang

menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu (Grindle, 1980:6).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses dinamis dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan untuk menjalankan, menyelenggarakan dan mengupayakan keputusan kebijakan dan alternatifnya yang telah diputuskan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Tujuan dari implementasi kebijakan sendiri adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan dapat direalisasikan. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan sarana prasarana yang mendukung untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

2. Model-model Implementasi Kebijakan

a. Model Edwards III

Menurut teori implementasi kebijakan Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program/kebijakan. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Dengan terpenuhinya ketiga faktor pendukung komunikasi maka akan tercapainya sebuah implementasi kebijakan yang baik dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan.

2) Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun pelaksanaan atau implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya merupakan faktor penting dalam pelaksanaan program agar efektif, dimana tanpa sumber daya, maka program atau kebijakan hanyalah sebuah kertas dokumen. Edward III menyatakan bahwa hal ini meliputi empat komponen, yaitu: staff, informasi, wewenang dan fasilitas.

3) Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen aparat pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi pelaksana atau

implementor dari program, terutama adalah aparatur birokrasi. Apabila implementor memiliki sikap yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan atau program, sedangkan apabila implementor atau pelaksana memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi atau pelaksanaan program juga menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

4) Struktur Birokrasi

Terdapat dua karakteristik yang dapat meningkatkan kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik adalah melakukan *Standar Operating Procedure* (SOP) dan pelaksanaan fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

b. Model Grindle

Model Grindle (dalam Nugroho, 2014:671) ditentukan oleh “isi kebijakan dan konteks implementasinya”. Pada dasarnya, setelah kebijakan diubah, implementasi kebijakan dilakukan. Dalam model

Grindle, tingkat pencapaian sepenuhnya ditentukan oleh derajat dari implementasi kebijakan. Isi kebijakan mencakup:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

c. Rippley dan Franklin

Menurut Rippley dan Franklin (dalam Subarsono, 2005:99) menjelaskan suatu keberhasilan implementasi kebijakan ditinjau dari tiga faktor, antara lain:

- 1) Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparaturnya Pelaksana.
- 2) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.

- 3) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

d. Model Van Metter dan Van Horn

Menurut Van Metter dan Van Horn (1975) ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

1) Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga pada akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan. Jika standar dan sasaran tidak terukur dengan jelas, maka akan menimbulkan multiinterpretasi pada yang akhirnya akan berimplikasi pada sulitnya implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa : “Untuk mengukur implementasi kebijakan kinerja harus menegaskan pada standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut” (Sulaeman, 1998).

2) Sumber Daya

Sumber daya mengacu pada besarnya dukungan finansial dan sumber daya manusia yang diperlukan untuk melaksanakan suatu program atau kebijakan untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik dan dapat menjelaskan nilai yang efisien. Manusia

merupakan sumber daya yang paling penting dalam penentuan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik dituntut dalam setiap tahap implementasi. Sumber daya finansial menentukan keterlaksananya suatu kebijakan. Jika sumber daya finansial bermasalah maka implementasi kebijakan akan terganggu atau bahkan terhambat.

3) Komunikasi Antar Badan Pelaksana

Komunikasi ditetapkan sebagai acuan, misalnya sering dilaksanakan rapat rutin secara berkala pada tempat dan waktu yang telah ditetapkan untuk mendukung komunikasi antar institusi yang berkaitan dengan program atau kebijakan dengan kelompok sasaran yang mampu memahami serta bertanggungjawab atas program yang dilaksanakan. Van Metter dan Van Horn mengatakan bahwa komunikasi merupakan mekanisme yang efektif dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Maka semakin kecil kemungkinan terjadinya kesalahan.

4) Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mengacu pada seberapa besar daya dukung organisasi yang mendapat dukungan dari struktur (sumber daya) organisasi, nilai-nilai (budaya) yang berkembang dalam

organisasi, hubungan dan interaksi komunikasi internal organisasi dalam birokrasi.

5) Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi

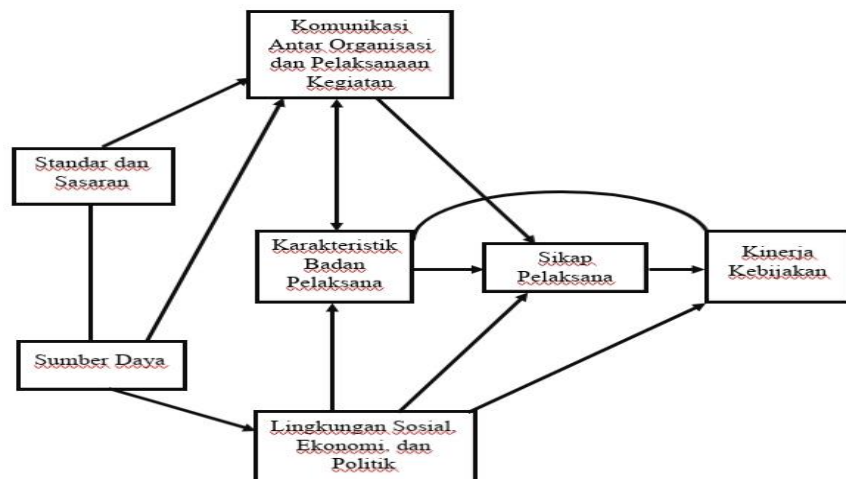
Dalam menilai kinerja implementasi kebijakan harus kita perhatikan adalah melihat sudah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendorong keberhasilan kebijakan. Lingkungan eksternal yang dimaksud mencakup lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Lingkungan dan ranah implementasi dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri. Menurut Suharno (2013:147) dalam implementasi sebuah kebijakan atau program, ketiga variabel harus dapat mencakup hal sebagai berikut, yaitu:

- a. Dukungan sumber daya ekonomi lingkungan.
- b. Dukungan kelompok kepentingan bagi implementasi kebijakan atau program, karakteristik para partisipan, mendukung atau menolak serta opini publik yang ada dilingkungan.
- c. Dukungan elit politik dalam implementasi kebijakan atau program.

6) Sikap Para Pelaksana

Sikap para pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Van Metter dan Van Horn menjelaskan bahwa sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Sikap para pelaksana dipengaruhi oleh bagaimana pandangan dan cara melihat mereka terhadap pengaruh kebijakan

kepentingan-kepentingan organisasi dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa implementasi diawali dengan kebijakan *befiltered* (penyaringan) lebih dahulu dari persepsi para pelaksana (*implementors*) dan dalam batas mana kebijakan itu akan dilaksanakan. Ada tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan dari para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain yaitu: 1) Pengetahuan (*cognition*), dan pemahaman pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, 2) arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan 3) intensitas terhadap kebijakan.



Gambar 2.1. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Horn
Sumber: Van Meter and Horn, 1975:463

Berdasarkan penjelasan-penjelasan mengenai model implementasi kebijakan diatas, maka peneliti ingin melihat bagaimana implementasi program Pamsimas di Desa

Darmakradenan Kecamatan Ajibarang Kabupaten Banyumas melalui enam variabel keberhasilan implementasi Van Metter dan Van Horn, yaitu Standar dan Sasaran Kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi Antar Badan Pelaksana, Karakteristik Agen Pelaksana, Kondisi Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi, dan Sikap Para Pelaksana. Alasan peneliti menggunakan model Van Metter dan Van Horn adalah karena model implementasi Van Meter dan Van Horn relevan dengan masalah yang peneliti kaji dan model implementasi Van Meter dan Van Horn termasuk dalam model implementasi kebijakan *top-down*. Berkaitan dengan penelitian ini, Program Pamsimas merupakan suatu program yang bersifat *Top-down approach* (pendekatan atas ke bawah), yang mana pendekatan implementasi program tersebut dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat.

D. PAMSIMAS

Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) adalah salah satu program andalan nasional (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) untuk meningkatkan akses penduduk perdesaan terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. Program Pamsimas dilaksanakan dengan pendekatan berbasis masyarakat melalui keterlibatan masyarakat (perempuan dan laki-laki, kaya dan miskin, dan lain-lain) dan pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan

masyarakat (*demand responsive approach*). Kedua pendekatan tersebut dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah (Pamsimas.pu.go.id).

Program Pamsimas bertujuan untuk meningkatkan jumlah fasilitas pada warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban. Dengan Pamsimas, diharapkan mereka dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan serta meningkatkan penerapan perilaku hidup bersih dan sehat. Penerapan program ini dalam rangka mendukung pencapaian target MDGs (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengarusutamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat (POKJA AMPL). Pelaksanaan Program Pamsimas dilandasi dengan kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Undang-Undang 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 (Pedoman Umum Pamsimas, 2023:8).

Terdapat ruang lingkup Program Pamsimas yang mencakup lima komponen program, diantaranya sebagai berikut:

1. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah dan desa.
2. Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi.
3. Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum.

4. Hibah Insentif.

5. Dukungan teknis dan manajemen pelaksanaan program.

E. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama, Judul dan Tahun	Metode Penelitian	Hasil dan Pembahasan
1.	Dierla Vietha Tryuni Saputrie, Augustin Rina Herawati, dan Dyah Hariani. “Analisis Hubungan Perencanaan dan Partisipasi Masyarakat dengan Efektifitas Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) (Studi di Desa Ringinanom Kecamatan Parakan Kabupaten Temanggung)” (2022)	Kuantitatif	Perencanaan dan partisipasi masyarakat secara bersamaan memiliki hubungan yang signifikan terhadap efektifitas Program Pamsimas di Desa Ringinanom Kecamatan Parakan Kabupaten Temanggung.
2.	Andito Sidiq Swastomo dan Doddy Aditya Iskandar. “Keberlanjutan Sistem Penyediaan Air Minum Pedesaan Berbasis Masyarakat” (2021)	Kualitatif	Penyediaan air minum pedesaan dengan pendekatan berbasis masyarakat mempunyai keberlanjutan yang berbeda-beda. Desa dengan keberlanjutan pada aspek sosial, keuangan, lingkungan, kelembagaan dan teknis mempunyai tingkat keberlanjutan yang sangat baik sedangkan desa dengan keberlanjutan dengan salah satu aspek saja mempunyai tingkat keberlanjutan yang rendah. Keberlanjutan

			SPAM Desa dipengaruhi oleh modal sosial dan modal manusia yang dimiliki. Faktor modal sosial yang mempengaruhi berupa jaringan hubungan sosial yang kuat, kepercayaan dan norma aturan sedangkan faktor modal manusia yang berpengaruh berupa motivasi, komitmen, efektifitas tim kerja dan kepemimpinan.
3.	Ida Yati, Endang Wirjatmi Trilestari, Ely Sufianti, Sutarto Mochtar, Hendrikus Tri Gedeona, dan Darti Sugiharti. “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Kabupaten Purwakarta (Studi Kasus di Desa Cikadu Kecamatan Cibatu)” (2021)	Kualitatif	Pelaksanaan Program Pamsimas tahun 2018-2019 di Desa Cikadu Kecamatan Cibatu belum memberikan pengelolaan Program Pamsimas dengan optimal sehingga belum bermanfaat untuk masyarakat Desa Cikadu Kecamatan Cibatu. Hambatan yang paling utama mempengaruhi dalam keberhasilan pelaksanaan program Pamsimas Di Desa Cikadu yaitu kurang terjalannya koordinasi dengan baik antar anggota Pokja AMPL KabupatenPurwakarta.
4.	Rina Susanti, Rifardi, dan Yoskar Kadarisman “Peran Masyarakat dalam Pencapaian Target Sustainable Development Goals Desa Layak Air Bersih dan Sanitasi” (2021)	Kuantitatif	Capaian Sustainable Development Goals Desa layak air minum dan sanitasi masih cukup jauh dari target 100% pada tahun 2030.

5.	<p>Muhamad Faizal Hadi Wijoyo “Efektifitas Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Kabupaten Pekalongan” (2017)</p>	Kualitatif	<p>Program Pamsimas di Kabupaten Pekalongan sudah berjalan efektif dilihat dari lima indikator, yaitu waktu pencapaian terbukti dengan terus meningkatnya jumlah masyarakat yang memanfaatkan Program Pamsimas, keterlibatan masyarakat dalam Program Pamsimas, kesehatan, dan kesadaran masyarakat dalam perilaku hidup bersih. Namun ada faktor penghambat, yaitu belum adanya peraturan daerah, perbedaan kondisi sosial masyarakat, sulitnya membangun kesadaran masyarakat dan politik yang berkembang di desa.</p>
6.	<p>Ade Kurnia Susanto Putri, Edy Akhyary, Dan Okparizan “Evaluasi Pelaksanaan Program Penyediaan Air Bersih Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) Di Desa Malang Rapat Kecamatan Gunung Kijang Kabupaten Bintan” (2021)</p>	Kualitatif	<p>Evaluasi pelaksanaan Program Pamsimas di Desa Malang Rapat yang dikelola oleh KP SPAM “Lembah Cahaya” dalam pelaksanaannya belum berjalan dengan maksimal. Karena pada pelaksanaannya belum tercapainya target sasaran program, dan kurangnya pengetahuan dari masyarakat terhadap program ini.</p>

7.	<p>Novita Danu Pratiwi, Al Munawir, dan Isa Ma'rufi</p> <p><i>“Community Based Water Supply and Sanitation Program (PAMSIMAS) to Increase Adoption of Permanent Hygienic Latrine (Jamban Sehat Permanen or JSP) through Sanitation Entrepreneurs”</i></p> <p>(2017)</p>	Kuantitatif	<p>Hasil program pengusaha sanitasi di Kabupaten Pasirian, jumlah MCK kesehatan yang dibangun hingga Juli 2017 di Desa Nguter sebanyak 18 unit dan Desa Semeru sebanyak 12 unit. Penambahan akses jamban kesehatan mampu menurunkan perilaku buang air besar sekitar 0,64%. Hasil program pengusaha sanitasi di Kabupaten Padang melaporkan jumlah jamban kesehatan yang dibangun hingga bulan Juli 2017 di Desa Barat sebanyak 500 unit dan Desa Kedawang sebanyak 202 unit. Penambahan akses jamban kesehatan dapat menurunkan perilaku buang air besar di Jamban Sehat Semi Permanen dan berbagi sekitar 19,6%.</p>
8.	<p>Hanti Dwi Afina</p> <p><i>“Synergy of Sanitation Development in Malang District”</i></p> <p>(2022)</p>	Kualitatif	<p>(1) Implementasi kebijakan pembangunan sanitasi di Kabupaten Malang sebagaimana diamanatkan Peraturan Bupati Malang Nomor 51 Tahun 2016 tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat, saat ini sudah berjalan, meskipun masih banyak kekurangan dalam implementasinya; (2) Sumber daya manusia dalam pelaksanaan pembangunan sanitasi</p>

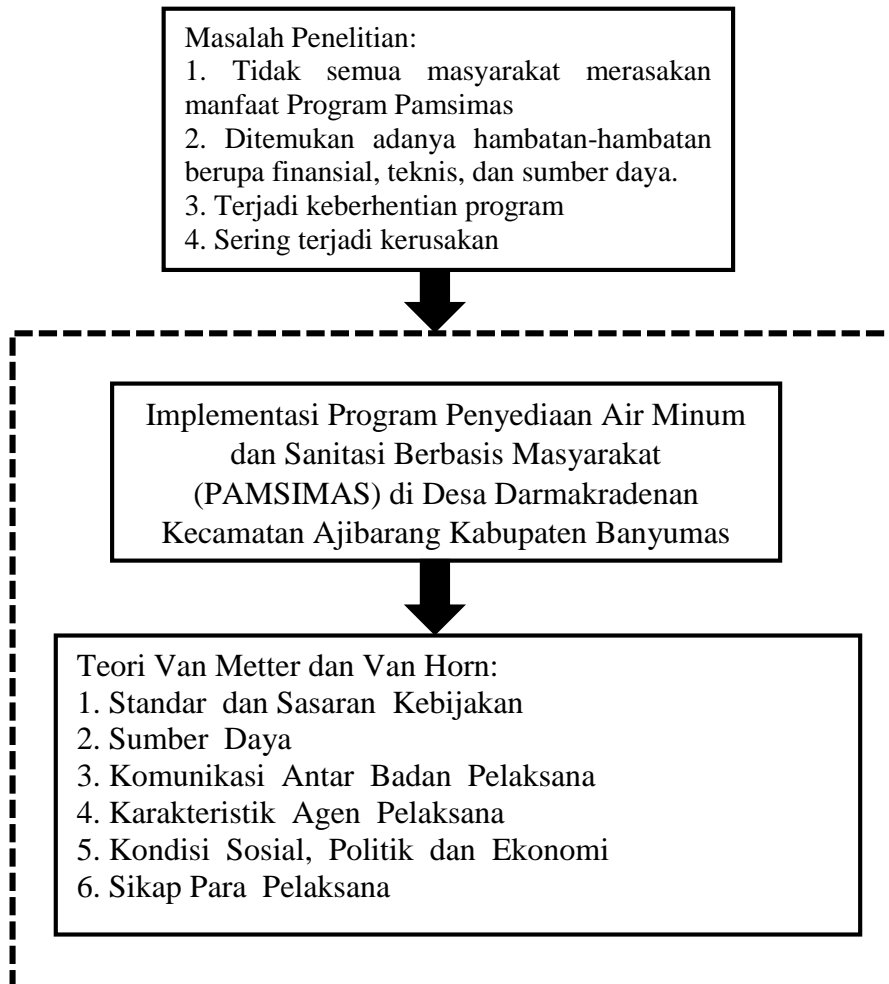
			<p>masih belum mencukupi. Selain faktor latar belakang pendidikan yang kurang sesuai, terdapat juga sarana prasarana pelaksanaan STBM yang perlu mendapat perhatian; (3) Implementasi program STBM di Kabupaten Malang belum mencapai target 100% karena masih ditemukan di beberapa daerah yang masih membuang buang air besar sembarangan; (4) Banyak aktor atau pemangku kepentingan yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pembangunan sanitasi, yaitu: Pemerintah, Swasta, dan Publik.</p>
9.	<p>Rizka Nurhayati, Devi Angeliana Kusumaningtiar, Putri Handayani, dan Namira Wadjir Sangaji</p> <p><i>“The Effectiveness of The Implementation of The Community-Based Total Sanitation Program, The First Pillar of Stop Open Defecation in The Work Area of The Palmerah District Community Health Center in 2022”</i> (2023)</p>	Kualitatif	<p>Perencanaan program STBM Pilar 1 Stop Buang Air Besar Sembarangan di Puskesmas Kecamatan Palmerah proses perencanaannya sudah tepat, namun untuk sumber daya manusia masih perlu dilakukan peningkatan kompetensi berupa pelatihan-pelatihan sebagai upaya menunjang kelancaran pelaksanaan program STBM.</p>
10.	<p>Dewi Haryanti, Mappedy Nyorong, Endang Maryanti, Indah Anggraini, dan Ismail Effendy</p> <p><i>“Evaluation of the Implementation of</i></p>	Kualitatif	<p>Faktor input (sumber daya manusia, dana serta sarana dan prasarana belum mencukupi), faktor proses (perencanaan, pengorganisasian belum</p>

	<i>Community-Based Total Sanitation Program (STBM) With Diarrhea” (2022)</i>		memadai sedangkan pelaksanaan sudah dilakukan mulai dari pemicuan hingga verifikasi penghentian buang air besar sembarangan. Namun setelah dilakukan Monev tidak terjadi perubahan, yaitu faktor output (belum terjadi peningkatan akses sanitasi di wilayah kerja Puskesmas Tanjung Tiram) dan faktor outcome (tidak terjadi penurunan kasus diare) di wilayah Puskesmas Tanjung Tiram.
--	--	--	--

Sumber: Data diolah, 2023

Pada tabel 2.1 diatas menjelaskan beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Program Pamsimas. Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, penulis tidak menemukan penelitian dengan lokasi dan fokus yang sama. Sehingga perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penelitian ini berfokus pada implementasi Program Pamsimas di Desa Darmakradenan Kecamatan Ajibarang Kabupaten Banyumas dengan tujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi mengenai program tersebut serta mengidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul.

F. Kerangka Berfikir



Gambar 2.2 Kerangka Berfikir
Sumber: Hasil Analisis Peneliti, 2023

Keterangan:

- > : Alur Berfikir
 - - - - - : Fokus Penelitian