

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan bagian penting dalam sebuah penelitian ilmiah karena memuat pembahasan mengenai teori, konsep, serta temuan-temuan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik yang dikaji. Kajian pustaka bertujuan untuk menggali, mengevaluasi, dan merangkum berbagai informasi yang relevan guna memperkuat landasan teoritis, perumusan masalah, serta memberikan arah yang jelas bagi pelaksanaan penelitian

Melalui kajian pustaka, peneliti dapat memperoleh informasi yang aktual, valid, dan terverifikasi mengenai topik penelitian. Selain itu, kajian pustaka membantu peneliti memahami perkembangan kajian dalam bidang yang diteliti, mengetahui posisi penelitian yang dilakukan di antara penelitian terdahulu, serta mengidentifikasi celah penelitian yang dapat dijadikan fokus kajian lebih lanjut.

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu dilakukan sebagai bahan perbandingan dan referensi dalam penelitian. Selain itu, penelitian terdahulu digunakan untuk melihat persamaan, perbedaan, serta posisi penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian sebelumnya sehingga dapat memperkuat fokus dan arah penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh Sahindra & Kushandajani (2025) yang berjudul “Implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas (Studi Kasus: Kampung KB Mekar Melati, Kelurahan Tambakrejo, Kota Semarang)”

menganalisis implementasi Program Kampung KB menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program belum berjalan optimal karena komunikasi kepada masyarakat belum merata, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, rendahnya partisipasi masyarakat, serta minimnya dukungan pemerintah kelurahan. Meskipun pembagian tugas telah mengacu pada SOP, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan program masih belum optimal.

Penelitian oleh (Hasriani et al., 2021) berjudul “Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan” menganalisis pelaksanaan Program Kampung KB menggunakan model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program secara umum berjalan cukup baik dan mampu memberikan dampak positif terhadap perubahan pola pikir masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat, serta peningkatan kesejahteraan keluarga melalui kegiatan pemberdayaan dan integrasi lintas sektor. Namun demikian, pelaksanaan program masih menghadapi kendala pada aspek sumber daya manusia, khususnya dalam kreativitas dan inovasi penyuluh KB sehingga implementasi program belum berjalan optimal.

Penelitian oleh (Firdaus et al., 2024) berjudul “Implementasi Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Kampung Keluarga Berkualitas di Desa Plabuhan, Kecamatan Plandaan, Kabupaten Jombang” menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan telah berjalan cukup baik, namun belum optimal karena terdapat ketidaksesuaian antara ukuran dan tujuan kebijakan dengan kondisi pelaksana di tingkat desa, lemahnya komunikasi antar pelaksana, serta rendahnya pemahaman terhadap substansi kebijakan.

TABEL 2. 1 PENELITIAN TERDAHULU

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1	Tesalonika Sahindra & Kushandajani (2025)	Implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas (Studi Kasus: Kampung KB Mekar Melati, Kelurahan Tambakrejo, Kota Semarang)	Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III (1980) yang meliputi variabel: 1) komunikasi 2) sumber daya 3) disposisi 4) struktur birokrasi	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumentasi
2	Hasriani, Yunus, dan Hamsinah (2021)	Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle.	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumentasi
3	Firdaus, Fachrudin, & Marwanto (2024)	Implementasi Inpres Nomor 3 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Penyelenggaraan	Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn 1) Standar dan	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumentasi

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
		Kampung Keluarga Berkualitas di Desa Plabuhan, Kecamatan Plandaan, Kabupaten Jombang	Tujuan Kebijakan 2) Sumberdaya 3) Karakteristik Organisasi Pelaksana 4) Komunikasi Antar Organisasi 5) Lingkungan Eksternal 6) Sikap Pelaksana			

Sumber: Diolah Oleh Peneliti (2026)

Berdasarkan kajian terhadap penelitian terdahulu, diketahui bahwa penelitian mengenai implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas telah banyak dilakukan dengan menggunakan berbagai model implementasi kebijakan pada lokus penelitian yang berbeda. Namun, sebagian besar penelitian tersebut dilaksanakan pada wilayah pedesaan atau daerah dengan karakteristik sosial yang berbeda dengan wilayah perkotaan. Selain itu, penelitian sebelumnya umumnya berfokus pada pelaksanaan implementasi kebijakan dan belum mengkaji secara komprehensif faktor-faktor penghambat implementasi beserta upaya yang dilakukan oleh instansi pelaksana dalam mengatasi hambatan tersebut.

Kondisi tersebut menunjukkan masih terdapat ruang penelitian (*research gap*) mengenai implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas pada konteks wilayah perkotaan yang memiliki kompleksitas sosial, kependudukan, serta koordinasi lintas sektor yang lebih beragam. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kota Bandung dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn untuk menganalisis implementasi kebijakan, mengidentifikasi faktor-faktor penghambat, serta mengkaji upaya yang dilakukan DPPKB Kota Bandung dalam mengatasi hambatan tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi hasil penelitian sebelumnya sekaligus memberikan gambaran mengenai implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas pada konteks wilayah perkotaan.

2.1.2 Konsep Administrasi

Secara institusional, administrasi merupakan pilar utama dalam menggerakkan roda organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi tidak hanya dipandang sebagai aktivitas catat-mencatat atau ketik-mengetik secara klerikal, melainkan sebuah proses kerja sama yang terstruktur antara berbagai individu di dalam suatu sistem.

Mengenai dimensi fungsional dari administrasi tersebut, Ordway Tead (Ekawarna, 2009:4) mengemukakan batasan operasionalnya sebagai berikut:

“Administration is conceived as the necessary activities of those individuals (executives) in an organization who are charged with ordering, forwarding and facilitating associate efforts of group of individuals brought together to realize certain defined purposes.”

Melalui pandangan Ordway Tead tersebut, administrasi ditegaskan sebagai sebuah seni dan proses manajerial yang berorientasi pada hasil (*goal-oriented*). Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa peran seorang administrator atau eksekutif birokrasi tidak hanya sebatas memerintah, melainkan harus mampu menjadi fasilitator dan koordinator yang mengintegrasikan seluruh potensi sumber daya yang ada, agar kerja sama kelompok dapat berjalan harmonis demi mencapai visi organisasi secara efektif.

2.1.3 Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan bidang kajian yang memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam upaya memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan kegiatan pencatatan atau tata usaha secara sempit, tetapi mencakup seluruh manifesto dinamis dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi kebijakan publik.

Pasolong (Widanti, 2022:24) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:

“Administrasi publik adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.”

Definisi tersebut menunjukkan bahwa esensi utama dari administrasi publik terletak pada dua pilar, yaitu pola kerja sama yang terorganisir serta orientasi mutlak pada pemenuhan kepentingan publik (*public interest*). Penjelasan ini memperlihatkan bahwa administrasi publik tidak dapat dipandang hanya

sebagai instrumen administratif yang kaku. Lebih dari itu, administrasi publik bertindak sebagai sarana strategis bagi pemerintah dalam mengelola sumber daya dan proses kerja agar kebijakan yang telah dirumuskan dapat diwujudkan menjadi tindakan nyata di tingkat akar rumput.

Kualitas jalannya administrasi publik ini sangat berpengaruh terhadap hubungan timbal balik antara birokrasi pemerintah dan masyarakat. Administrasi publik berfungsi sebagai jembatan penghubung yang memungkinkan terjadinya interaksi dua arah, baik dalam penyampaian maklumat kebijakan maupun dalam pelaksanaan pelayanan publik sehari-hari. Peneliti memandang bahwa administrasi publik yang berjalan dengan sehat akan mendorong terciptanya hubungan yang lebih responsif, akuntabel, dan transparan, sehingga pada akhirnya dapat mengembalikan serta meningkatkan kepercayaan (*public trust*) masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Pelaksanaan administrasi publik menuntut adanya pemenuhan asas efektivitas dan efisiensi dalam setiap urusan pemerintahan. Hal ini berkaitan erat dengan kapabilitas pemerintah dalam memanfaatkan keterbatasan sumber daya yang tersedia untuk menghasilkan pelayanan publik yang prima dan berkualitas. Berdasarkan uraian tersebut, indikator efektivitas administrasi publik tidak hanya diukur dari sekadar pencapaian target administratif di atas kertas, tetapi juga dari kemampuan nyata pemerintah dalam menjawab kebutuhan riil masyarakat secara tepat, inklusif, dan berkelanjutan.

Berdasarkan pemaparan teori di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep administrasi publik merupakan payung besar (*umbrella concept*) yang melandasi seluruh gerak operasional instansi pemerintah dalam melayani warga negara.

2.1.4 Konsep Kebijakan Publik

Kajian mengenai kebijakan publik berangkat dari kebutuhan pemerintah untuk mengelola, mengintervensi, dan menyelesaikan berbagai persoalan yang berkembang di tengah kehidupan masyarakat. Dalam praktik pemerintahan, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman sekaligus arah tindakan hukum yang digunakan oleh negara untuk mencapai tujuan strategis tertentu, terutama yang berkaitan langsung dengan pemenuhan kepentingan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan publik tidak hanya hadir dalam manifestasi peraturan tertulis, melainkan juga mencakup operasionalisasi program, rumusan strategi, serta tindakan nyata di lapangan yang dijalankan secara terstruktur.

Kebijakan publik pada dasarnya mencerminkan pilihan-pilihan politis dan administratif pemerintah dalam menghadapi suatu permasalahan korporatif. Pemerintah dapat memutuskan untuk melakukan suatu tindakan intervensi atau justru memilih untuk tidak bertindak berdasarkan pertimbangan tertentu.

Thomas R. Dye (Widiastuti, 2022:3) menyatakan bahwa, “*Public policy is whatever government choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Melalui pandangan Thomas R. Dye tersebut, kebijakan publik dipahami sebagai hak prerogatif dan otoritas penuh pemerintah dalam menentukan sikap. Artinya, ketika pemerintah secara sadar memilih untuk mendingkan atau tidak

melakukan sebuah tindakan operasional terhadap suatu masalah sosial, pilihan pasif tersebut sudah termasuk ke dalam bentuk kebijakan publik itu sendiri karena memiliki dampak sosiologis bagi masyarakat.

Batasan yang diberikan oleh Thomas R. Dye ini dirasa tepat untuk melihat aspek legalitas, namun batasan tersebut belum memberikan perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dengan apa yang sebenarnya direalisasikan oleh birokrasi di lapangan. Di samping itu, konsep ini juga dinilai terlalu luas karena dapat mencakup tindakan administratif harian yang bersifat rutin. Guna memperjelas domain tindakan dan keterlibatan aktor di dalamnya, maka pandangan selanjutnya beralih pada orientasi perilaku pelaku kebijakan. Berkaitan dengan hal tersebut, James Anderson dalam Widiastuti (2022:3) menjelaskan bahwa secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Berdasarkan pendapat James Anderson tersebut, penekanan kebijakan publik bergeser pada aspek pola perilaku dari para pelaksana kebijakan. Kebijakan tidak lagi dilihat sebagai sebuah produk hukum statis yang kaku di atas kertas, melainkan dilihat dari bagaimana konsistensi pola perilaku dan komitmen dari para aktor kedinasan atau instansi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas publik mereka

Pengertian kebijakan yang berorientasi pada perilaku aktor ini relatif memadai untuk keperluan diskursus dasar, namun menjadi kurang tajam untuk pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah, terukur, dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, pemahaman kebijakan publik tidak boleh berhenti pada perilaku aktor semata, melainkan harus dilihat sebagai satu kesatuan proses sistemik yang memiliki orientasi dampak yang lebih luas.

Mengenai hal tersebut, Wahab (2002:45) menjelaskan bahwa hakikat kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang mengarah pada tujuan tertentu harus dipahami sebagai suatu rangkaian proses yang saling berkaitan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau desakan terhadap pemerintah untuk merespons suatu permasalahan publik, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk keputusan dan pernyataan resmi sebagai pedoman arah tindakan. Keputusan tersebut selanjutnya diimplementasikan melalui berbagai tindakan konkret yang dapat dilihat dan dirasakan oleh masyarakat sebagai keluaran (*output*) kebijakan, hingga akhirnya menghasilkan dampak (*outcome*) atau akibat tertentu.

Penjelasan dari Solichin Abdul Wahab ini memberikan pemahaman komprehensif bahwa kebijakan publik adalah sebuah alur linier yang berkelanjutan. Kebijakan selalu bermula dari adanya masalah di masyarakat, lalu direspons lewat aturan resmi, dilaksanakan secara taktis di lapangan oleh instansi penanggung jawab, hingga akhirnya dievaluasi berdasarkan dampak riil yang dirasakan oleh masyarakat luas selaku kelompok sasaran (*target groups*).

Berdasarkan pemaparan dari beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik bukan sekadar keputusan statis mengenai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, melainkan sebuah rangkaian proses dinamis, terstruktur, dan sistematis yang melibatkan berbagai aktor kedinasan.

2.1.4.1 Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Ruang lingkup kebijakan publik berkaitan erat dengan wilayah atau domain tindakan yang menjadi tanggung jawab dan otoritas pemerintah dalam mengatur, mengintervensi, serta mengelola dinamika kehidupan masyarakat. Pada awal perkembangannya, kebijakan publik secara tradisional berfokus pada bidang-bidang fundamental negara yang bersifat regulatif, seperti pertahanan keamanan, hubungan luar negeri, serta penegakan hukum dan ketertiban domestik. Namun, seiring dengan pergeseran konsep negara hukum klasik menuju negara kesejahteraan (*welfare state*), ruang lingkup kebijakan publik meluas secara masif ke berbagai sektor pelayanan publik, antara lain pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, penataan lingkungan, perdagangan, hingga pengendalian penduduk. Perluasan ini merupakan bentuk respons adaptif pemerintah terhadap kompleksitas kebutuhan masyarakat modern yang tidak dapat diselesaikan oleh individu secara mandiri.

Mengenai batasan komprehensif dari cakupan tersebut, Menurut (Jones, 1996) menjelaskan bahwa ruang lingkup kebijakan publik tidak hanya dilihat dari pembagian sektor substantifnya saja, melainkan harus dipahami dari rangkaian tahapan yang membentuk suatu siklus kebijakan publik (*policy cycle*). Tahapan

sistematis tersebut meliputi: penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), serta evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Pemahaman terhadap tahapan ini menunjukkan bahwa ruang lingkup kajian kebijakan publik mencakup dua dimensi fungsional, yaitu analisis pada proses kebijakan (mengkaji bagaimana kebijakan itu berproses) dan analisis untuk kebijakan (upaya memberikan rekomendasi dan informasi ilmiah bagi perumus kebijakan guna menghasilkan dampak yang maslahat bagi publik).

Melalui pembagian siklus yang dikemukakan oleh Charles O. Jones tersebut, dapat ditegaskan bahwa kebijakan publik bukanlah suatu peristiwa tunggal yang statis, melainkan sebuah ekosistem dinamis yang saling memengaruhi satu sama lain. Setiap tahapan dalam ruang lingkup tersebut memiliki urgensi tersendiri bagi keberhasilan tujuan negara. Berdasarkan keseluruhan siklus kebijakan tersebut, peneliti secara sadar membatasi dan memfokuskan ruang lingkup penelitian ini pada tahapan Implementasi Kebijakan.

2.1.4.2 Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik merupakan rangkaian tahapan yang dilalui pemerintah dalam merespons permasalahan yang berkembang di masyarakat. Kebijakan publik tidak lahir secara tiba-tiba, melainkan melalui proses yang dimulai dari pengenalan masalah publik, perumusan berbagai alternatif kebijakan, hingga penetapan keputusan yang akan dijalankan oleh pemerintah. Proses ini menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan hasil dari pertimbangan yang

melibatkan berbagai aktor, kepentingan, serta konteks sosial dan politik yang melingkupinya.

Mengenai tahapan-tahapan krusial dalam siklus tersebut, Dunn, (2003) membagi proses analisis kebijakan ke dalam serangkaian tahap yang sistematis, meliputi penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian atau evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Dunn menekankan bahwa proses ini bersifat dinamis, di mana informasi dari tahap evaluasi akan menjadi umpan balik (*feedback*) untuk memperbaiki tahapan agenda di masa mendatang.

Melalui pembagian tahapan menurut William N. Dunn ini, proses kebijakan publik dipahami sebagai sebuah siklus berkesinambungan yang tidak boleh terputus. Penjelasan ini menekankan pentingnya umpan balik dari hasil evaluasi lapangan. Artinya, keberhasilan sebuah kebijakan tidak hanya ditentukan pada bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan di atas kertas (perumusan), melainkan sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diturunkan menjadi tindakan nyata di lapangan (implementasi), yang kemudian diukur kembali hasilnya melalui tahap pengawasan (evaluasi) demi perbaikan kebijakan di masa depan.

Untuk melihat proses kebijakan secara lebih mikro, detail, dan mencakup aspek kelembagaan yang lebih luas, Jones, (1996:48) menawarkan siklus tahapan yang lebih panjang. Menurutnya, proses kebijakan publik dimulai dari adanya persepsi masalah (*perception*), pendefinisian masalah (*definition*), agregasi

kepentingan (*aggregation*), formulasi (*formulation*), legitimasi (*legitimation*), penganggaran (*budgeting*), implementasi (*implementation*), evaluasi (*evaluation*), hingga penyesuaian atau penghentian kebijakan (*adjustment/termination*).

Berdasarkan pendapat Charles O. Jones ini, penekanan proses kebijakan publik diperluas hingga menyentuh aspek kesiapan pendanaan (*budgeting*) dan keabsahan hukum (*legitimation*). Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa sebuah proses kebijakan dianggap belum matang untuk masuk ke tahap implementasi jika belum mendapatkan legitimasi hukum yang sah serta dukungan alokasi anggaran yang memadai dari pemerintah.

Pemahaman terhadap variasi proses kebijakan publik dari para ahli ini menjadi sangat penting karena memungkinkan peneliti untuk melihat bagaimana suatu kebijakan dirancang, dijalankan, dan dinilai efektivitasnya dalam menjawab masalah publik.

Berdasarkan pemaparan beberapa teori ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa proses kebijakan publik adalah sebuah alur manajemen pemerintahan yang sistematis, bertahap, dan dinamis untuk menyelesaikan urusan-urusan masyarakat umum. Meskipun para ahli memiliki variasi dalam membagi jumlah tahapannya, mereka sepakat bahwa seluruh rangkaian tersebut bermuara pada bagaimana kebijakan dieksekusi dan dinilai dampaknya.

2.1.4.3 Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik merupakan tahapan paling strategis dalam siklus kebijakan, karena pada fase inilah arah, tujuan, serta instrumen-instrumen hukum dari isi kebijakan ditentukan secara formal. Tahap ini menjadi sangat

krusial mengingat keputusan hukum yang diambil pada fase ini akan menjadi pedoman dasar, kompas orientasi, sekaligus pembatas kewenangan bagi seluruh aktor pelaksana (*implementor*) birokrasi di tingkat lapangan.

Mengenai kompleksitas dan kedinamisan dalam tahapan ini, Wahab (2014:35) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses politik yang kompleks dan dinamis, tanpa batas yang jelas mengenai awal dan akhirnya. Perumusan kebijakan senantiasa melibatkan interaksi berbagai kepentingan kelompok serta pertimbangan rasional yang dipengaruhi oleh keterbatasan informasi, waktu, dan sumber daya yang dimiliki oleh pembuat kebijakan (*policy makers*).

Melalui pandangan Charles Lindblom tersebut, perumusan kebijakan tidak boleh dilihat secara kaku sebagai aktivitas administratif yang steril dari kepentingan sosiopolitik. Penjelasan ini menegaskan bahwa proses merumuskan suatu kebijakan selalu diwarnai oleh tawar-menawar (*bargaining*) kepentingan aktor dan batasan realitas di lapangan, seperti keterbatasan anggaran fiskal dan waktu yang mendesak. Oleh karena itu, produk kebijakan yang dihasilkan sering kali merupakan hasil kompromi terbaik (*satisficing model*) yang paling rasional untuk diambil oleh pemerintah.

Pandangan mengenai substansi teknis dari perumusan tersebut dipertegas oleh Udoji (Wibawa, 1994:12) yang menjelaskan bahwa perumusan kebijakan mencakup proses pendefinisian masalah publik, penyusunan alternatif pemecahan masalah, serta pemberian legitimasi terhadap pilihan tindakan yang diambil pemerintah. Dalam praktik ketatanegaraan, kebijakan publik jarang diwujudkan

melalui satu keputusan tunggal yang berdiri sendiri, melainkan melalui serangkaian keputusan yang saling berkaitan secara sistemik.

Berdasarkan pendapat Udoji tersebut, perumusan kebijakan dipahami sebagai cetak biru (*blueprint*) yang disusun secara sistematis untuk menjawab kebutuhan mendesak masyarakat. Penjelasan tersebut mengisyaratkan bahwa sebelum sebuah aturan disahkan, pemerintah harus jeli dalam memetakan akar masalah utama publik (*root causes*), menguji berbagai solusi alternatif melalui analisis kelayakan, hingga akhirnya memberikan payung hukum yang sah agar kebijakan tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat untuk dilaksanakan.

Oleh karena itu, perumusan kebijakan yang matang, inklusif, dan komprehensif menjadi fondasi paling utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan di tahap selanjutnya. Jika sebuah kebijakan dirumuskan secara tergesa-gesa, kabur, atau mengambang tanpa indikator yang jelas, maka dapat dipastikan tahap pelaksanaannya di lapangan akan mengalami distorsi dan hambatan yang besar.

Berdasarkan pemaparan beberapa teori ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa perumusan kebijakan publik adalah proses krusial yang mengombinasikan analisis rasional dan dinamika kompromi politik untuk melahirkan keputusan hukum yang mengikat.

2.1.4.4 Siklus Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang bersifat strategis, dinamis, dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat masyarakat luas, di mana kebijakan tersebut dirumuskan secara sah oleh otoritas publik guna

mencapai tujuan pembangunan tertentu. Kebijakan publik tidak boleh dipahami secara sempit sebagai suatu keputusan tunggal yang bersifat instan, melainkan harus dipandang sebagai satu kesatuan proses sistemik yang berlangsung secara berkelanjutan melalui beberapa tahapan yang saling memengaruhi.

Mengenai rangkaian proses sistemik tersebut, Jones(1996) menjelaskan bahwa aktivitas kebijakan publik dapat dibedah secara struktural melalui pendekatan siklus kebijakan (*policy cycle*). Siklus tersebut terdiri dari beberapa tahapan interaktif, yaitu: penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Setiap tahapan dalam siklus ini memiliki urgensi dan peran yang krusial dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dalam menjawab permasalahan riil di tengah masyarakat.

Melalui pendekatan siklus yang dikemukakan oleh Charles O. Jones tersebut, terlihat jelas bahwa setiap tahap memiliki hubungan kausalitas (sebab-akibat) yang kuat. Keberhasilan di satu tahapan akan menjadi modal penting bagi tahapan berikutnya, dan sebaliknya, kegagalan di satu fase akan menjadi beban bagi fase selanjutnya.

Adapun tahapan dalam siklus kebijakan publik adalah sebagai berikut:

GAMBAR 2. 1 TAHAP PROSES KEBIJAKAN PUBLIK



Sumber: Peneliti Tahun 2026

1. Tahap Penyusunan Agenda

Tahap ini merupakan proses awal dalam siklus kebijakan publik, di mana berbagai permasalahan yang muncul di masyarakat diidentifikasi dan dipilih untuk menjadi perhatian pemerintah. Tidak semua permasalahan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena adanya keterbatasan waktu, sumber daya, serta prioritas pemerintah. Oleh karena itu, hanya masalah-masalah tertentu yang dianggap penting dan mendesak yang akan diproses lebih lanjut.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap ini, masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas dan dirumuskan alternatif solusi yang dapat dilakukan. Berbagai alternatif kebijakan dikaji berdasarkan pertimbangan rasional, ketersediaan sumber daya, serta

dampak yang mungkin ditimbulkan. Proses ini melibatkan berbagai aktor kebijakan yang berperan dalam menentukan pilihan kebijakan yang paling tepat.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Tahap adopsi kebijakan merupakan proses penetapan salah satu alternatif kebijakan yang dianggap paling sesuai untuk menyelesaikan permasalahan. Keputusan ini biasanya diambil melalui proses politik, seperti persetujuan legislatif, keputusan eksekutif, atau mekanisme lainnya. Pada tahap ini, kebijakan memperoleh legitimasi untuk dilaksanakan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan ke dalam tindakan nyata. Kebijakan yang telah disahkan kemudian dijalankan oleh instansi atau organisasi pelaksana dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh koordinasi antar pelaksana, ketersediaan sumber daya, serta kondisi lingkungan yang mendukung.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi dilakukan untuk menilai sejauh mana kebijakan yang telah dilaksanakan mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Evaluasi dilakukan dengan menggunakan indikator atau kriteria tertentu untuk mengukur efektivitas, efisiensi, serta dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini dapat menjadi dasar dalam melakukan perbaikan atau penyempurnaan kebijakan di masa yang akan datang.

2.1.5 Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan paling krusial dan menentukan dalam keseluruhan siklus kebijakan publik, karena pada tahap inilah instrumen kebijakan yang telah dirumuskan secara abstrak diwujudkan ke dalam bentuk tindakan nyata (*real action*). Secara sederhana, implementasi dapat

dipahami sebagai proses penerapan atau pelaksanaan substansi kebijakan sesuai dengan tujuan-tujuan strategis yang telah ditetapkan sebelumnya. Kebijakan yang hanya berhenti pada tahap perumusan atau adopsi legalistik tidak akan pernah memberikan dampak, perubahan, dan manfaat apa pun apabila tidak dieksekusi secara efektif di tingkat lapangan.

Mengenai batasan operasional dari tahapan ini Wahab, (2014:63) menyatakan bahwa:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Melalui penjelasan Solichin Abdul Wahab tersebut, implementasi kebijakan ditegaskan sebagai aktivitas yang berbasis pada pencapaian tujuan (*goal-oriented*). Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa setiap pergerakan yang dilakukan oleh para aktor pelaksana di lapangan, baik dari aparatur birokrasi maupun pihak swasta, harus selalu lurus dan berpedoman pada draf keputusan yang telah disepakati di awal.

Secara etimologi, konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Dalam Kamus Besar Webster yang dikutip dalam Wahab (2014:64) *to implement* diartikan sebagai *to provide the means for carrying out* dan *to give practical effect to*, yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu serta memberikan dampak nyata terhadap kebijakan.

Berdasarkan rujukan arti kata tersebut, implementasi memiliki dua dimensi utama yang saling mengikat, yaitu penyediaan instrumen pendukung (sarana/fasilitas) dan penciptaan hasil riil di masyarakat. Hal ini menunjukkan

bahwa implementasi bukan sekadar rutinitas kerja dinas, melainkan upaya aktif untuk mentransformasikan aturan tertulis menjadi manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh publik.

Dalam cakupan yang lebih luas, pelaksanaan kebijakan ini harus memiliki landasan legalitas yang jelas. Berkaitan dengan hal itu, Mazmanian dan Sabatier (Agustino 2016:128) menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan umumnya diwujudkan dalam bentuk undang-undang, peraturan, maupun keputusan pengadilan yang secara jelas mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, tujuan yang ingin dicapai, serta bagaimana mekanisme pelaksanaannya.

Pendapat dari Mazmanian dan Sabatier ini mengindikasikan bahwa dokumen kebijakan bertindak sebagai cetak biru operasional. Keberadaan peraturan formal tersebut berfungsi membatasi sekaligus memandu pergerakan implementor, agar proses penyelesaian masalah di lapangan tidak keluar dari koridor hukum yang berlaku.

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain kejelasan tujuan kebijakan, efektivitas komunikasi antar pelaksana, ketersediaan sumber daya, serta dukungan dari pihak-pihak terkait. Selain itu, kondisi sosial dan politik turut memengaruhi pelaksanaan kebijakan di lapangan. Untuk mengkaji dinamika tersebut, Van Meter dan Van Horn Wahab (2014:135) mengemukakan batasan yang mendalam, yaitu:

“Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan tersebut mencakupi usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun

waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Berdasarkan teori dari Van Meter dan Van Horn tersebut, proses implementasi digambarkan sebagai serangkaian tindakan operasional yang dinamis dalam batasan waktu tertentu. Penjelasan ini menekankan bahwa tugas implementor adalah menerjemahkan bahasa regulasi yang abstrak menjadi instruksi kerja harian yang konkret, guna mendorong terjadinya perubahan sosial, baik dalam skala makro maupun mikro.

Berdasarkan uraian dari beberapa ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses terencana dan sistematis untuk mentransformasikan keputusan normatif (aturan di atas kertas) menjadi tindakan operasional di lapangan. Implementasi berfungsi sebagai jembatan penentu yang menghubungkan harapan pembuat kebijakan dengan realitas sosial di masyarakat.

2.1.5.1 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan

Tahap implementasi kebijakan merupakan rangkaian proses yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan secara nyata dalam praktik. Implementasi dijalankan oleh individu atau kelompok, baik dari unsur pemerintah maupun swasta, melalui penerjemahan keputusan kebijakan ke dalam tindakan operasional yang diarahkan pada pencapaian tujuan kebijakan. Dalam pelaksanaannya, implementasi tidak hanya menekankan aspek administratif, tetapi juga melibatkan penyesuaian kebijakan dengan kondisi lapangan serta koordinasi antarpihak yang terlibat.

Untuk mengefektifkan eksekusi program di lapangan, penting bagi peneliti untuk memahami karakteristik dari kebijakan itu sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Islamy (2009:102-109) membagi tahapan atau bentuk implementasi ke dalam 2 tipe dasar, yaitu:

- a. Bersifat *Self-Executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan, maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya tanpa memerlukan instrumen pelaksanaan yang rumit. Contohnya adalah pengakuan diplomatik suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat *Non Self-Executing*, yang berarti bahwa suatu kebijakan publik tidak dapat berjalan otomatis, melainkan memerlukan upaya perwujudan, pengorganisasian sumber daya, dan pelaksanaan nyata oleh berbagai pihak (implementor) agar tujuan pembuatan kebijakan dapat tercapai.

Melalui pembagian dari M. Irfan Islamy ini, kita dapat memahami bahwa tidak semua kebijakan publik memiliki perlakuan tahapan yang sama. Penjelasan ini menekankan bahwa mayoritas kebijakan sosial-kemasyarakatan yang berorientasi pada pelayanan publik merupakan tipe kebijakan yang bersifat *non self-executing*. Kebijakan jenis ini menuntut adanya komitmen, kejelasan instruksi teknis, anggaran, mobilitas pegawai, serta partisipasi aktif dari kelompok sasaran agar aturan di atas kertas bisa membuahkan hasil riil.

Berdasarkan pemaparan teori di atas, dapat disimpulkan bahwa pemetaan tahapan implementasi sangat bergantung pada sifat dasar kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

2.1.5.2 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan publik di lapangan tidak terjadi secara spontan, melainkan dipengaruhi oleh sejumlah faktor pendukung yang saling mengikat. Faktor-faktor ini mencakup kesiapan internal dari struktur birokrasi penanggung jawab maupun kondisi lingkungan eksternal di mana kebijakan tersebut diterapkan.

Mengenai prasyarat ideal dari sisi manajerial birokrasi, Hogwood dan Lewis (Wahab, 2014:71-78) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara optimal apabila kondisi eksternal relatif stabil dan tidak mengalami gangguan serius, tersedia waktu serta sumber daya yang memadai, dan hubungan kausalitas antara kebijakan dan tujuan yang ingin dicapai bersifat jelas serta langsung. Selain itu, perincian tugas yang tepat, komunikasi dan koordinasi yang baik, serta adanya otoritas yang mampu menuntut kepatuhan dari para pelaksana juga menjadi faktor penting dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Melalui prasyarat yang dikemukakan oleh Hogwood dan Lewis tersebut, dapat dipahami bahwa kekuatan internal birokrasi menjadi fondasi utama. Penjelasan ini menekankan pentingnya pembagian kerja yang jelas (job description), kelancaran arus informasi antar-instansi, serta ketersediaan anggaran dan waktu yang cukup. Ketika birokrasi memiliki koordinasi yang solid dan sumber daya yang siap, maka potensi terjadinya penyimpangan atau kegagalan dalam pelaksanaan program dapat diminimalisasi.

Di sisi lain, keberhasilan implementasi kebijakan tidak boleh hanya dilihat dari sudut pandang kesiapan pemerintah semata, melainkan juga sangat bergantung pada respons dan dukungan dari masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target groups*). Berkaitan dengan dimensi eksternal ini, James Anderson (Sunggono, 1994:23) menjelaskan bahwa masyarakat cenderung mematuhi dan melaksanakan kebijakan publik karena adanya rasa hormat terhadap otoritas pemerintah, kesadaran untuk menerima kebijakan, keyakinan terhadap legitimasi hukum kebijakan, kesesuaian kebijakan dengan kepentingan pribadi, serta adanya sanksi yang mengikat.

Berdasarkan pendapat James Anderson tersebut, tingkat kepatuhan dan penerimaan masyarakat bertindak sebagai kunci penentu di tingkat akar rumput. Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa sebuah program akan didukung secara sukarela oleh warga apabila mereka merasa bahwa program tersebut membawa manfaat nyata bagi kepentingan pribadi dan kelompok mereka, serta didasari oleh kepercayaan terhadap instansi pemerintah yang menyembembatani kebijakan tersebut.

Hubungan timbal balik yang harmonis antara kesiapan internal pemerintah dan partisipasi aktif masyarakat merupakan dua pilar utama yang menentukan apakah tujuan dari sebuah kebijakan dapat tercapai secara optimal atau tidak. Berdasarkan pemaparan beberapa teori ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan mencakup pemenuhan aspek internal birokrasi (sumber daya, kejelasan tugas, koordinasi) dan aspek eksternal kemasyarakatan (kepatuhan, penerimaan, dan partisipasi).

2.1.5.3 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Di samping adanya faktor pendukung, proses pelaksanaan sebuah program di lapangan sering kali dihadapkan pada berbagai kendala yang dapat menghambat tercapainya tujuan. Menurut Sunggono (1994:149-153), implementasi kebijakan publik dapat terhambat oleh beberapa faktor krusial yang secara garis besar dikelompokkan sebagai berikut:

a. Isi Kebijakan yang Kurang Matang

Hambatan ini meliputi tujuan kebijakan yang belum dirumuskan secara jelas, prioritas pelaksanaan yang kurang tegas, serta lemahnya konsistensi kebijakan baik secara internal maupun eksternal. Melalui poin ini, Bambang Sunggono mengingatkan bahwa hambatan bisa lahir sejak kebijakan itu dibuat. Jika dokumen regulasi yang menjadi acuan sifatnya multitafsir, membingungkan, atau tidak memiliki skala prioritas yang jelas, maka para implementor di tingkat bawah akan kebingungan dalam menentukan langkah kerja yang nyata.

b. Keterbatasan Sumber Daya Pendukung

Masalah ini mencakup keterbatasan waktu, keterbatasan anggaran operasional, serta kurangnya kuantitas maupun kualitas sumber daya manusia (SDM) yang ditunjuk sebagai pelaksana. Berdasarkan aspek sumber daya tersebut, dapat diperjelas bahwa sebuah kebijakan yang bagus di atas kertas akan lumpuh jika tidak didukung oleh ketersediaan instrumen penunjang. Minimnya anggaran dan kurangnya jumlah pegawai yang kompeten sering kali menjadi penyebab utama mengapa program pemerintah berjalan lambat atau bahkan mandek di tengah jalan.

c. Lemahnya Komunikasi dan Informasi

Keterbatasan akses informasi dan buruknya koordinasi komunikasi dapat menyebabkan para pelaksana kebijakan tidak memahami isi, prosedur teknis, dan tujuan kebijakan secara menyeluruh. Poin ini mengisyaratkan pentingnya sosialisasi dan kesamaan persepsi. Hambatan pelaksanaan sering terjadi karena adanya sumbatan informasi (miscommunication) dari instansi tingkat atas ke instansi tingkat bawah, sehingga memicu terjadinya salah tindakan atau tumpang tindih instruksi di lapangan.

d. Minimnya Dukungan dan Ketidakjelasan Struktur Organisasi

Dukungan yang minim dari pejabat pelaksana, instansi lintas sektoral, maupun masyarakat dapat menurunkan tingkat kepatuhan. Hal ini diperparah jika terjadi ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenang dalam struktur organisasi pelaksana yang berpotensi memicu ego sektoral. Dari penjelasan di atas, faktor komitmen dan struktur kelembagaan memegang peranan krusial. Tanpa adanya pembagian wewenang yang tegas dan tertulis, proses kerja sama antar-lembaga akan diwarnai oleh sikap saling lempar tanggung jawab, yang pada akhirnya membuat pelaksanaan kebijakan melenceng dari tujuan awal.

Berdasarkan pemaparan beberapa hambatan di atas, dapat disimpulkan bahwa kegagalan implementasi kebijakan umumnya disebabkan oleh akumulasi dari kaburnya rumusan aturan, keterbatasan modal kerja (anggaran dan SDM), serta buruknya jalinan komunikasi antar-aktor.

2.1.5.4 Dimensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya merupakan proses untuk menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan agar dapat memberikan hasil sebagaimana tujuan yang diharapkan. Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh berbagai unsur yang saling berkaitan. Unsur-unsur tersebut menjadi penting karena menentukan bagaimana kebijakan diterjemahkan dan dilaksanakan dalam praktik di lapangan.

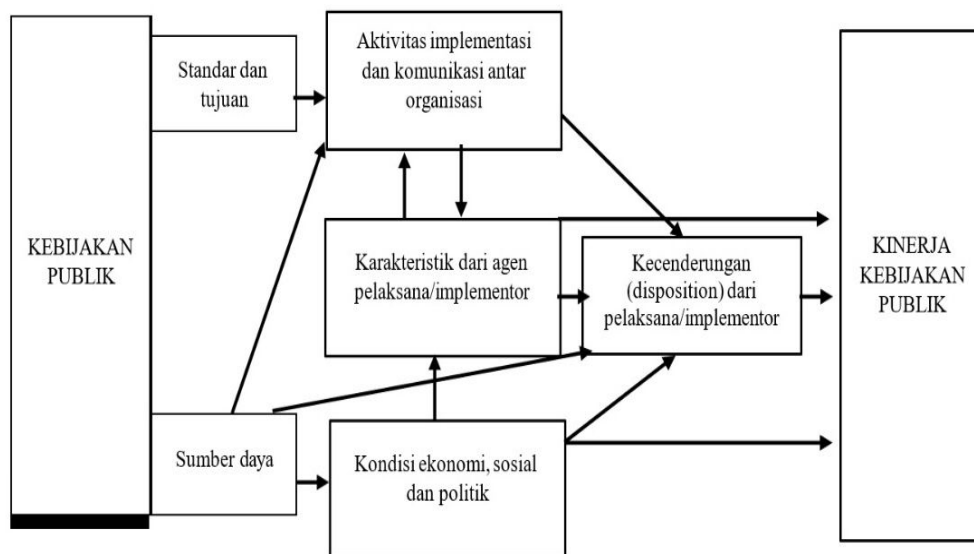
Salah satu model yang sering digunakan untuk memahami proses implementasi kebijakan secara komprehensif adalah model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn. Model ini melihat implementasi kebijakan sebagai proses linier yang menghubungkan antara kebijakan publik dengan kinerja kebijakan publik (*policy performance*). Artinya, keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh berbagai dimensi variabel yang memengaruhi pelaksanaannya di lapangan.

Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn memandang implementasi sebagai suatu proses yang dipengaruhi oleh hubungan antarvariabel yang saling berkaitan. Model ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya diukur dari tercapainya tujuan kebijakan, tetapi juga ditentukan oleh bagaimana setiap dimensi mampu mendukung proses pelaksanaan kebijakan secara efektif. Dengan demikian, keberhasilan implementasi merupakan hasil dari interaksi antara kejelasan standar dan tujuan kebijakan, kecukupan sumber daya, efektivitas komunikasi antarorganisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi

lingkungan eksternal, serta kecenderungan atau disposisi pelaksana dalam menjalankan kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Nugroho, 2003:167-168), terdapat enam dimensi yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Keenam dimensi tersebut saling berkaitan dan secara bersama-sama memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hubungan antar keenam dimensi tersebut dapat dilihat pada model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn pada Gambar 2.2 berikut.

GAMBAR 2. 2 MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN VAN METER DAN VAN HORN DALAM NUGROHO (2003:167–168)



Berdasarkan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 2.2, terdapat enam dimensi yang saling berkaitan dan memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Keenam dimensi tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Standar serta tujuan kebijakan perlu ditetapkan dengan jelas dan terukur agar dapat direalisasikan dengan efektif. Ketidakjelasan dalam standar dan tujuan kebijakan dapat mengakibatkan berbagai interpretasi yang beragam, sehingga berpotensi menimbulkan konflik di antara para agen pelaksana.

Melalui dimensi pertama ini, Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya kejelasan misi. Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa jika indikator keberhasilan suatu program sejak awal masih kabur atau mengambang, maka para pelaksana di lapangan akan kehilangan arah tindakan, yang pada akhirnya memicu tumpang tindih penafsiran kerja.

2. Sumberdaya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya yang memadai, baik berupa sumber daya manusia (*human resources*) yang kompeten maupun sumber daya non-manusia (*non-human resources*) seperti anggaran, fasilitas, sarana, dan prasarana penunjang kerja.

Berdasarkan dimensi ini, ketersediaan modal kerja bertindak sebagai energi penggerak kebijakan. Penjelasan tersebut menegaskan bahwa sebaik apa pun idealisme sebuah program pemerintah, program tersebut tidak akan pernah bisa tereksekusi secara nyata jika jumlah staf pelaksanaanya kurang, kompetensinya rendah, atau anggaran operasionalnya minim.

3. Aktivitas Implementasi dan Komunikasi Antar Organisasi

Program implementasi pada umumnya memerlukan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, kejelasan penyampaian informasi, sinkronisasi

aturan, serta koordinasi kerja sama antar-instansi menjadi hal yang sangat krusial bagi keberhasilan suatu program.

Poin komunikasi ini menyoroti pentingnya kelancaran arus informasi dari atas ke bawah serta hubungan lintas sektoral. Hambatan di lapangan sering kali terjadi bukan karena pelaksana tidak mau bekerja, melainkan karena buruknya koordinasi (*miscommunication*) dan adanya sumbatan informasi antar-lembaga yang terlibat.

4. Karakteristik dari Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, ukuran organisasi, norma-norma yang berlaku, serta pola hubungan kepatuhan yang terjadi dalam birokrasi, yang keseluruhannya akan memengaruhi bagaimana sebuah program dieksekusi.

Dari dimensi ini, struktur kelembagaan memegang peranan penting. Penjelasan ini menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang terlalu kaku dan berbelit-belit (*red tape*) cenderung akan memperlambat jalannya implementasi, sedangkan organisasi pelaksana yang fleksibel namun disiplin akan jauh lebih adaptif dalam menyelesaikan program.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dimensi ini mencakup sejauh mana sumber daya ekonomi lingkungan mendukung keberhasilan kebijakan, mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan, bagaimana sifat opini publik yang berkembang di masyarakat, serta apakah elite politik memberikan dukungan penuh terhadap implementasi kebijakan tersebut.

Dimensi ini mengingatkan bahwa implementasi tidak berada di ruang hampa, melainkan sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternal. Kebijakan pemerintah akan berjalan mulus apabila kondisi ekonomi wilayahnya stabil, masyarakatnya merespons positif (tidak menolak), dan ada komitmen politik yang kuat (*political will*) dari para pejabat daerah.

6. Kecenderungan (*disposition*) dari Pelaksana atau Implementor.

Dimensi ini mencakup tiga hal yang penting yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan, yang mempengaruhi kemauannya untuk bekerja; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap isi kebijakan; dan c) intensitas disposisi, yakni preferensi nilai-nilai pribadi yang dimiliki oleh implementor.

Berdasarkan dimensi terakhir ini, faktor mentalitas dan komitmen dari individu pelaksana memegang kunci final. Penjelasan ini menegaskan bahwa meskipun anggaran cukup dan aturan jelas, jika aktor di lapangan memiliki kecenderungan menolak, tidak paham tugasnya, atau tidak memiliki motivasi kerja, maka kinerja implementasi kebijakan dipastikan akan runtuh.

Berdasarkan uraian mengenai enam dimensi implementasi kebijakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn memandang keberhasilan implementasi sebagai hasil dari keterkaitan antara kejelasan tujuan kebijakan, kecukupan sumber daya, efektivitas komunikasi antarorganisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi lingkungan, serta disposisi implementor. Oleh karena itu, model ini relevan digunakan sebagai landasan analisis dalam penelitian mengenai implementasi Program Kampung Keluarga

Berkualitas di Kota Bandung karena mampu menjelaskan berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan secara menyeluruh.

2.1.6 Kampung Keluarga Berkualitas

Kampung Keluarga Berkualitas merupakan program strategis pemerintah yang diinisiasi oleh Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) sebagai upaya percepatan pembangunan keluarga melalui pendekatan berbasis wilayah pada tingkat desa atau kelurahan. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup keluarga dan masyarakat melalui penguatan ketahanan dan kesejahteraan keluarga. Kampung Keluarga Berkualitas dikembangkan sebagai wadah integrasi berbagai program pembangunan kependudukan, keluarga berencana, dan pembangunan keluarga, dengan melibatkan peran aktif masyarakat serta dukungan lintas sektor pemerintahan.

Pelaksanaan Program Kampung Keluarga Berkualitas difokuskan pada penguatan delapan fungsi keluarga, peningkatan akses layanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan administrasi kependudukan, serta pemberdayaan ekonomi keluarga. Program ini juga diarahkan untuk menjawab berbagai permasalahan kependudukan dan keluarga di tingkat lokal, seperti rendahnya kualitas kesehatan keluarga, ketimpangan sosial ekonomi, dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Oleh karena itu, Kampung Keluarga Berkualitas menjadi sarana implementasi kebijakan pembangunan keluarga secara konkret, yang mana kebijakan yang telah dirumuskan pada tingkat pusat diimplementasikan dalam bentuk kegiatan operasional di tingkat lokal.

Keberhasilan implementasi Program Kampung Keluarga Berkualitas sangat bergantung pada kejelasan tujuan program, kesiapan sumberdaya manusia dan pendanaan, efektivitas koordinasi antar pemangku kepentingan, serta dukungan lingkungan sosial dan kelembagaan masyarakat. Selain itu, peran aparat pelaksana dan partisipasi masyarakat menjadi faktor kunci dalam memastikan program dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan memberikan dampak nyata bagi peningkatan kualitas keluarga. Dengan demikian, Program Kampung Keluarga Berkualitas tidak hanya merupakan kebijakan administratif, tetapi juga menjadi instrumen strategis dalam mewujudkan pembangunan keluarga yang berkelanjutan di tingkat lokal.

2.2 Kerangka Berpikir

Menurut Sugiyono (2013:93), kerangka pemikiran merupakan alat berupa alur berpikir atau alur penelitian yang dijadikan sebagai pola atau landasan berpikir peneliti dalam melakukan penelitian terhadap objek yang dituju. Kerangka berpikir digunakan sebagai pedoman dalam menyusun alur pemikiran penelitian sehingga dapat mengarahkan peneliti dalam merumuskan masalah serta mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan.

Kerangka berpikir dalam penelitian ini disusun sebagai suatu konstruksi konseptual yang menjelaskan keterkaitan antara permasalahan penelitian, teori yang digunakan, serta tujuan yang ingin dicapai. Kerangka berpikir berfungsi untuk memberikan arah analisis agar proses penelitian dapat dilaksanakan secara terstruktur dan sistematis. Melalui kerangka berpikir, peneliti juga dapat

menjelaskan dasar pemilihan teori dan variabel yang digunakan dalam mengkaji suatu kebijakan publik.

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan Kampung Keluarga Berkualitas (Kampung KB) di Kota Bandung. Program Kampung Keluarga Berkualitas dirancang sebagai upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas kehidupan keluarga melalui pendekatan lintas sektor serta pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal. Dalam pelaksanaannya, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perumusan kebijakan itu sendiri, melainkan sangat dipengaruhi oleh proses implementasinya di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan aspek implementasi kebijakan sebagai fokus utama kajian.

Peneliti menggunakan model teori implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (Nugroho, 2003:167-168). Model implementasi ini memandang bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh sejumlah dimensi variabel yang saling berinteraksi. Implementasi kebijakan tersebut dianalisis melalui enam indikator utama yang digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai sejauh mana kebijakan Kampung Keluarga Berkualitas di Kota Bandung dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, yaitu:

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Kejelasan tujuan Program Kampung Keluarga Berkualitas menjadi pedoman utama bagi Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPPKB) Kota Bandung serta para kader di lapangan dalam menjalankan aktivitas kerja agar tetap sinkron dan sesuai dengan sasaran makro yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

2. Sumberdaya

Ketersediaan instrumen pendukung yang mencakup kuantitas dan kualitas sumber daya manusia (aparatur dinas dan kader kontributor), kecukupan

alokasi anggaran operasional, serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang yang akan memengaruhi kelancaran eksekusi program Kampung KB di tingkat kelurahan.

3. Aktivitas Implementasi dan Komunikasi Antar Organisasi

Proses penyampaian informasi, kejelasan instruksi, serta jalinan koordinasi kerja sama lintas sektoral antara DPPKB Kota Bandung dengan instansi kedinasan lainnya, pihak kewilayahan (kecamatan/kelurahan), hingga kelompok masyarakat guna memastikan adanya kesamaan pemahaman.

4. Karakteristik dari Agen Pelaksana

Dimensi yang menyoroti struktur organisasi birokrasi, pembagian wewenang, aturan formal, serta kapasitas kelembagaan dari DPPKB Kota Bandung dalam merespons dan mengeksekusi tuntutan operasional Program Kampung KB.

5. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

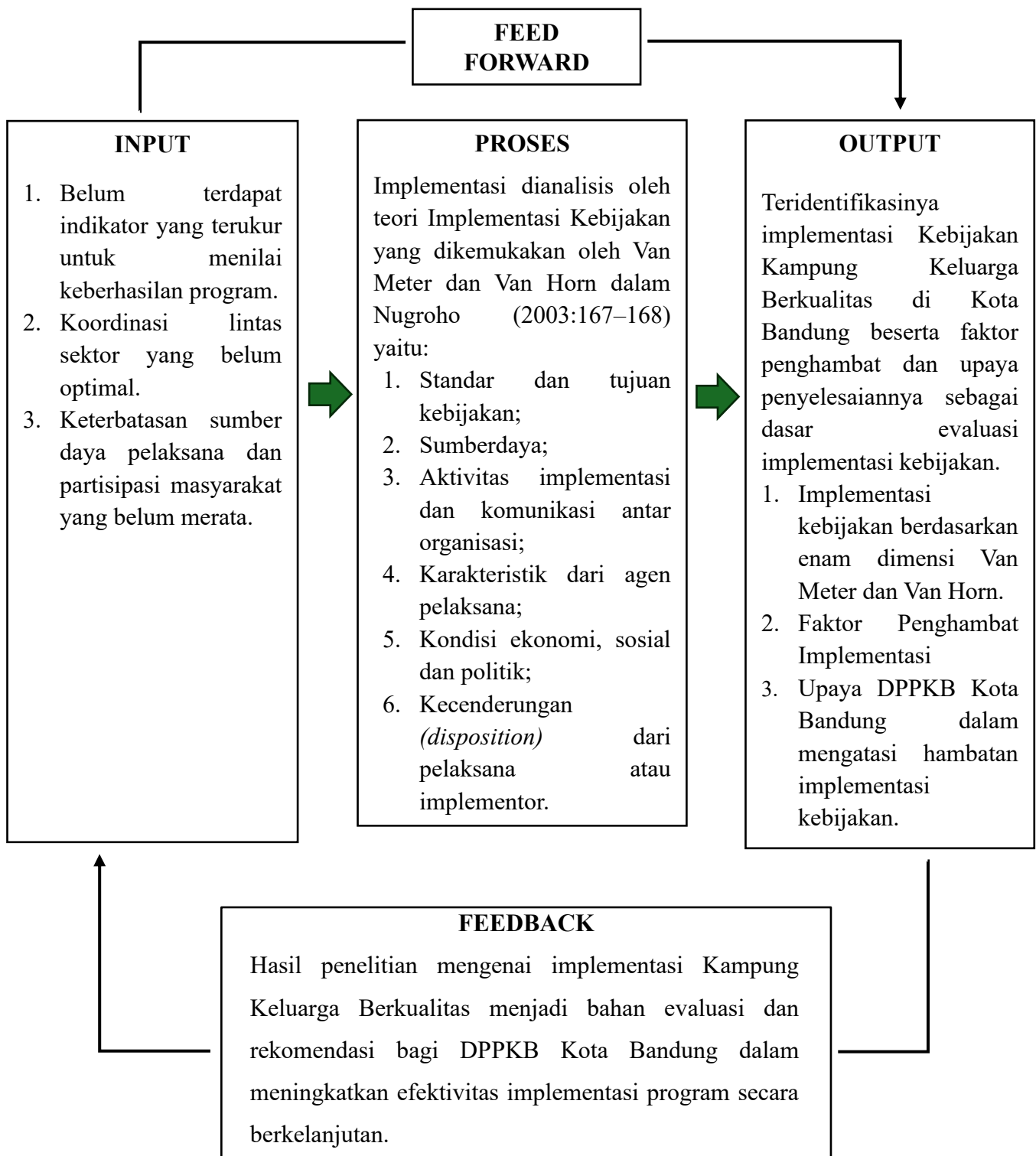
Faktor lingkungan eksternal yang melingkupi wilayah pelaksanaan program di Kota Bandung, yang mencakup stabilitas ekonomi daerah, tingkat penerimaan atau penolakan masyarakat setempat, opini publik, serta besarnya komitmen dukungan (*political will*) dari elite politik lokal.

6. Kecenderungan (*disposition*) dari Pelaksana atau Implementor

Sikap, pemahaman (*kognisi*), tingkat penerimaan, serta komitmen moral dari para aktor pelaksana (baik pejabat struktural dinas maupun petugas lapangan) dalam menyukseskan program Kampung KB secara konsisten.

Berdasarkan enam indikator dari model Van Meter dan Van Horn tersebut, kerangka berpikir dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan Kampung Keluarga Berkualitas di Kota Bandung serta mengidentifikasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Kerangka berpikir ini selanjutnya dituangkan ke dalam bentuk bagan atau alur pemikiran peneliti yang menunjukkan keterkaitan kausalitas antara indikator teori dengan realitas pelaksanaan di lapangan.

GAMBAR 2. 3 KERANGKA PEMIKIRAN



Sumber : Diolah Oleh Peneliti Tahun 2026

2.3 Proposisi

Menurut Rahardjo (2018:45), proposisi merupakan hubungan logis antara dua konsep atau lebih yang umumnya dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan yang menunjukkan arah keterkaitan antar-konsep tersebut. Sementara itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), proposisi diartikan sebagai rancangan usulan atau pernyataan yang kebenarannya dapat dipercaya, diragukan, maupun dibuktikan. Dalam penelitian kualitatif, proposisi berfungsi sebagai dugaan atau jawaban sementara yang disusun berdasarkan landasan teori dan akan dibuktikan melalui fakta-fakta yang ditemukan selama proses penelitian. Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka berpikir yang telah disusun, maka proposisi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan Kampung Keluarga Berkualitas di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Bandung dipengaruhi oleh enam dimensi implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2003:167–168), yaitu standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi ekonomi, sosial dan politik, serta kecenderungan (disposition) dari pelaksana atau implementor.
2. Upaya mengatasi faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan Program Kampung Keluarga Berkualitas di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kota Bandung berkaitan dengan penguatan standar dan indikator keberhasilan program, peningkatan kapasitas sumber daya pelaksana,

optimalisasi koordinasi lintas sektor, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program.