

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA TEORI

2.1 Tinjauan Teoritik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan keputusan atau peraturan yang dibuat oleh jabatan yang memiliki wewenang dalam rangka untuk mengatasi masalah, dengan kata lain, kebijakan adalah suatu tindakan atau keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga yang berwenang atau pemerintah yang menyangkut kepentingannya untuk mencapai tujuan ataupun menyelesaikan masalah sesuai dengan Batasan kewenangan.

Pengertian dan substansi mengenai kebijakan telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena yang sangat kompleks serta kegiatan yang terjadi di dalam pelaksanaan pemerintahan. Hal ini juga yang mempengaruhi para ahli di dalam mendefinisikan perihal kebijakan. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Menurut Carl Friedrich, mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada suatu tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan (Wahab, 2008).

Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or*

matter of concern.” Kebijakan merupakan arah dan tindakan yang mempunyai maksud berdasarkan ketetapan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan tertentu (Nugroho, 2009: 83).

Kebijakan dalam definisi dari Dye dalam Indiahono (2009:17) adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan sebuah kebijakan. Peneliti memahami konteks kebijakan menurut Thomas R. Dye secara tidak langsung mengutarakan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang dan hak untuk menggunakan wewenangnya, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu masalah publik.

Laswell dan Kaplam berpendapat bahwa kebijakan merupakan suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kemudian Anderson membuat definisi kebijakan sebagai berikut: “Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”. Islamy, (2012:1.4-1.5).

Istilah kebijakan (*policy*) menurut Nugroho (2003) mempunyai bermacam-macam pengertian, salah satu pengertian mengatakan kebijakan adalah suatu program. Seperti dikatakan oleh Laswell dan Kaplan bahwa kebijakan adalah suatu

program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu atau (*a projected of goals, values and practices*).

Berapa definisi kebijakan di atas, peneliti mencoba menafsirkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian Keputusan yang terukur yang di sampaikan oleh lembaga yang berwenang dan dengan kewenangannya menghasilkan program atau keputusan yang kegiatannya diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan untuk kepentingan bersama. Dengan kata lain, kebijakan sama artinya dengan suatu rangkaian Tindakan dari sebuah keputusan pihak yang berwenang yang berorientasi pada tujuan untuk menyelesaikan masalah publik.

2.1.2 Pengertian Publik

Kata publik memiliki berbagai pengertian, Menurut Kamus Bahasa Indonesia (KBBI) online dengan mengadaptasi dari kata *public* dalam Bahasa Inggris kedalam Bahasa Indonesia yaitu publik yang diartikan sebagai orang banyak (umum), semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya). Secara etimologis istilah publiK dalam Agustino (2019: 7) merupakan serapan dari bahasa inggris *public*, yang juga memiliki dua makna atau bentuk. Pertama, sebagai kata benda (*the Public*) yang berarti *the community in general* atau *part of community having particular interest in common*. Kedua, sebagai kata sifat (*public*) yang dapat berarti:

... *of or concerning people in general* atau *provided especially by central or local government, for the use of people in general* atau *of or engaged in affairs, entertainment, service, etc. of the people* atau *open or known to people in general*.

Dari pengertian ini, kata ‘publik’ dalam bahasa Inggris sangat erat kaitannya dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak.. Dari pengertian-pengertian di atas peneliti mengambil kesimpulan bahwa publik adalah sekelompok masyarakat yang ada dalam sebuah naungan kewenangan sebuah lembaga, organisasi, badan, yang memiliki kesamaan karakteristik serta mempunyai tujuan yang sama yang ada dalam sebuah wilayah tertentu.

2.1.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan konsep yang ditafsirkan oleh beberapa ahli, Kebijakan publik menurut Eyestone (2004) dalam Wahab (2012: 13) adalah “*the relationship of government unit to its environment*” (hubungan yang berlangsung di antara unit/suatu pemerintahan dengan lingkungannya). Chandler dan Plano menyebutkan kebijakan public adalah pemanfaatan strategi terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan berbagai permasalahan pemerintah. Bahkan lebih rinci Chandler dan Plano memiliki anggapan bahwa: kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang *continue* oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat, agar mereka dapat hidup dan berpartisipasi dalam sistem pemerintahan (Pasolong, 2016: 38).

Kebijakan publik menurut Dye dalam Indiahono (2009:17) adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Maksudnya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan sebuah kebijakan. Berdasarkan penjelasan di atas peneliti memahami kebijakan publik ialah pemerintah berhak atau mempunyai kewenangan dalam dalam menyelesaikan

masalah-masalah publik dengan melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan sebagai sebuah kebijakan pemerintah.

Menurut William Dunn dalam Indiahono (2009: 18-19) istilah kebijakan publik adalah sebagai berikut:

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.”

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling keterkaitan atau saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya ada keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan ataupun keputusan-keputusan untuk tidak melakukan tindakan. Sementara itu Indiahono, (2009:18-19) mengemukakan kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi.

Seperti yang diungkapkan oleh RC.Chandler dan JC.Plano dalam Syafiie (2010:105) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Jadi, orientasi utama dari pendapat ini adalah bahwa kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan memanfaatkan sumber daya yang ada atau yang dimiliki oleh pemerintah.

Nugroho (2011:104) juga mengelompokkan kebijakan publik kedalam tiga bagian, yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu seperti halnya Undang-undang Dasar, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

2. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama antar Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Richard Rose dalam Agustino (2014: 7) berupaya mengungkapkan untuk mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

“Sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”. Rose memberikan catatan yang berguna pada kita bahwa kebijakan publik merupakan bagian mozaik atau pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi”.

Kemudian Agustino (2014:8) menyebutkan beberapa karakteristik utama dari kebijakan publik, yaitu:

1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.
4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
5. Kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Kebijakan publik yang bersifat memerintah kemungkinan besar mempunyai sifat yang memaksa

secara sah, yang mana hal ini tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijakan organisasi swasta.

Easton dalam Agustino (2019: 15-16) menjelaskan kebijakan publik adalah sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang mempunyai otoritas dalam sistem politik. Mereka ialah: "...para birokrat senior (eksekutif), legislatif, para hakim, dan sebagainya." Dari penjelasan ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat berwenang yang memiliki tujuan tertentu dalam memberikan solusi dalam menyelesaikan masalah.

Menurut Dye 1992 dalam Widodo (2007: 16) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari enam tahapan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)
Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
- 2) Penyusunan agenda (*agenda setting*)
Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
- 3) Perumusan kebijakan (*policy formulation*)
Perumusan (*formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
- 4) Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
- 5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktifitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- 6) Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).
Peneliti mencoba menarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan

kebijakan publik secara sederhana peneliti memahami bahwa kebijakan publik itu

dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan sesuai dengan wilayah yang menjadi kewenangan. Pemahaman peneliti mengenai kebijakan publik mengarah pada tindakan dan aktifitas yang didasari kewenangan yang dimiliki lembaga yang mengurus masalah-masalah publik. Dengan demikian, dari beberapa penjelasan mengenai kebijakan publik diatas bahwa kebijakan publik itu merupakan tindakan yang harus berorientasi kepada kepentingan umum. Kebijakan publik juga dapat dikatakan sebagai tindakan pemerintah dalam hal mengelola dan menata Negara tanpa mengenyampingkan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat serta berdasarkan pada prinsip-prinsip peraturan yang ada.

2.1.4 Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle dalam Mulyadi (2015: 47) menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Implementasi berarti menyediakan sarana administrasi untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap tujuan yang telah ditetapkan.

Definisi lain menurut Jones dalam Mulyadi (2015:45) implementasi diartikan sebagai *“Those Activities directed toward putting a program into effect”* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya. Berdasarkan definisi yang diungkapkan oleh Jones peneliti memahami bahwa implementasi dilakukan untuk melihat dampak yang diakibatkan oleh pelaksanaan program.

Menurut Gordon dalam Mulyadi (2015: 24) implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan. Gordon melihat bahwa dalam implementasi kebijakan adalah kunci penting dalam sebuah kebijakan itu sendiri dan implementasi erat kaitannya dengan realisasi tindakan-tindakan yang mengarah kepada tujuan bersama.

Sementara itu, Howlett & Ramesh dalam Agustino (2019: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai, “[T]he process where by programs or policies are carried out; it denoted the translation of plans into practice.” Sejalan dengan definisi Barrett yang menyatakan implementasi kebijakan sebagai “...*translating policy into action*” atau bila diterjemahkan secara sederhana berarti menterjemahkan kebijakan kedalam tindakan. Jadi menurut Agustino (2019: 128) implelementasi kebijakan adalah menjalankan konten atau isi kebijakan kedalam aplikasi yang diamanatkan oleh kebijakan itu sendiri.

Mazmanian & Sabatier dalam Agustino (2019: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

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

Menurut Mulyadi (2015:24) Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak dilaksanakan.

Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut (minimal) tiga hal menurut Agustino (2019: 128) yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan (3) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu kegiatan atau aktivitas terstruktur. Sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang telah dilegitimasi kemudian dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang telah dialokasikan sumberdaya finansial dan manusia. Tahapan implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja kebijakan tersebut serta apakah kebijakan yang dibuat telah mencapai tujuan yang diharapkan/sesuai atau belum. Dari penjelasan yang diuraikan di atas dapat diketahui bahwa implementasi

kebijakan berkaitan dengan maalah-masalah yang terjadi di lakukan untuk di respon dengan pelaksanaan sebuah keputusan, aktivitas atau tindakan dari sebuah keputusan yang hendak dilakukan, adanya tujuan yang ingin dicapai, dan cara dalam menjalankan sebuah keputusan yang telah diambil.

2.1.5 Pendekatan Model Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik hanya dapat diketahui manfaatnya ketika kebijakan tersebut dilaksanakan. Implementasi merupakan cara agar kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya. Kebijakan publik adalah rangkaian keputusan yang menyangkut kepentingan publik, yang sadar, terarah, dan terukur yang dilakukan oleh pemerintah dan melibatkan para pihak berkepentingan (*stakeholders*) dalam bidang tertentu yang mengarah pada tujuan tertentu. Sedangkan implementasi kebijakan menurut Nugroho (2014: 129) merupakan tahapan aktivitas, kegiatan, program dalam melaksanakan Keputusan kebijakan yang dilakukan oleh individu/pejabat, kelompok pemerintah, masyarakat atau swasta.

Berdasarkan sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: Pendekatan *top down* dan *bottom up*. Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Pendekatan *top down*, misalnya dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga meneruskan

pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pasar. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi, pendekatan *top down* ini adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Agustino (2019: 130-131) menjelaskan fokus implementasi kebijakan pada pendekatan *top-down* berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Berangkat dari perspektif tersebut, maka timbullah pertanyaan-pertanyaan, sebagai berikut:

- 1) Sampai sejauhmana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh aktor kebijakan ditingkat pusat?
- 2) Sejauhmanakah tujuan kebijakan tercapai?
- 3) Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan dampak kebijakan?
- 4) Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman dilapangan?

Empat pertanyaan tersebut mengarah pada inti sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan dilevel pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada

perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan.

Fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Sehingga intinya mengarah pada sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsentrasi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisasi dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang diterapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang ada agar kebijakan tidak bersifat kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri. Proses implementasi tidak terlepas dalam berbagai kendala yang timbul akibat kerumitan dan kompleksitas didalamnya, kendala ini dapat menjadi hambatan dan menunda keberhasilan suatu implementasi bahkan dapat menyebabkan kegagalan implementasi

2.1.6 Model Implementasi Kebijakan

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan, dalam literatur ilmu kebijakan publik, terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang banyak dipergunakan. Di antaranya beberapa model implementasi kebijakan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of the Policy Implementation Procces*, George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, dan Merilee S. Grindle dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*.

Penelitian ini dilakukan dengan, peneliti hanya menggunakan model implementasi kebijakan yang dipilih berdasarkan salah satu teori yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti. Tujuannya memilih teori yaitu untuk mengarahkan peneliti agar lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

2.1.6.1 Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn

Model pendekatan top-down yang dirumuskan oleh Donald Van Meter & Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Meter dan Van Horn dalam buku Agustino (2019: 133-136) yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu *utopi*) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumbernya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: Sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau, ketika sumber daya manusia yang berkompeten dan kapabel telah tersedia, maka memang menjadi

persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hali ini pun menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum yang telah ditetapkan. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan (*disposisi*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang

mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang dilaksanakan bukanlah akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

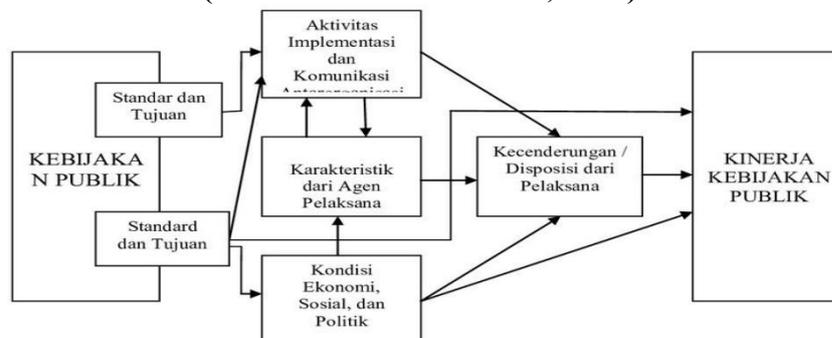
5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Gambar 2.1
Model Pendekatan The policy Implementasi Process
(Van Metter & Van Horn, 1975)



Gambar 2.1

Sumber: Agustino (2019: 136)

Kelebihan dari model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yaitu memberikan skor yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan serta memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat dan pertanggung jawaban bersifat singel atau penuh. Kekurangan terletak pada bukti-bukti penting atau *realisme* dan kemampuan pelaksanaan, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran aktor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai target group. Model implementasi kebijakan ini termasuk dalam model *top-down*. Model *top down* ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif.

2.1.6.2 Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Berdasarkan pandangan Edward III dalam Agustino (2019: 136-141), terdapat empat variabel yang sangat

menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (i) komunikasi; (ii) sumber daya; (iii) disposisi; dan (iv) struktur birokrasi.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut Edward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan baik bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan juga harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas, yaitu:

- a. Transmisi; Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Kejelasan; Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.
- c. Konsistensi; Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten (untuk diterapkan dan dijalankan). Ini karena

jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf; Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak cukup memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi; Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang; Pada umumnya wewenang harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang diterapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi disisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas; Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (saran dan prasaran) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edward III, adalah disposisi. Disposisi atau ‘sikap dari pelaksana kebijakan’ adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III, adalah:

- a. Efek Disposisi; disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Melakukan Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukkan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ system pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.
- c. Insentif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

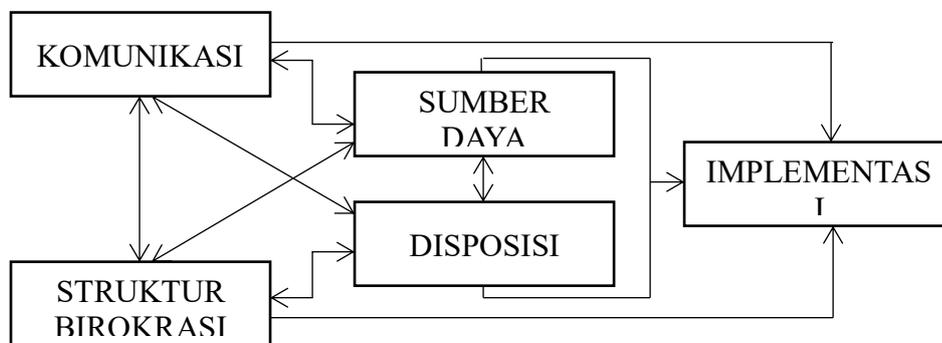
Variabel keempat, menurut George C. Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

- a. Membuat *Standard Operational Procedures* (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada setiap harinya (*days-to-days-politic*) sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standard minimum yang dibutuhkan warga).
- b. Melaksanaan *fragmentasi*, tujuannya untuk menyebar tanggung jawab pelbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Gambar 2.2
Model Pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*
(Edward III, 1980)



Sumber: Agustino (2019: 142)

Variabel-variabel komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kelebihan dari model ini adalah menggunakan logika berpikir dari atas kemudian melakukan pemetaan ke bawah untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dan model kebijakan ini memfokuskan perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha memperoleh fakta apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak serta peneliti lebih fokus pada kegagalan implementasi kebijakan karena model implementasi kebijakan ini menjelaskan persoalan-persoalan atau faktor penghambat implementasi kebijakan. Kekurangan terletak pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksanaan, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran aktor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai target group. Model *top-down* ini juga

memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif.

2.1.6.3 Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle

Dalam Agustino (2019: 142-145) pendekatan implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian *outcomes* (yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih). Yang mana ini dapat dilihat dari dua hal berikut:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai, dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. Impak atau efeknya pada masyarakat individu dan kelompok;
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri dari *Content of Policy* dan *Context of policy* (1980: 5).

- 1) *Content of Policy* menurut Grindle adalah :
 - a) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi).
Interest affected Berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini

berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

b) *Type of Benefit* (tipe manfaat) Pada poin ini *Content of Policy* berupaya menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplemtasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai) Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Adapun yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.

e) Program Implementor (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan

kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) *Context of Policy* menurut Grindle adalah :

a) *Power, Interest and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat).

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

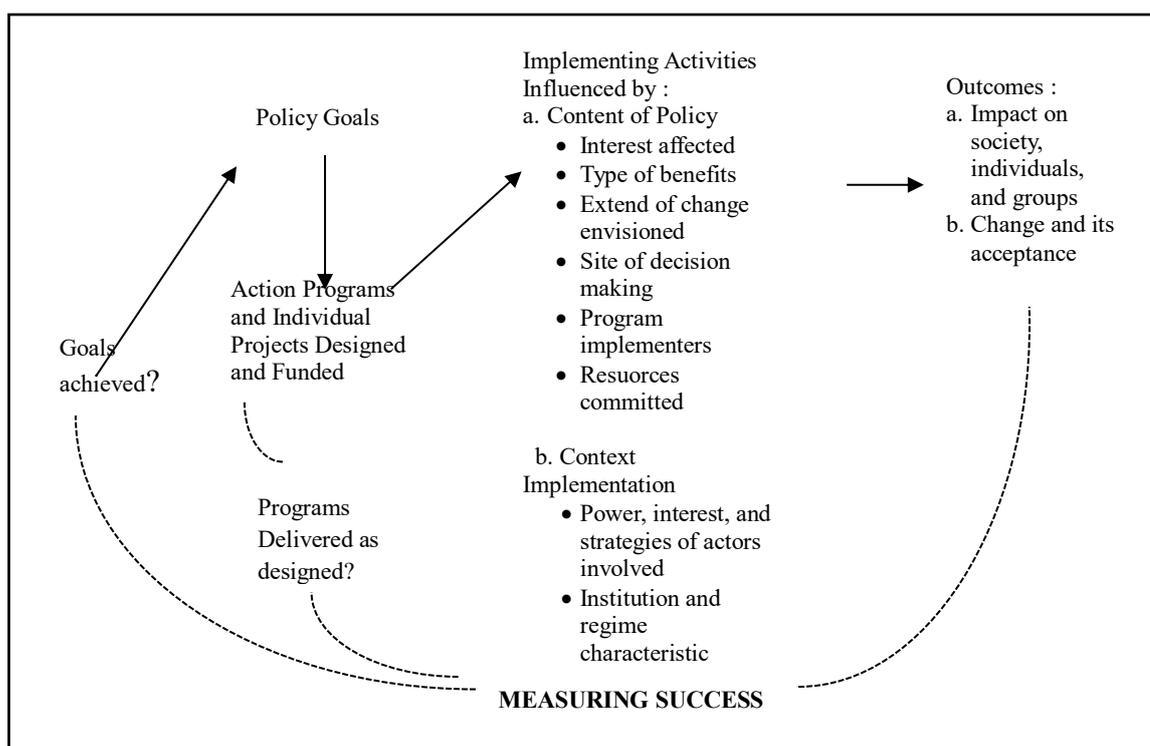
b) *Institutional and regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa).

Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah aparat pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan terjadi.

Gambar 2.3
Model Pendekatan Implementation as A Political and Administrative Process
(Grindle, 1980)



Sumber: Agustino (2019: 146)

Kelebihan model yang dikembangkan oleh Grindle ini yang dikenal dengan pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Process* menghendaki pendekatan yang mana pengambilan keputusan dilakukan oleh beberapa aktor yang didasarkan pada interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Poses politik terdapat pada proses pengambilan keputusan yang melibatkan banyak aktor sementara proses administrasi terdapat pada proses umum mengenai tindakan administrasi yang dilakukan pada tingkat program tertentu.

Tabel 2.1
Model Implementasi Kebijakan Publik

No.	Model Implementasi Kebijakan Publik	Aspek – Aspek Implementasi Kebijakan Publik
1	Model Van Metter dan Van Horn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan 2. Sumberdaya 3. Karakteristik Agen Pelaksana 4. Sikap Pelaksana 5. Komunikasi Antarorganisasi 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik
2	Model George Edward III	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumberdaya 3. Disposisi 4. Struktur Birokrasi
3	Model Merilee S. Grindle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Content of Policy 2. Context Implementation

Sumber: Peneliti, (2024)

Beberapa model implementasi kebijakan diatas menunjukkan bahwa tidak ada aspek atau variabel tunggal dalam suatu proses implementasi kebijakan publik.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik sangat juga ditentukan oleh banyak faktor yang menghambat atau mendukung proses jalannya implementasi kebijakan publik, baik yang menyangkut kebijakan publik yang sedang diimplementasikan, pelaksana kebijakan publik, maupun lingkungan eksternal dimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan (kelompok sasaran). Namun dengan demikian, melihat berbagai model pendekatan implementasi diatas dan melihat permasalahan-permasalahan yang terjadi pada fokus dan lokus penelitian nampaknya faktor lingkungan (kondisi sosial, ekonomi dan politik) memiliki pengaruh terhadap implementasi yang dilakukan, keadaan sumber daya manusia (SDM), ketersediaan sarana dan prasarana menjadi masalah yang dominan yang terjadi dalam penelitian ini.

Adapun model implementasi kebijakan publik yang dipilih oleh peneliti dalam penelitian tentang Implementasi Program Kesetaraan, Keaksaraan, Kursus dan Pelatihan (K3P) pada Pembangunan Kesetaraan Pendidikan di Kabupaten Serang dengan mempertimbangkan dari indikator masing-masing model implementasi kebijakan publik yang dipaparkan di atas adalah model implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn, karena peneliti menilai teori cocok dan relevan dengan masalah penelitian yang terjadi dilapangan.

2.1.7 Tinjauan Pendidikan Kesetaraan

Pendidikan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk menambah atau mengubah perilaku manusia. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003

tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan pendidikan sebagai usaha yang secara sadar dan terencana dalam rangka mewujudkan suasana belajar atau proses pembelajaran agar peserta didik aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kecerdasan, kepribadian, akhlak mulia serta keterampilan yang dibutuhkan setiap individu kepada dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara. Pendidikan dapat ditempuh melalui lembaga yang telah disiapkan oleh Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan, pendidikan formal merupakan jalur pendidikan secara terstruktur dan berjenjang yang terdiri beberapa jenjang yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.

Tempat menempuh jalur pendidikan telah disebutkan oleh pemerintah, menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 13, jalur pendidikan meliputi pendidikan formal, nonformal dan informal yang dapat saling melengkapi. Pasal 14 menyebutkan bahwa jenjang pendidikan terdiri atas pendidikan dasar (Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Tingkat Pertama), pendidikan menengah (Sekolah Menengah Tingkat Atas), pendidikan tinggi (Diploma, Magister, Spesialis dan Doktor).

Pelaksanaan pendidikan memerlukan kebijakan untuk mengatur, mengontrol dan pedoman dalam melaksanakan pendidikan. Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan tentang langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan ke dalam visi, misi pendidikan, sebagai upaya untuk mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan suatu masyarakat dalam kurun waktu tertentu yang telah ditetapkan (Tilaar & Nugroho, 2008: 140).

Kebijakan pendidikan merupakan bagian yang terintegrasi pada kebijakan Negara atau kebijakan publik pada umumnya. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik yang mengatur regulasi berkaitan dengan penyerapan sumber, alokasi dan distribusi sumber, serta pengaturan perilaku dalam mewujudkan pendidikan yang hendak dicapai (Rohman, 2014: 108).

Pendidikan kesetaraan adalah sebuah sistem pendidikan yang dirancang untuk memberikan peluang pendidikan kepada individu yang mungkin tidak memiliki akses ke pendidikan formal. Program ini sering ditujukan untuk mereka yang telah keluar dari sekolah sebelum menyelesaikan pendidikan dasar atau menengah.

Pendidikan dibagi menjadi tiga macam, yaitu Pendidikan Formal, Pendidikan Non Formal, dan Pendidikan Informal. Dalam UU Sistem Pendidikan Nasional No 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa:

1. Pendidikan Formal

Pendidikan Formal adalah pendidikan yang mengacu pada program yang terencana, terstruktur, dan berjenjang mulai dari tingkat pendidikan paud, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Di Indonesia, pendidikan ini dimulai dari tingkat pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Di Indonesia, pendidikan ini dimulai dari Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Perguruan Tinggi.

Pendidikan Formal menurut Machfoeds dan Suryani Pendidikan adalah sejumlah pengalaman yang berpengaruh secara menguntungkan terhadap

kebiasaan, sikap dan tingkah lakuserta pengetahuan yang ada hubungannya dengan kesehatan perorangan, masyarakat dan bangsa.

2. Pendidikan Non-Formal

Berdasarkan Bab Kelima UU No.20/2003 pasal 26 dinyatakan bahwa pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan nonformal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional. Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik.

3. Pendidikan Informal

Pendidikan Informal adalah pendidikan yang terjadi di dalam keluarga dan lingkungan. Ini adalah pendidikan tingkat pertama yang sangat mendasar yang dialami oleh semua orang. Dimana dalam pendidikan informal ini karakter anak akan terbentuk.

Pendidikan kesetaraan merupakan Sarana yang pemerintah sediakan dalam sistem pendidikan nasional, yang bertujuan menyetarakan standar

pendidikan yang ada pada jalur pendidikan nonformal dengan pendidikan formal.

Pendidikan kesetaraan terdiri dari paket A, paket B, paket C dan pendidikan lainnya yang ditujukan guna pembinaan kemampuan peserta didik. Pendidikan kesetaraan yaitu pendidikan nonformal bagi warga negara Indonesia usia sekolah yang fungsinya menekankan pada pengembangan pengetahuan akademik dan keterampilan praktis, sikap dan kepribadian profesional, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik, mengembangkan potensi peserta didik. Sebagian masyarakat yang belum selesai pendidikan dasar ditempuh melalui pendidikan non formal.

Tujuan pendidikan nonformal yakni masyarakat yang putus sekolah bisa terbantu untuk mendapatkan kesempatan pendidikan. Salah satu program pendidikan nonformal yaitu pendidikan kesetaraan yang di selenggarakan untuk masyarakat untuk menyetarakan pendidikan paket C setara dengan Sekolah Menengah Atas (SMA), paket B setara dengan Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan paket A setara dengan sekolah dasar (SD).

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh peneliti lainnya yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini dipergunakan untuk memperkuat landasan empiris pada penelitian ini serta dapat menjadi referensi dan bahan kajian terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat ini. Penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan fokus, kesamaan teori yang digunakan sebagai alat

analisis, dan kesamaan metode dengan penelitian ini diuraikan lebih lanjut berikut ini.

Pertama, penelitian Somet Lubis tahun 2023 dengan judul penelitian “Manajemen Pendidikan Kesetaraan Kejar Paket C Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) Permata Mandailing Natal” Pada Program Studi Magister Manajemen Pendidikan Tinggi Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan. Tujuan penelitian secara umum untuk mendapatkan gambaran tentang Manajemen Pendidikan Kesetaraan Program Paket C di PKBM Permata Mandailing Natal. Secara khusus penelitian bertujuan untuk melakukan analisa terhadap manajemen perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan evaluasi Pendidikan Kesetaraan Program Paket C di PKBM Permata Mandailing Natal.

Teori yang digunakan adalah teori manajemen berdasarkan pengertian manajemen adalah sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien. Konsep yang digunakan adalah konsep teori manajemen yang diungkapkan oleh GR Terry, dimana ada 4 (empat) indikator yakni *Planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan) dan *controlling* (pengendalian). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif hal ini didasarkan dengan maksud memahami fenomena tentang sesuatu yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain. Secara holistik, dan dengan mendeskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai

metode alamiah. Pengumpulan data kualitatif menggunakan wawancara, observasi dan dokumen (catatan dan arsip).

Mengacu pada hasil penelitian tersebut diperoleh bahwa dalam hal fungsi perencanaan pada sudah berjalan baik, terlihat bahwa perencanaan pusat kegiatan belajar masyarakat berjalan sesuai dengan perencanaan yang telah melakukan Langkah-langkah sumber daya manusia agar memperjelas masyarakat untuk mempermudah mengetahui tentang pusat kegiatan belajar. Fungsi pengorganisasian sudah berjalan dengan baik, Hal ini dapat dikemukakan bahwa pusat kegiatan belajar masyarakat apabila sebelum mengadakan kegiatan pembelajaran diadakan musyawarah dalam bidang yang terlibat pada kegiatan pembelajaran agar tercapainya tujuan sesuai visi dan misi. Fungsi pelaksanaan sudah berjalan dengan baik, diketahui bahwa proses dalam melaksanakan pembelajaran yang dilakukan bisa dimana saja karena tidak mesti harus berada dalam ruangan dan melaksanakan kegiatan belajar dijadwalkan pada hari Sabtu dan Minggu. Fungsi pengawasan dikategorikan baik karena yang melakukan setiap pengawasan perlu laporan yang setiap saat dilaporkan kepada Dinas Pendidikan kabupaten Mandailing Natal dan yang ikut berpartisipasi dalam kegiatan belajar oleh pengurus PKBM itu sendiri, dan untuk pengawas ujian paket A, B, dan C itu dari dinas pendidikan. Dalam penelitian ini yang menjadi faktor pendukung adalah tersedianya sumber daya manusia dan tutor (pengajar) pada pusat kegiatan belajar masyarakat yang baik sedangkan faktor penghambatnya yaitu konsep peserta didik yang banyak belum fokus dalam kegiatan pembelajaran. Peneliti dalam penelitian tersebut merekomendasikan agar penyelenggara Pendidikan kesetaraan memberikan

pelayanan yang optimal dan komprehensif dan memelihara serta meningkatkan kualitas pelayanan Pendidikan agar terwujud Pendidikan kesetaraan yang efektif dan efisien serta berdampak pada peserta didik.

Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian saat ini berkaitan dengan isu penelitian yakni berkaitan dengan Pendidikan kesetaraan, serta penggunaan metode penelitian yakni kualitatif deskriptif. Perbedaan terdapat pada lokus penelitian dan skop penelitian, serta tema penelitian yang mengarahkan terhadap penggunaan teori dalam penelitian, dalam penelitian ini lokus dan skop penelitian hanya pada salah satu PKBM yakni PKBM Permata Mandailing Natal di Medan Sumatera Utara dengan menghususkan terhadap Pendidikan Kesetaraan Program Paket C, dalam penelitian ini menggunakan teori manajemen yang diungkapkan oleh GR Terry, hal ini mengisyaratkan juga perbedaan objek penelitian dimana penelitian yang diteliti oleh Somet Lubis ini menekankan pada fungsi-fungsi manajemen, sementara penelitian yang peneliti saat ini adalah berkaitan implementasi Pendidikan kesetaraan.

Kedua, penelitian Zidhki Mustofa, Novia Hidayati, dan Hasan Basri tahun 2025 dengan judul “Memahami Dinamika Pendidikan Kesetaraan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa: PKBM Rumah Pintar Karangharjo Silo Jember” Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moch. Sroedji Jember. Pada jurnal SRODJA (Sroedji Journal Administration) Volume II Nomor 1. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan menganalisis peran pendidikan kesetaraan dalam meningkatkan kualitas hidup dan pemberdayaan masyarakat desa.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini berkaitan dengan konsep-konsep yang mendukung penelitian ini yakni konsep implementasi, konsep pemberdayaan masyarakat, konsep inovasi Pendidikan dan lain-lain. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode pengumpulan data berupa studi kepustakaan, observasi, wawancara serta dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan implementasi pendidikan kesetaraan di PKBM Rumah Pintar Jember menghadapi beberapa tantangan seperti: sosialisasi program dan akses jalanan, kurangnya dukungan masyarakat, hambatan pendanaan meskipun PKBM mendapatkan dukungan finansial dari pemerintah daerah dan pusat, masih ada tantangan dalam mengakomodasi biaya operasional dan infrastruktur, kurangnya tenaga pengajar relawan, partisipasi belajar yang kurang aktif, masalah adaptasi materi belajar secara daring, dan kondisi latar belakang warga belajar. Untuk menghadapi tantangan yang telah diungkapkan dalam penelitian peneliti juga mengungkapkan strategi yang digunakan antara lain, peningkatan sosialisasi dan kesadaran masyarakat, kerjasama dengan sektor swasta dan lembaga non-pemerintah, pengembangan kapasitas tenaga pengajar, fleksibilitas dalam metode pembelajaran, monitoring dan evaluasi berkelanjutan, pemberdayaan komunitas, serta fokus pada keterampilan praktis. Dengan demikian, pendidikan kesetaraan dapat meningkatkan efektivitasnya dan memberdayakan masyarakat desa secara signifikan. Hasilnya adalah individu yang terdidik dan berdaya saing tinggi, serta dukungan pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan di tingkat komunitas. Oleh karena itu, penting untuk mengatasi

kesenjangan pendidikan di pedesaan dan memberdayakan perempuan melalui akses yang setara ke pendidikan untuk menciptakan masyarakat yang lebih adil dan setara.

Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian yang akan diteliti yakni berkaitan dengan isu Pendidikan kesetaraan yang menjadi program pemerintah yang dilaksanakan oleh penyelenggaran Pendidikan non-formal yaitu PKBM, dalam penelitian ini juga mengungkapkan gambaran tantangan dan strategi yang dilakukan oleh PKBM Rumah Pintar Karangharjo Silo Jember, persamaan kedua terletak pada penggunaan metode penelitian yakni sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan sebuah fenomena Pendidikan kesetaraan, persamaan lainnya berkaitan objek yang diteliti yakni soal implementasi Pendidikan kesetaraan yang mana penelitian berfokus pada pengungkapan fenomena kesenjangan Pendidikan yang ditangani melalui Pendidikan kesetaraan yang merupakan program pemerintah untuk meningkatkan SDM.

Sedangkan untuk perbedaan terletak pada lokus penelitian dan skop penelitian dimana dalam penelitian ini hanya memfokuskan pada satu PKBM yang menyelenggarakan Pendidikan non-formal sementara dalam penelitian yang akan diteliti yakni berkaitan dengan upaya pemerintah daerah Kabupaten Serang dalam mengimplementasikan Pendidikan kesetaraan melalui PKBM-PKBM yang ada di Kabupaten Serang. meskipun ada kesamaan dalam hal konsep yang digunakan yakni konsep implementasi, dalam penelitian ini tidak menjabarkan secara khusus konsep implementasi yang digunakan untuk menganalisa penelitiannya melainkan menggunakan teori teori pendukung untuk menggambarkan implementasi

Pendidikan kesetaraan di PKBM Rumah Pintar Karangharjo Silo Jember. Hal ini didasari judul yang di pilih sehingga konsep implementasi tidak dijadikan pisau analidsa dalam penelitian, sementara dalam penelitian yang akan dilakukan oleh penulis akan menggunakan konsep implementasi oleh salah seorang ahli yakni Van Meten Van Horn yang mengadakan 6 aspek dalam teorinya, yang kemudian setiap aspek yang ada dalam konsep Van Meten Van Horn akan digunakan untuk menganalisa permasalahan penelitian.

Ketiga, Penelitian oleh Distiant Balfas tahun 2018 dengan judul penelitian “Implementasi Program Pendidikan Kesetaraan Paket C (Setara SMA) di Kota Bandar Lampung (Studi Kasus: PKBM Indah Kusuma Bangsa Kecamatan Kemiling, Kota Bandar Lampung)” Pada Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Lampung. Tujuan penelitian yakni mendapatkan gambaran Implementasi Program Pendidikan Kesetaraan Paket C yang dilaksanakan oleh PKBM Indah Kusuma Bangsa di Kota Bandar Lampung.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini Program Pendidikan Kesetaraan Paket C di Kota Bandar Lampung adalah teori implementasi yang diungkapkan oleh George Edward III yang memiliki 4 (empat) indikator diantaranya: Komunikasi, Sumber-sumber, Kecenderungan-kecenderungan, dan Struktur Birokrasi. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, yaitu jenis penelitian yang berupaya menggambarkan suatu fenomena atau kejadian dengan apa adanya. Metode yang digunakan oleh peneliti metode penelitian kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian ini bahwa implementasi Program Pendidikan Kesetaraan Paket C di PKBM Indah Kusuma Bangsa Kec. Kemiling Kota Bandar

Lampung sudah berjalan dengan baik, tergambar dalam hal komunikasi, indikator transmisi menunjukkan pihak penyelenggara program di PKBM Indah Kusuma Bangsa yang mengetahui dan memahami apa tugas yang diembannya, bagaimana prosedur-prosedur pelaksanaan program, pengajuan dananya, serta laporan pertanggung jawabannya, indikator kejelasan pun sudah cukup jelas karena semuanya sudah diatur dan dirinci dengan jelas didalam petunjuk teknis dan para pelaksananya telah diberi bimtek, sedangkan indikator konsistensi dalam hal jadwal penyelenggaraan program tidak konsisten, namun hal tersebut menjadikan keluwesan dalam penyelenggaraan Pendidikan kesetaraan sehingga dapat diikuti oleh peserta didik dengan berbagai dinamika yang terjadi. Sumber-sumber yang ada sudah cukup memadai mulai dari SDM sarana prasarana, namun untuk fasilitas Taman Bacaan Masyarakat (TBM) masih belum dimanfaatkan dengan maksimal. Dukungan pemerintah berupa BOP untuk membawa dampak positif. Kecenderungan-kecenderungan telah terlaksana dengan baik, terlihat dari komitmen dan dukungan yang ada dari pemerintah, para pembuat kebijakan dan para implementor kebijakan. Para implementor yang ada di PKBM Indah Kusuma Bangsa pun dengan komitmennya melaksanakan program tersebut dengan baik. Struktur Birokrasi berupa SOP yang digunakan dapat dijalankan dengan baik dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, fragmentasi organisasi telah dilakukan dengan melakukan pembagian tugas menjadi beberapa seksi beserta tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

Persamaan penelitian terletak pada isu penelitian yang akan diteliti yakni berkaitan dengan isu pendidikan kesetaraan yang menjadi program pemerintah

yang dilaksanakan oleh penyelenggaran Pendidikan non-formal yaitu PKBM, persamaan kedua terletak pada penggunaan metode penelitian yakni sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan sebuah fonomena atau kejadian yang ada pada sebuah penelitian, persamaan berikutnya berkaitan dengan objek penelitian yang meneliti soal bagaimana implementasi sebuah program Pendidikan kesetaraan di selenggarakan oleh pelaksana baik pemerintah Tingkat pusat sampai dengan tingkatan penyelenggara teknis yaitu PKBM.

Perbedaan terletak pada lokus dan skup penelitian dimana lokus yang diteliti dalam penelitian ini berfokus pada salah satu PKBM yang ada di Kota Bandar Lampung, sementara penelitian yang akan di teliti memiliki lokus dan skup di Kabupaten Serang, perbedaan selanjutnya terdapat pada penggunaan konsep teori dimana dalam penelitian ini menggunakan teori implementasi yang diungkapkan oleh George Edward III yang memiliki 4 (empat) indikator diantaranya: Komunikasi, Sumber-sumber, Kecenderungan-kecenderungan, dan Struktur Birokrasi sementara penelitian yang akan dilakukan menggunakan konsep teori implementasi Van Meter dan Van Horn dengan 6 (enam) indikator yaitu: Ukuran dan Tujuan Kebijakan, Sumberdaya, Karakteristik Agen Pelaksana, Sikap Pelaksana, Komunikasi Antarorganisasi, dan Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik. Dalam hal penggunaan teori yang berbeda hal ini dimungkinkan dengan perbedaan kebutuhan dan karakteristik masalah yang ada disetiap objek dan lokus penelitian yang berbeda.

Keempat, penelitian oleh Siti Karisma Kusuma Wardani tahun 2018 dengan judul Implementasi Program Keaksaraan Dasar Dalam Memberantas Buta Aksara Di Pkbm Gilang Tiara Desa Muktijaya Bekasi pada jurusan Manajemen Pendidikan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Tujuan pada penelitian ini adalah Untuk mengetahui pelaksanaan program keaksaraan dasar dalam memberantas buta aksara di PKBM Gilang Tiara. 2. Untuk mengetahui peran PKBM Gilang Tiara dalam memberantas buta aksara melalui program keaksaraan dasar.

Berdasarkan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan program keaksaraan dasar dilakukan dengan tiga tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan penilaian. dengan tiga tahap tersebut PKBM Gilang Tiara dapat menyisir masyarakat buta aksara dan memberikan pembelajaran sesuai kebutuhan masyarakat buta aksara. serta PKBM Gilang Tiara berperan dalam pelaksanaan program keaksaraan dasar karena banyaknya masyarakat antusias dalam mengikuti pembelajaran disetiap tahunnya walaupun tidak semua warga belajar mendapatkan Surat Keterangan Melek Aksara (SUKMA). Dengan demikian pelaksanaan program keaksaraan dasar sudah terlaksana cukup baik dengan banyaknya masyarakat yang mengikuti program keaksaraan dasar sehingga PKBM Gilang Tiara dapat mengurangi angka buta aksara.

Persamaan penelitian terletak pada isu penelitian yang akan diteliti yakni berkaitan dengan isu Pendidikan kesetaraan yang menjadi program pemerintah yang dilaksanakan oleh penyelenggaran Pendidikan non-formal yaitu PKBM, persamaan kedua terletak pada penggunaan metode penelitian yakni sama-sama

menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan sebuah fenomena atau kejadian yang ada pada sebuah penelitian, persamaan berikutnya berkaitan dengan objek penelitian yang meneliti soal bagaimana implementasi sebuah program Pendidikan kesetaraan di selenggarakan oleh pelaksana baik pemerintah Tingkat pusat sampai dengan tingkatan penyelenggara teknis yaitu PKBM.

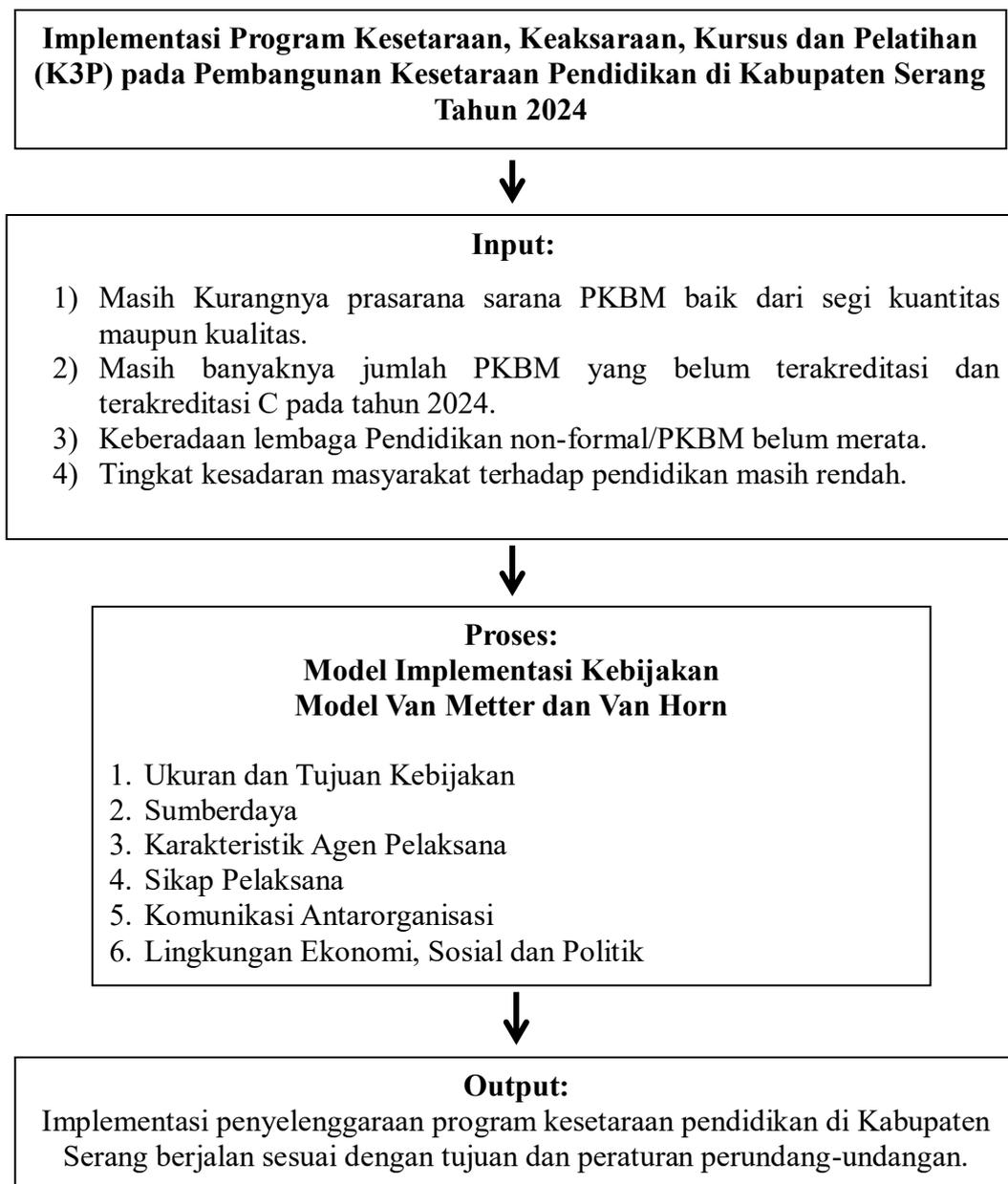
Perbedaan terletak pada lokus dan skop penelitian dimana lokus yang diteliti dalam penelitian ini berfokus pada salah satu PKBM yang ada di Gilang Tiara Desa Muktijaya Bekasi sementara penelitian yang akan diteliti memiliki lokus dan skop di Kabupaten Serang, perbedaan selanjutnya adalah pada penelitian tersebut membahas tentang pelaksanaan program keaksaraan dasar dalam memberantas buta aksara di PKBM Gilang Tiara. Berbeda dengan penelitian tersebut, pada penelitian ini penulis membahas tentang Bagaimana implementasi penyelenggaraan program Kesetaraan, Keaksaraan, Kursus dan Pelatihan (K3P) pada pendidikan kesetaraan di Kabupaten Serang.

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir ialah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan yang diteliti. Kerangka berpikir disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian yang relevan. Untuk mengetahui bagaimana alur berfikir peneliti dalam menjelaskan permasalahan penelitian. Berdasarkan identifikasi masalah dan teori model implementasi yang berkenaan dengan Implementasi Program Kesetaraan, Keaksaraan, Kursus dan Pelatihan (K3P) pada

Pembangunan Kesetaraan Pendidikan di Kabupaten Serang Tahun 2024, maka peneliti menetapkan kerangka berfikir sebagai berikut:

Gambar 2.4
Kerangka Pemikiran Penelitian



(Sumber: Peneliti 2024)

Dari kerangka pemikiran yang peneliti bentuk menggambarkan alur pemikiran dalam menjawab permasalahan yang ada yang kemudian di sandarkan

pada teori yang peneliti pilih sebagai alat analisis yang kemudian menghasilkan satu output dalam penelitian ini mengenai bagaimana implementasi penyelenggaraan program kesetaraan pendidikan di Kabupaten Serang

Teori implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah model teori implementasi yang dipaparkan oleh Van Meter dan Van Horn. Berdasarkan teori yang digunakan untuk menganalisis kita dapat mengetahui apakah implementasi penyelenggaraan program kesetaraan pendidikan di Kabupaten Serang sudah berjalan sesuai dengan peraturan atau belum.