# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

## 2.1. Kajian Pustaka

Menurut **Afifuddin (2012:5)** kajian pustaka merupakan bagian penting dalam sebuah penelitian yang kita lakukan. Kajian pustaka disebut juga *kajian literature*, atau *literature review*. Kajian pustaka merupakan alat yang penting sebagai *contact review*, karena literatur sangat berguna dan sangat membantu dalam member konteks dan arti dalam penulisan yang sedang dilakukan serta melalui kajian literatur ini juga peneliti dapat menyatakan secara eksplisit dan pembaca mengetahui, mengapa hal yang ingin diteliti merupakan masalah yang memang harus diteliti, baik dari segi subjek yang akan diteliti dan lingkungan manapun dari sisi hubungan penelitian dengan tersebut dengan penelitian lain yang relevan.

Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) ialah suatu program dari pemerintah untuk disalurkan kepada masyarakat miskin dalam rangka bantuan sosial untuk membantu mensejahterakan kehidupan mereka khususnya berupa sembako. BPNT diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) atau merupakan keluarga yang memiliki status sosial ekonomi dengan angka 25% terendah di daerah pelaksanaan BPNT.

Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dinilai sebagai program pemerintah yang sukses karena berkontribusi terhadap pengentasan kemiskinan. Dengan program ini, segala upaya dikerahkan untuk lebih menyalurkan manfaat sosial

bagi kemaslahatan rakyat Indonesia. Keberhasilan dari Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) sangat dibutuhkan karena akan memperkuat mekanisme perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan serta menjamin ketahanan pangan di tingkat Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

### 2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan kemudian menemukan sumber kreativitas baru untuk penelitian yang lebih dalam. Selain itu, penelitian terdahulu membantu peneliti melakukan penelitian dan membuktikan keaslian dari penelitian. Pada bagian ini, peneliti akan memaparkan berbagai temuan penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan dan kemudian merangkumnya. Berikut adalah laporan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT):

1. Penelitian oleh Dionita Putri Anwar, Nurul Umi Ati, dan Roni Pindahanto (2020)

   Penelitian oleh Dionita Putri Anwar, Nurul Umi Ati, dan Roni Pindahanto (2020) berjudul *Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Dinas Sosial Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu.* Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana gambaran umum Bantuan Pangan Non Tunai, bagaimana Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Dinas Sosial Di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu, dan Faktor Pendukung dan penghambat Program Bantuan Pangan Non Tunai.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode kualitatif dan jenis pendekatan penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang digunakan untuk menggambarkan peristiwa maupun fenomena yang terjadi di lapangan, pada pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa gambaran umum Program Bantuan Pangan Non Tunai terdapat empat proses, yaitu Registrasi atau Pembukaan Rekening, Edukasi dan Sosialisasi, Penyaluran, Pembelian Barang. Implementasi yang dijalankan pada Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu dirasa sudah baik dengan menggunakan E-warong sebagai tempat pembelian bahan pangan. Program Bantuan Pangan Non Tunai memiliki faktor pendukung, yaitu dengan pemerintah atau pelaksana kegiatan cukup tanggap akan kendala-kendala yang terjadi pada Keluarga Penerima Manfaat itu.

Kesamaanya dengan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni sama-sama membahas mengenai Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Perbedaan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni terdapat pada penggunaan teori implementasi kebijakan dan tempat penelitian. Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier sedangkan teori yang digunakan peneliti adalah teori implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin. Tempat pada penelitian ini di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu sedangkan tempat peneliti di Dinas Sosial Kabupaten Kuningan.

2. Penelitian oleh Santi Nuramalia, Kiki Endah, dan Dini Yuliani (2022)

Penelitian oleh Santi Nuramalia, Kiki Endah, dan Dini Yuliani (2022) berjudul *Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Di Desa Saguling Kecamatan Baregbeg Kabupaten Ciamis.* Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data adalah studi kepustakaan, studi lapangan (observasi dan wawancara) dan dokumentasi.

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi program Bantuan Pangan Non Tunai di Desa Saguling Kecamatan Baregbeg Kabupaten Ciamis belum terlaksana secara optimal sesuai dengan pendapat Purwanto dan Sulystiastuti (2014:106) tentang indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas implementasi kebijakan.

Hal ini dikarenakan kurang mengetahui kondisi kelompok sasaran secara langsung ke lapangan, masyarakat kurang mengetahui tempat pendistribusian BPNT, kurang cermat dalam melakukan pendataan terhadap masyarakat kelompok sasaran, kurangnya verifikasi data terhadap kelompok masyarakat yang berhak menerima BPNT, kurangnya informasi dalam pendistribusian BPNT dari agen penyalur, kurang koordinasi sehingga rentang adanya penyimpangan, kurang aktif menyampaikan informasi jadwal pendistribusian BPNT, pendamping desa kurang fokus dalam melaksanakan pendistribusian BPNT, komoditi yang didistribusikan sudah ditentukan tanpa adanya identifikasi terlebih dahulu dari pendamping desa.

Kesamaanya dengan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni sama-sama membahas mengenai Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Perbedaan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni terdapat pada penggunaan teori implementasi kebijakan dan tempat penelitian. Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan menurut Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti sedangkan teori yang digunakan peneliti adalah teori implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin. Tempat pada penelitian ini di Desa Saguling Kecamatan Baregbeg Kabupaten Ciamis sedangkan tempat peneliti di Dinas Sosial Kabupaten Kuningan.

3. Penelitian oleh Nadya Rindayu Farista Fanny dan Suci Megawati (2022)

   Penelitian oleh Nadya Rindayu Farista Fanny dan Suci Megawati (2022) berjudul *Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban.* Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi program BPNT di Kecamatan Bancar, Kabupaten Tuban. Dalam pelaksanaannya terdapat masalah kartu bantuan milik keluarga penerima manfaat terdaftar yang meninggal, tetapi tercatat masih melakukan pencairan bantuan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif.

   Fokus penelitian menggunakan indikator implementasi kebijakan Donald Van Meter dan Carl Van Horn yang terdiri atas sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi pelaksana, sikap/kecenderungan para pelaksana, standar dan tujuan kebijakan, serta

lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Hasil penelitian berdasarkan enam indikator teori tersebut, program BPNT dinilai mampu mengurangi beban pengeluaran KPM. Namun, pada indikator komunikasi ditemukan kendala terkait kurangnya penyampaian dan penyinkronan data antar perangkat di desa yang mengakibatkan data penerima BPNT tidak diperbarui. Pada indikator sikap/kecenderungan para pelaksana sistem *pre order* belum dilaksanakan dengan baik, sedangkan pada indikator sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, standar dan tujuan, serta lingkungan sosial,ekonomi, dan politik tidak ditemukan kendala. Saran dalam penelitian ini adalah agar tiap kepala desa melakukan peninjauan melalui koordinasi RT dan memperbarui data para penerima bantuan setiap bulan, serta mengoptimalkan pelaksanaan sistem pre order yang ada dalam program BPNT.

Kesamaanya dengan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni sama-sama membahas mengenai Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Perbedaan penelitian yang dikaji oleh peneliti yakni terdapat pada penggunaan teori implementasi kebijakan dan tempat penelitian.Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn sedangkan teori yang digunakan peneliti adalah teori implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin. Tempat pada penelitian ini di Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban sedangkan tempat peneliti di Dinas Sosial Kabupaten Kuningan.

Berikut peneliti menyimpulkan dari hasil pemaparan penelitian terdahulu sebagai berikut:

**Tabel 2.1.**

**Kajian Penelitian Terdahulu**

| No | Nama Peneliti | Judul Penelitian | Teori Yang Digunakan | Persamaan dan Perbedaan | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Pendekatan | Metode | Teknik Analisis |
| 1. | Dionita Putri Anwar, Nurul Umi Ati, dan Roni Pindahanto (2020) | Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Dinas Sosial Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Kelurahan Sisir Kecamatan Batu Kota Batu. | Teori Implementasi (Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier) | Deskriptif | Kualitatif | Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi |
| 2. | Santi Nuramalia, Kiki Endah, dan Dini Yuliani (2022) | Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Di Desa Saguling Kecamatan Baregbeg Kabupaten Ciamis. | Teori Implementasi (Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti) | Deskriptif | Kualitatif | Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi |
| 3. | Nadya Rindayu Farista Fanny dan Suci Megawati (2022). | Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Kecamatan Bancar Kabupaten Tuban. | Teori Implementasi (Donald Van Meter dan Carl Van Horn) | Deskriptif | Kualitatif | Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi |

*Sumber: Hasil pengolahan peneliti (2023)*

### 2.1.2. Administrasi Publik

#### 2.1.2.1 Pengertian Administrasi

Administrasi dalam arti sempit sebagaimana yang dikatakan oleh **Soewarno Handayaningrat (1988:2),** sebagai terjemahan dari bahasa Belanda sebagai berikut: "Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie*, yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan".

Administrasi dalam arti luas menurut **The Liang Gie (1980:9)**, Administrasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Administrasi mengandung tiga muatan, yakni:

1. Administrasi sebagai seni adalah sebuah proses yang hanya diketahui permulaannya saja, sedang akhirnya tidak ada.
2. Administrasi mengandung unsur-unsur tertentu yakni adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan untuk pelaksanaan tugas (termasuk di dalamnya waktu, tempat, materi dan unsur lainnya)
3. Administrasi sebagai proses kerjasama yang telah ada sejak manusia ada.

Menurut **Irra Chisyanti Dewi (2011: 3) dalam buku Pengantar Administrasi** menyatakan bahwa administrasi memiliki pengertian dalam arti yaitu sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarisan, yaitu meliputi kegiatan menerima, mencatat ,menghimpun,mengolah, menggandakan ,mengirim,menyimpan.

**Tead** yang dikutip oleh **Akadun dalam bukunya yang berjudul Administrasi Perusahaan Negara (2009:37)** mendefinisikan administrasi sebagai berikut:

> Administrasi adalah meliputi kegiatan-kegiatan individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan menyediakan fasilitas usaha kerjasama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan.

Disisi lain **Dr. Sondang Siagian (2012:13)** juga berpendapat mengenai administrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

**Herbert Simon dalam Pasolong (2010:14)** membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu:

1. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti.
3. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Administrasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kegiatan surat menyurat, catat mencatat, ketatausahaan dan lainnya yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 2.1.2.2. Pengertian Administrasi Negara

Menurut **Dimock dan Dimock dalam Anggara (2012:134)** mengatakan administrasi negara adalah:

> Administrasi negara merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga perserikatan bangsa-bangsa disusun, digerakan dan dikemudikan.

**Dimock dan Dimock dalam Anggara (2012:144)** menambahkan bahwa administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu administrasi negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah tetapi juga bagaimana melakukannya.

Pengertian administrasi negara menurut **George J. Gordon dalam Inu Kencana (2003:3)** menuturkan administrasi negara sebagai keseluruhan proses baik yang digunakan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Menurut **Siagian dalam bukunya Filsafat Administrasi (2008:7)** administrasi negara merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan Negara

Pendapat **Waldo (1983:3**) mendefinisikan administrasi negara sebagai berikut:

> Administrasi negara sebagai bentuk organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintah guna mencapai tujuan yang telah ditentukan atau ditetapkan. Selain itu, administrasi negara merupakan

> seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Dari beberapa pengertian administrasi negara diatas, dapat disimpulkan bahwa administrasi negara adalah kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan-urusan negara, kebijakan negara dan kewenangan politik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### 2.1.2.3 Pengertian Administrasi Publik

Menurut **Nicholas Henry (2008:8) dalam buku Deddy Mulyadi** mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas dan efisiensi.

Menurut **Woodrow Wilson (2012 :21) dalam buku Wirman Syafri** administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat.

Administrasi publik menurut **Chandler & Plano dalam Keban (2004:4)**, mengatakan:

> Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

**Keban (2004:4)** sendiri menyatakan bahwa istilah administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Pendapat lain yang disampaikan oleh **Siagian** dalam buku yang berjudul **Filsafat Administrasi (2008:7)**, administrasi publik adalah kegiatan umum yang dilakukan oleh semua aparatur pemerintah dalam suatu negara untuk tujuan negara.

Adapun pengertian administrasi publik yang dituturkan oleh **Edward H. Litchfield (1956:1) dalam bukunya yang berjudul *Notes On A General Theory of Administration*** menyatakan :

> Administrasi publik merupakan suatu telaah bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Menurut **Nicholas dalam Harbani Pasolong (2010:8)** mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:

> Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubunganya dengan dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Pada dasarnya administrasi publik dijalankan oleh organisasi pemerintahan untuk mencapai kepentingan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang telah dibuat guna terciptanya kesejahteraan rakyat.

**Gray dalam Harbani Pasolong (2010:18)** yakni peran administrasi publik dalam masyarakat antara lain:

1. Administrasi Publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
2. Administrasi Publik melindungi hak- hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat yang melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.

Berdasarkan pengertian diatas maka peneliti menyimpulkan administrasi publik adalah kegiatan suatu negara untuk mencapai tujuannya dengan program atau kebijakan pemerintah yang dilakukan oleh semua pejabat publik. Aparatur negara memiliki tugas penting dalam pengelolaan administrasi publik agar dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien.

### 2.1.3. Kebijakan Publik

Pada dasarnya kebijakan merupakan suatu bentuk keputusan dalam menyelesaikan permasalahan, melakukan kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang dilakukan lembaga negara yang berwenang dalam melaksanakan tugasnya, penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional. **Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas (2014: 8)** menunjukkan keterbatasan kebijakan publik bahwa "kebijakan publik adalah apa yang pemerintah minta kita lakukan atau tidak lakukan". *(whatever government choose to do or not to do)*

**Thomas R. Dye (1995:10)** menambahkan jika pemerintah memutuskan untuk melakukan sesuatu, harus ada tujuan yang objektif dan kebijakan pemerintah harus mencakup semua tindakan pemerintah. Dipahami bahwa kebijakan bukan sekedar ekspresi keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah tapi merupakan

bahwa apa yang tidak dilakukan pemerintah memiliki efek yang sama dengan apa yang dilakukan pemerintah.

Kebijakan publik adalah kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsi sosial dengan masyarakat dan dunia bisnis. Pada prinsipnya kebijakan pemerintah dalam mengatur kehidupan manusia adalah kebijakan untuk kepentingan bersama dalam berbagai hal. Pengertian kebijakan adalah suatu prinsip atau arah tindakan yang dipilih sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan. Setiap proses perumusan kebijakan publik dimulai dengan perumusan masalah yang telah diidentifikasi, kemudian implementasi kebijakan ini untuk mengatasi masalah yang muncul di masyarakat.

**Charles O. Jones dalam Budi Winarno (2012:165)** berpendapat mengenai kebijakan publik sebagai berikut:

> Istilah kebijakan digunakan dalam praktik sehari-hari, tetapi mengacu pada aktivitas atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dikacaukan dengan tujuan besar, program, keputusan, standar, rekomendasi, dan rancangan. Memahami kebijakan publik dalam hal ini berarti menempatkan kebijakan publik sebagai suatu keputusan. Keputusan dalam bentuk kebijakan publik pada umumnya tidak sama dengan keputusan biasa, secara definisi kebijakan publik lebih tepatnya adalah suatu kegiatan atau keputusan yang melalui tahapan-tahapan yang sistematis untuk diterapkan, digunakan menjadi suatu keputusan bersama.

Disamping itu **Leo Agustino (2008:7)** juga berpendapat mengenai kebijakan publik sebagai berikut:

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

Definisi kebijakan publik yang dipaparkan oleh **Robert Eyestone (1971:18)**, mengatakan bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan pemerintah dengan lingkungannya. Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut **Abdul Wahab (2005),** kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Adapun definisi yang lain mengenai kebijakan publik yang diungkapkan oleh **Thomas R. Dye dalam *Understanding Public Policy* (1987:5)** bahwa kebijakan publik adalah apapun yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Proses pembuatan kebijakan publik menyertakan banyak proses dan variabel, karena pembuatan kebijakan publik bersifat berbelit-belit. Menurut **M. Irfan Islamy (2004:9)** kebijakan publik dalam konsep demokrasi modern tidak hanya mencakup gagasan dari pejabat yang mewakili rakyat, tetapi juga mengisi opini publik dengan pembagian yang setara dalam kebijakan-kebijakan negara.

Artinya, pejabat publik yang diberdayakan untuk merumuskan dan membuat kebijakan untuk kepentingan publik harus mendengarkan pandangan dan saran publik serta bertindak demi kepentingan publik agar kebijakan yang diambil dapat memenuhi kebutuhan publik yang diinginkan.

Partisipasi para pemangku kepentingan dalam proses pembuatan kebijakan menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Sebagaimana yang dikatakan oleh **David Easton (1965:3)** bahwa para "penguasa" dalam sistem politik, yaitu suku tertinggi, anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja, dan yang lainnya.

Mereka yang berpartisipasi dalam urusan sehari-hari sistem politik, yang diakui oleh mayoritas anggota sistem politik, bertanggung jawab atas masalah ini dan bertindak dalam waktu yang lama oleh mayoritas anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.

Kebijakan publik memiliki keterikatan antara pemerintah sebagai politisi dengan mereka yang berkepentingan dengan politik. Menurut **M. Irfan Islamy dalam Nuryanti Mustari (2015:9)**, kebijakan publik dalam pengertian demokrasi modern tidak hanya mencakup pemikiran atau pandangan pejabat yang mewakili rakyat, tetapi juga opini publik yang tercermin dalam kebijakan-kebijakan publik.

**M. Irfan Islamy dalam Nuryanti Mustari (2015:10)** mengidentifikasi beberapa elemen penting dari kebijakan publik sebagai berikut:

a) Kebijakan publik berupa peraturan dan tindakan pemerintah
b) Kebijakan publik tidak hanya diungkapkan sebagai wacana tetapi juga mentransformasikannya ke dalam bentuk yang konkrit
c) Kebijakan publik didasarkan pada tujuan dan sasaran yang spesifik
d) Kebijakan publik harus selalu untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat**.**

**Carl Friedrich dalam Solichin Abdul Wahab (2015:9)** ia mengatakan bahwa kebijakan itu adalah tindakan seseorang yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh kelompok, atau di beberapa kalangan, terkait dengan pemerintah

adanya hambatan tertentu dalam mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mencapai tujuan yang diinginkan.

Jika kebijakan publik memuat nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik akan melawan implementasi. Di sisi lain, kebijakan publik harus mampu merangkul nilai-nilai dan praktik hidup yang berkembang di masyarakat. Namun, penting untuk diingat bahwa mendefinisikan kebijakan tidak cukup hanya menekankan apa yang direkomendasikan. Oleh karena itu, definisi kebijakan publik akan lebih tepat jika mencakup tidak hanya tindakan yang diusulkan, tetapi juga arah tindakan atau apa yang sedang dilakukan.

Dari beberapa definisi mengenai kebijakan publik yang dituturkan oleh para ahli yang telah peneliti kutip maka bisa disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah yang tujuannya adalah untuk menyelesaikan masalah yang ada di tengah masyarakat dan dibuat untuk ditaati guna memperbaiki masalah yang sedang terjadi.

#### 2.1.3.1 Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan adalah proses berpikir yang telah dikenal dan dipraktikkan sejak lama dalam sejarah manusia. Menurut **Duncan MacRae (1976)**, analisis kebijakan adalah ilmu sosial terapan yang menggunakan diskusi rasional tentang fakta untuk menafsirkan, mengevaluasi, dan menghasilkan gagasan dalam upaya memecahkan masalah bersama.

Adapun pengertian analisis kebijakan publik menurut **Parsons (2001: 12)** (*policy analysis*) adalah kajian multi disiplin terhadap kebijakan publik yang

bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontekstualisasikan model dan riset dari disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan.

**Suryadi dan Tilaar (1994: 40)** juga menekankan bahwa analisis kebijakan adalah satu hal cara atau prosedur seseorang untuk memahami dan memecahkan masalah kebijakan.

Analisis kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan atau penelitian, khususnya dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan daya kritis analitik, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

**William Dunn (2003:43)** memaparkan analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Disisi lain **Winarno (2005:27)** menyatakan bahwa analisis kebijakan adalah bentuk penelitian terapan yang dijadikan untuk mencapai tingkat pengetahuan yang lebih mendalam tentang isu-isu teknik sosial yang membawakan solusi-solusi yang lebih baik.

**Nugroho (2003:88)** menegaskan bahwa analisa kebijakan yang baik adalah analis kebijakan yang bersifat preskriptif, karena memang perannya adalah memberikan rekomendasi kebijakan yang patut diambil eksekutif.

Sebagaimana yang dikatakan oleh **Harold D Lasswell (1971)** sebagai berikut:

> Pengembangan prosedur analisis kebijakan publik sering dianggap terkait dengan perkembangan budaya yang relatif tiba-tiba, kebebasan laut yang meluas dan menyebar, dan perbedaan perkotaan dalam peradaban sejarah dunia. Dengan demikian, analisis kebijakan sebagai aktivitas khusus disertai dengan perubahan dalam organisasi sosial dan kemudian bentuk baru dari teknologi produksi dan pola pemukiman.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan oleh pendapat para ahli di atas, maka analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis kebijakan publik merupakan tindakan yang sistematis dan analitikal terhadap berbagai isu publik menjadi isu strategis untuk dikritisi sambil mengedepankan solusi alternatif dalam memecahkan masalah-masalah publik.

Menurut **Parsons (2005:14)**, analisis kebijakan publik bisa dilihat dari mulai proses formulasi kebijakan, proses implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

**1. Formulasi Kebijakan**

Hal penting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan (*policy formulation*). Tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam siklus kebijakan publik karena formulasi kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik. **Widodo (2007: 43)** menyatakan bahwa ketika proses formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak bisa mencapai tataran optimal. Artinya, tidak bisa diimplementasikan. Akibatnya, tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat tidak bisa dipecahkan

**Thomas R. Dye (1995:31)** menyatakan bahwa formulasi kebijakan yaitu usaha pemerintah dalam mengintervensi terhadap kehidupan publik sebagai solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat. Proses mekanisme perumusan (*formulation*) kebijakan merupakan tahap yang paling krusial, karena implementasi dan evaluasi dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai,

disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam pencapaian suatu tujuan sebagian besar bersumber dari ketidaksempurnaan pengelolaan pada tahap formulasinya.

Pendapat lain mengenai formulasi kebijakan yang dituturkan oleh **Woll dalam Tangkilisan (2003:8)** bahwa formulasi kebijakan adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain.

**Islamy (2007:77-118)** memaparkan tahap-tahap perumusan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. Perumusan masalah kebijakan publik. Tahap ini adalah tahap ketika masalah diangkat, kemudian para pembuat kebijakan mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan serta merumuskannya.
2. Penyusunan agenda pemerintah. Dari sekian banyak masalah umum, hanya sedikit yang memperoleh perhatian dari pembuat kebijakan. Pilihan pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah umum menyebabkan timbulnya agenda kebijakan.
3. Perumusan usulan kebijakan publik, yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.
4. Pengesahan kebijakan publik adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima.
5. Pelaksanaan kebijakan publik, yaitu usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, kemudian keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan

**Howlett dan Ramesh (1995: 50-59)** mengemukakan beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*), pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*), kelompok kepentingan

(*interest group*), organisasi peneliti, dan media massa. Selain lima hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik, antara lain bentuk organisasi negara, struktur birokrasi, organisasi kemasyarakatan, dan kelompok bisnis.

Sejalan dengan pendapat **Lester dan Steward (2000) dalam Kusumanegara (2010: 88-89)**, para aktor perumus kebijakan terdiri atas:

1. Agen pemerintah, yaitu para birokrat. Mereka adalah aktor yang mengembangkan sebagian besar usulan kebijakan.
2. Kantor kepresidenan, yaitu presiden atau aparat eksekutif. Keterlibatan presiden dan perumusan kebijakan ditunjukkan dengan pembentukan komisi kepresidenan, *task forces*, dan komite antar organisasi.
3. Lembaga legislatif, lembaga ini berperan dalam melegislasi kebijakan baru ataupun merevisi kebijakan yang dianggap keliru. Di negara demokrasi, peran legislatif dalam perumusan kebijakan didasarkan pada keberadaan mekanisme *check* and *balances* dengan pihak eksekutif.
4. Kelompok kepentingan, yaitu aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan spesifik.

Lebih lanjut **Winarno (2007:123)** memperjelas bahwa kelompok-kelompok yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dibagi dalam dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif sedangkan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Dari beberapa paparan mengenai formulasi kebijakan yang telah peneliti kutip, dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan sebuah tugas berat karena membutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kekeliruan atau kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan yang dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hanya bersifat politis.

**2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi. Konteks implementasi baru akan terlihat pengaruhnya setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

Menurut **Jones (1987:17)** mengungkapkan bahwa implementasi merupakan proses yang penting dalam proses kebijakan, dan tak terpisahkan dari proses formulasi kebijakan. Sedangkan menurut **Wahab (Tahir, 2014:55)** bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undangundang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

**Pressman dan Wildavsky (1978:21)** mengemukakan bahwa *"implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete".*

Makna dari pernyataan diatas implementasi yakni membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

**P. Sabatier & Mazmanian (1980:109)** mengungkapan implementasi kebijakan sebagai berikut:

> Implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha

> usaha mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat maupun peristiwa-peristiwa.

Sementara itu**, Wahab. S.A. (2008)** menjelaskan implementasi kebijakan sebagai berikut:

> Fungsi Implementasi Kebijakan yakni untuk membuat suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, karenanya fungsi implementasi juga mencakup penerusan 'apa' yang dalam ilmu kebijakan (*policy science*) dikenal dengan sebutan *"Policy Delivery System"* (Sistem penyampaian penerusan kebijakan) yang mencakup dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain secara spesifik serta diarahkan menuju terwujudnya tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Sejalan dengan pendapat diatas, **Marilee S. Grindle (1980)** mengemukakan bahwa implementasi kebijakan negara sesungguhnya bukanlah sekedar berangkat dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin untuk saluran birokrasi, namun juga terkait dengan masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh 'apa' dari suatu kebijakan.

**Udoji dalam Wahab (2004)** dengan tegas mengatakan bahwa:

> Pelaksanaan suatu kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar suatu impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

**Van Meter dan Van Hord dalam Subarsono (2005:37)** menjelaskan dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan itu tidak sederhana, melainkan sesuatu hal yang sangat kompleks. Dengan mengingat kompleksitas ilmu kebijakan publik,

**Edwards III (1980:3)** mengungkapkan implementasi kebijakan bahwa *"Since policy implementation is so complex, we should not expect it to be accomplished in a routine fashion."*

Ungkapan dari **Edward III yang dikutip oleh Encep Syarif (2019)** diatas bermakna kita tidak seharusnya mengharapkan implementasi kebijakan dapat diselesaikan melalui kebiasaan sehari-hari. Banyak orang yang menganggap bahwa implementasi kebijakan merupakan bagian yang mudah dari proses kebijakan karena para implementor hanya tinggal "melaksanakan" setiap keputusan hasil dari formulasi kebijakan. Praktiknya, tahap implementasi kebijakan bukan merupakan tahapan yang sebagaimana dibayangkan. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai variabel yang dapat "mengarahkan" suatu kebijakan ke arah keberhasilan atau kegagalan**.**

**Syukur Abdulah (1987:54),** menuturkan proses kebijakan merupakan serangkaian tindak lanjut setelah suatu program ditetapkan yang meliputi pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis yang ditempuh guna mencapai suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan.

Menurut **Syukur dalam Surmayadi (2005:79)** mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan (2) *target group* yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan (3) unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari

proses implementasi tersebut. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberikan pelayanan atau mengatur prilaku kelompok sasaran (*target group*)

Masyarakat berfungsi penting dalam implementasi kebijakan karena kolaborasi masyarakat berpengarauh baik kepada kebijakan dan bisa dijadikan sebagai pedoman dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Berhasil atau tidaknya suatu implentasi kebijakan ditentukan oleh bagaimana implementor dalam mengaplikasikan kebijakan tersebut. Dimana implementor harus berkualitas dan bekerja dengan baik setara dengan tugasnya untuk mecapai tujuan yang diinginkan.

Sejalan dengan apa yang dikatakan oleh **Ilhami (2019:61**) terbentuknya kemandirian berawal dari partisipasi, masyarakat akan terdorong untuk berpartisipasi apabila mereka memahami manfaat yang akan diperoleh dari suatu program untuk peningkatan kesejahteraan hidupnya. **Korten dan Syahrir (1980:71)** menambahkan bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Menurut **Sumaryadi dalam Rochmat (2016:84)** efektifitas implementasi kebijakan pada akhirnya akan memberikan dampak terhadap kinerja, baik secara individu, kelompok, maupun organisasi. Maka dari itu, pelaksanaan kebijakan disuatu organisasi atau instansi akan berdampak atau berpengaruh kepada kinerja pegawainya.

**Sunggono dalam Prihatin (2013:38)** menjelaskan sesungguhnya proses Implementasi kebijakan negara baru dimulai apabila tujuan dan negara telah dibuat serta dana telah dialokasikan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut. Suatu program kebijakan negara meliputi penyusunan acara-acara tertentu dan tindakan-tindakan yang harus dijadikan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus ditaati dalam implementasinya, standar yang harus diadakan pada keputusan pelaksanaan ataupun proyek-proyek yang riil akan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, dimana kebijakan atau program publikakan diimplementasikan.

Sebagaimana yang diutarakan oleh **Silalahi dalam Muldiani (2013:51)** dimana aktivitas utama dalam implementasi meliputi:

1. Interpretasi adalah aktivitas yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang diterima dan dilaksanakan.
2. Organisasi adalah unit untuk menempatkan program ke dalam dampak.
3. Aplikasi adalah berhubungan dengan perlengkapan rutin.

**Peter S. Cleaves dalam Wahab, S., A. (2004:103),** implementasi kebijakan adalah suatu proses tindakan administratif dan politik. Keberhasilan maupun kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari aspek kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengadakan program yang telah dirancang sebelumnya.

Sama halnya dengan **Riant Nugroho (2014:657)** yang berpendapat bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Berdasarkan pendapat dari kedua pakar tersebut, jelas bahwa esensi dari implementasi adalah untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam tahap sebelumnya, yaitu formulasi kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa proses pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan momentum dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam mencapai tujuannya ditentukan dalam pelaksanaannya.

**3. Evaluasi Kebijakan**

**Nugroho (2004:107)** mengatakan bahwa sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut evaluasi kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Hasil dari evaluasi ini dapat memutuskan apakah kebijakan atau program tersebut bermanfaat bagi masyarakat sasaran. Seringkali fungsi evaluasi dibutuhkan sebagai bentuk tanggung jawab publik, terutama di mata publik yang semakin penting dalam menilai kinerja pemerintah.

**Mustopadidjaja (2002:45)** menjelaskan evaluasi kebijakan sebagai berikut:

> Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas sesuatu "fenomena" di dalamnya terkandung pertimbangan nilai tertentu.

Evaluasi kebijakan publik tidak hanya terlihat dari hasil atau dampak tetapi dilihat juga bagaimana proses pelaksanaan dan kebijakan tersebut telah dilaksanakan. Dengan kata lain, evaluasi ini juga digunakan untuk menentukan

apakah ada proses pelaksanaan kebijakan dibuat sesuai dengan instruksi teknik/praktik (pedoman) yang ditetapkan.

Adapun pendapat mengenai evaluasi kebijakan menurut **Subarsono (2005:47)** adalah sebagai berikut:

> Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukuran, dan metode analisisnya.

Di sisi lain, dalam hal evaluasi kebijakan menurut **Lester dan Stewart (2000:125)** mengemukakan bahwa evaluasi suatu kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, pertama adalah menentukan konsekwensi-konsekwensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan, ini dilakukan dengan cara memberi gambaran apa dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Selanjutnya yang kedua adalah mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sementara **Widodo (2007:92)** yang mengutip dari pendapatnya **Jones** menjelaskan evaluasi sebagai berikut:

> *An activity designed to judge the merits of government policies which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis.*

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya.

Pengertian lain mengenai evaluasi kebijakan menurut **Briant & White (dalam Samodra Wibawa, 1994:63)** mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan pada dasarnya harus bisa menjelaskan sejauh mana kebijakan publik dan implementasinya mendekati tujuan.

Disisi lain **Rossi & Freeman dalam William Dun (2000:166)** mengemukakan evaluasi kebijakan sebagai berikut:

> *Evaluations are conducted to answer a variety of questions of related to that we have listed as the three focus of evaluation research: program conceptualization and design, program implementation (Monitoring and accountability) and program utility (impact and efficiency assessments)*

Pengertian evaluasi oleh **Rossi & Freeman dalam William Dun (2000:76)** memberitahukan bahwa evaluasi program harus dapat menjawab beberapa pertanyaan dalam penelitian evaluasi yaitu: desain dan konseptualisasi program, implementasi program (monitoring dan akuntabilitas) serta kegunaan program (dampak dan efisiensi).

Tahapan dalam evaluasi kebijakan publik menurut **Subarsono (2005:8)** adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi, adalah mengidentifikasi tujuan-tujuan serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses atau kebijakan tertentu. Spesifikasi adalah merupakan cara dimana manfaat harus dinilai atau dipertimbangkan.
2. Pengukuran (measurement), secara sederhana mengacu pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan.
3. Analisis, adalah penyerapan dan penggunaan informasi yang dikumpulkan guna membuat kesimpulan.
4. Rekomendasi, merupakan suatu penentuan apa yang seharusnya dilakukan selanjutnya.

Selain itu, tujuan adanya evaluasi kebijakan antara lain:

1. Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut.
2. Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
3. Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
4. Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

Menurut **Soeprapto (2000:60)** isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Berdasarkan beberapa uraian di atas yang telah peneliti kutip mengenai evaluasi kebijakan, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik tujuan utamanya adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik, sehingga dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan sehingga akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan, perlu perbaikan sebelum dilanjutkan atau bahkan harus dihentikan.

### 2.1.4. Implementasi Kebijakan

**Grindle (1980:7)** menyatakan bahwa implementasi adalah tindakan administrasi umum yang dapat dipelajari pada tingkat program tertentu. Implementasi baru dimulai ketika tujuan dan sasaran ditetapkan, rencana aksi

disusun, dan sumber daya disiapkan dan dialokasikan untuk mencapai tujuan. Berhasil tidaknya suatu kebijakan ditentukan oleh pencapaian dan realisasi tujuannya, maka proses implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dan pendorong keberhasilan suatu kebijakan. Dalam konteks itu, dapat dikatakan bahwa salah satu kriteria keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya.

**Wahab (1997:63)**, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

> Implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu, para pejabat atau kelompok pemerintah ataupun kelompok swasta untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Tetapi mayoritas dari kita berasumsi bahwa begitu sebuah kebijakan dipilih oleh pihak berwenang, kebijakan itu akan secara otomatis diterapkan dan hasilnya akan mendekati apa yang diharapkan para perumus kebijakan tersebut. **Wou laut Putra (2003)** menuturkan bahwa:

> Kebijakan itu bersifat kompleks dan saling berhubungan, sehingga sangat sedikit kebijakan negara yang sifatnya *self executing* sebagian besarnya *self executing*, yang berarti bahwa kebijakan negara harus dan dilaksanakan oleh berbagai pihak untuk mencapai apa yang diinginkan.

Adapun pandangan dari **Mazmanian dan Sebatier dalam Waluyo (2007:49)** mengemukakan bahwa implementasi adalah sebagai berikut:

> Implementasi adalah pengambilan keputusan kebijakan yang penting, biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat juga berupa perintah atau keputusan oleh eksekutif atau otoritas peradilan lainnya, keputusan kebijakan tersebut untuk memecahkan suatu masalah, memperjelas maksud atau tujuan yang ingin dicapai, dan menetapkan proses implementasi dengan cara yang berbeda.

Di sisi lain, dalam hal implementasi kebijakan, **Hoogerwerf (1983:17)** menyatakan:

> Implementasi kebijakan selalu harus disesuaikan. Ini dikarenakan tujuan yang terlalu umum, sarana yang tidak dapat dicapai tepat waktu, dan waktu yang dipilih terlalu optimis. Dengan kata lain, implementasi kebijakan yang sebenarnya seringkali menjadi proses kompleks yang mengarah ke awal yang baru daripada keseluruhan proses kebijakan atau kehancuran totalnya.

Selain itu menurut **Wibawa (Tahir, 2014)** menyatakan tujuan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

> Implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan alur dimana tujuan kebijakan publik dapat dicapai melalui tindakan yang dibuat pemerintah. Perhitungan anggaran pun dialokasikan untuk mencapai kebijakan tersebut.

Definisi lain mengenai implementasi kebijakan seperti yang diutarakan oleh **Lineberry dalam Putra (2003:81)**, merujuk pada pandangan **Van Meter dan Van Horn (1975)**, yang mengatakan bahwa implementasi yakni praktik yang dilakukan oleh seseorang, administrator, dan komunitas privat yang ditujukan untuk tujuan yang akan diprioritaskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut **Goggin (1990:238),** proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebing tinggi ke institusi yang lebih 34 rendah untuk mengukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variable-variabel berikut: 1) Dorongan dan paksaan pada tingka federal; 2) Kapasitas pusat dan/atauNegara; 3) Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Sikap para pelaksana kebijakan sangat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Impelementasi kebijakan akan berjalan baik sesuai dengan apa yang diinginkan bilamana para implementor memiliki sikap yang baik pula,

sebaliknya jika sikap yang ditunjukkan tidak baik maka implementasi pun tidak akan terlaksana baik. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan dapat berhasil tergantung dari perilaku para birokrasi sebagai implementor.

Sejalan dengan apa yang dipaparkan di atas, **Riant Nugroho (2009, 494-495)** dalam bukunya yang berjudul "Kebijakan Publik", mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan suatu bentuk untuk mencapai tujuan kebijakan. Ia juga menambahkan, terdapat dua opsi dalam mengimplementasikan kebijakan publik yakni dengan dilaksanakan secara langsung sebagai suatu program atau melalui turunan dari perumusan kebijakan atau kebijakan publik yang bersangkutan.

Dalam proses implementasi suatu kebijakan, implementasi merupakan awalan penting untuk sampai pada tujuan yang telah ditentukan. Kebijakan tersebut akan berhasil jika implementasi kebijakan dilakukan dengan benar dan sepadan dengan tujuan kebijakan sehingga masyarakat merasakan manfaat dari kebijakan tersebut.

**Jones dalam Arif Rohman (2009:101-102)** menyebutkan implemetasi program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Implementasi program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.

Lebih lanjut, **Jones (1996:295)** berpendapat bahwa program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. **Jones** juga menjelaskan bahwa di dalam program dibuat beberapa aspek, yaitu mengenai:

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk diopersionalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan oleh **Korten dalam Jones (1996:232)** bahwa *"A programme is collection of interrelated project designed to harmonize and integrated various action an activities for achieving averral policy abjectives"* atau dapat diartikan suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

Menurut **Charles O. Jones dalam Siti Erna Latifi Suryana (2009:28)** menjelaskan bahwa ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu:

1. Pengorganisasian Struktur oganisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.
2. Interpretasi para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.
3. 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.

**Ripley dan Franklin di dalam buku Budi Winarno (2007:145)** bahwa implementasi kebijakan dijelaskan sebagai berikut:

> Implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

**Ripley dan Franklin di dalam buku Budi Winarno (2007:145)** Implementasi kebijakan dalam hal ini merujuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-

tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Kendala dalam implementasi kebijakan yang dinamakan oleh **Dunsire (1978:87)** sebagai *implementation gap,* yaitu suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Perbedaan tersebut tergantung dari *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok atau organisasi yang dipercaya mengembang tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Subarsono (2005:154), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu

1. Standar dan sasaran kebijakan.
   Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia *(human resources)* maupun sumberdaya non manusia *(non-human resources)*.
3. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakeristik para partisipan, yakni mendukung atau

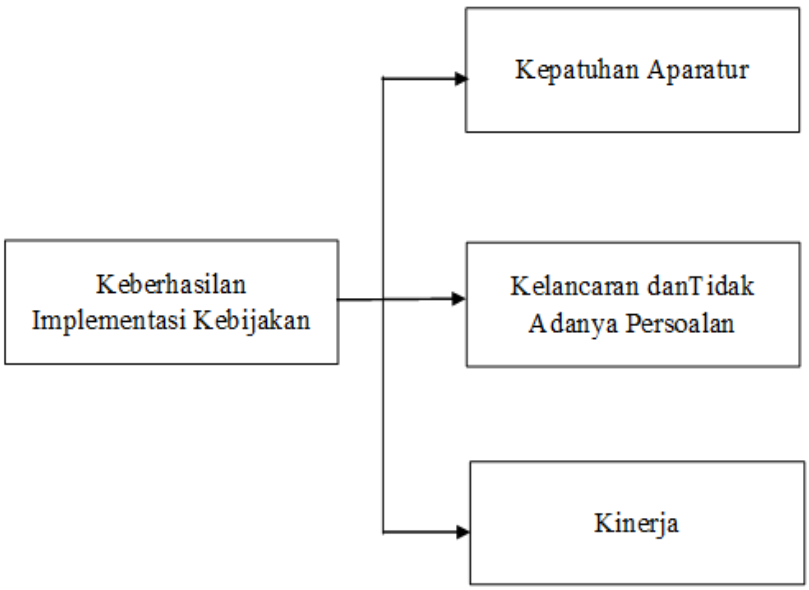
menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

**Menurut Ripley dan Franklin dalam Yulianto Kadji (2015:72)** bahwa: keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor: a) perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana, b) keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan c) implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

Model Ripley dan Franklin tersebut lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan tiga faktor utama, yaitu:

1. **Tingkat kepatuhan aparatur.** Aparatur pelaksana atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik.
2. **Kelancaran dan tidak adanya persoalan.** Para implementor kebijakan publik sedapat mungkin meminimalisir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *problem solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.
3. **Kinerja**. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektifitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.




*Sumber: Yulianto Kadji (2015)*

**Gambar 2.1.**

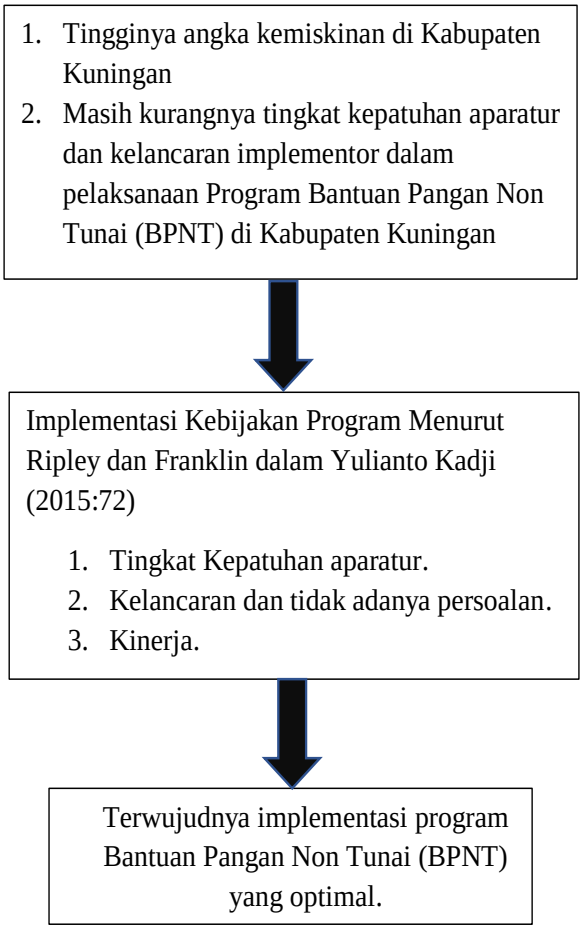
**Model Implementasi Kebijakan Menurut Ripley dan Franklin**

## 2.2. Kerangka Berpikir

Menurut **Sugiyono (2014:93)** mengemukakan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka berpikir atau pola pikir peneliti dalam sebuah karya ilmiah yang disesuaikan dengan konsep, topik, dan didasarkan pada teori ahli sebagai acuan untuk menyederhanakan dan memahami beberapa dimensi yang dapat peneliti gunakan pada penelitian ini.

Sehubungan dengan permasalahan Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Tahun 2021-2022 di Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Kuningan dan guna mempermudah dalam menguraikan isu tersebut, maka diperlukan penelitian yang

mendetail demikian peneliti menyelesaikannya dengan menerapkan teori keberhasilan implementasi kebijakan program yang diusulkan oleh **Ripley and Franklin dalam (Yulianto Kadji, 2015:72),** maka peneliti merumuskan kerangka berpikir sebagai berikut:




*Sumber: Modifikasi peneliti berdasarkan model implementasi kebijakan program menurut Ripley dan Franklin dalam Yulianto Kadji (2015)*

**Gambar 2.2.**
**Kerangka Berpikir**

## 2.3. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka peneliti membuat proposisi atau dugaan sementara terhadap Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Tahun 2021-2022 di Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin Kabupaten Kuningan yang sejalan dengan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebagai berikut:

1. Keberhasilan terhadap Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Tahun 2021-2022 di Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Kuningan dapat terealisasikan secara maksimal bilamana memperhatikan beberapa parameter, yakni tingkat kepatuhan aparatur, kelancaran dan tidak adanya persoalan, dan kinerja.
2. Faktor-faktor yang dapat menghambat Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Tahun 2021-2022 di Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Kuningan dapat teridentifikasi, yaitu dari tingkat kepatuhan aparatur dan kelancaran dan tidak adanya persoalan yang kurang.