

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1. Konsep Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah¹

Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Beberapa pedoman sebagai berikut²:

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan

¹ Agustino, Leo. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta, 2018. Hal: 7.

² Wahab.Solichin Abdul. Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.2014.Hal: 40-50.

- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada kebijakan luar negeri Indonesia, kebijakan ekonomi Jepang, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi³.

Namun baik Solihin maupun Budi sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan *grand design*.⁴ Kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya.⁵ Kebijakan adalah “*a purposivecourse of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan

³ Winarno. Budi. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: medpress.2012 Hal : 15

⁴ Suharno. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Gosyen Publishing. Sleman, Yogyakarta.2012.Hal: 11

⁵ Muhamad, Irfan, Islamy. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara Cetakan kesebelas, Bumi Aksara, Jakarta.2012. Hal: 12

dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).⁶

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh *Anderson* ini menurut Budi dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.⁷ *Richard* sebagaimana dikutip Budi juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.⁸

Menurut Dwiyanto, pemerintahan dengan banyaknya aktor, kepentingan dan kelompokitas masalah lebih membutuhkan alternatif-alternatif kebijakan untuk lebih memuaskan publik (stakeholder) ketimbang masalah masalah yang dihadapi oleh privat⁹.

Mengutip pendapat David Osbrone, yang menyatakan bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu¹⁰. Definisi ini kemudian diuraikan dalam hubungannya dengan isi dari kebijakan yaitu:

1. Tujuan tertentu yang hendak dicapai, bukan sekedar satu tujuan yang diinginkan saja (keinginan).

⁶ Ibid.Hal:16

⁷ Winarno. Budi. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: medpress.2012 Hal: 18

⁸ Ibid. Hal:19

⁹ Dwiyanto. Kebijakan Public Berbasis Dyanamic Policy Analysis. Yogyakarta: Gava Media. 2009. Hal 2

¹⁰ David Osbrone. Mewirauahkan Birokrasi. Penerbit PPM. Jakarta. 2005. Hal 21.

2. Rencana atau proposals yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
3. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan dimaksud.
4. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Dampak (efek), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

2.1.1. Urgensi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut *Thomas* studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.¹¹

¹¹Wahab.Solichin Abdul. Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. 2014. Hal:6

Kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:¹²

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik.

Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

2.1.2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian,

¹² Ibid. Hal:12

sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).¹³

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

¹³ Suharno. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Gesyen Publishing. Sleman, Yogyakarta. 2012. Hal: 52)

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.¹⁴

2.1.3. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Kata implementasi kebijakan artinya kata pelaksanaan, pelaksanaan yang dimaksud adalah dimana para aktor mampu mengambil suatu tindakan dalam menjalankan kebijakan guna meraih untuk tujuan yang diinginkan.¹⁵ *Van Meter* dan *Van Horn* dalam teorinya ini berawal dari suatu asumsi bahwa proses implementasi akan berbeda-beda sesuai dengan sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya *Van Meter* dan *Van Horn* dalam Winarno menawarkan karakteristik dalam proses implementasi yakni, pertama proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Kedua, proses implementasi akan dipengaruhi oleh sejumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi.¹⁶ Sementara itu model implementasi kebijakan dari *Van Meter* dan *Van Horn* dalam Subarsono menetapkan beberapa variabel yang diyakini berkaitan dengan implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel tersebut adalah sebagai berikut:¹⁷

1. Standar dan sasaran kebijakan

¹⁴ Ibid, Hal: 52-53

¹⁵ Dwidjowijoto, Riant, Nugroho. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Dan Evaluasi*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.2014. Hal:67

¹⁶ Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.2012. Hal :155

¹⁷ Subarsono, A.G. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.2015. Hal:95

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non-human resources*). Sumber daya dapat menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan.

3. Hubungan antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lainnya. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antara instansi bagi keberhasilan suatu program dalam mencapai sasaran dan tujuan program.

4. Karakteristik agen pelaksana

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi sosial, politik dan ekonomi

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Ini dapat juga menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.

6. Disposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni : respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Ini menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam proses implementasi kebijakan.

2.1.3. Implementasi

Pelaksanaan suatu Kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk pemerintah-pemerintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur kedua yang harus di penuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksnakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi maupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi.¹⁸

Gunakan mencapai tujuan impementasi program secara efektif, pemerintah harus melakukan aksi atau tindakan yang berupa penghimpunan sumber dana dan pengelolaan sumber

¹⁸ Wahab, S. 2005. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT.Bumi Aksara. Hlm 37

daya alam dan manusia. Hasil yang diperoleh dari aksi pertama dapat disebut input kebijakan, sementara aksi yang kedua disebut sebagai proses implementasi kebijakan untuk mengoperasionalkan implementasi program agar tercapainya suatu tujuan serta terpenuhinya misi program diperlukan kemampuan yang tinggi pada organisasi pelaksanaannya

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melakukan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat yang berupa sebuah undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan atau kebijakan yang dibuat oleh lembaga lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sebuah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn 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”. Pandangan Meter dan Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu.¹⁹ Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut: adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan.

Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik

¹⁹ Winarno, B. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS. Hlm56

merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁰

2.2 Konsep Program

Program di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai rancangan mengenai asas-asas serta usaha-usaha yang akan dijalankan ,program dapat diartikan sebagai wujud aksi untuk mencapai tujuan khusus. Tujuan tersebut telah ditentukan sebelumnya secara spesifik dan kebijakan tersebut dicapai melalui program. Program dapat dijelaskan sebagai kebijakan dalam hal tujuan yang ingin dicapai. Program tersebut merupakan langkah yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kebijakan dan program merupakan suatu tindakan atau kegiatan yang disengaja dengan variasi intensitas yang berbeda-beda dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dan pada lokasi tertentu. Hubungan antara kebijakan dengan program saling berkaitan satu sama lain karena kebijakan mencakup sejumlah program.²¹

Program merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi, karena dalam program telah dimuat berbagai aspek antara lain :

- a. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
- b. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan itu.
- c. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Adanya strategi dalam pelaksanaan

²⁰ Winarno, B. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS. Hlm 59

²¹ Kaluge, D. 2018. *Analisis Implementasi Pembangunan Partisipasif*. Jurnal Ekonomi-Manajemen. Volume 14 nomor 2 (2018). Halaman 57-70

Selain itu, definisi program juga termuat dalam Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa : Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran 10 atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat. Dalam proses pelaksanaan suatu program sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil, ataupun gagal sama sekali apabila ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau *outcomes*. Karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlihat berbagai unsur yang pengaruhnya bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran suatu program.²²

Kebijakan selalu berhubungan dengan dorongan dan regulasi. Program membutuhkan baik itu dorongan, aturan maupun implementasi. Kebijakan memiliki cakupan yang luas daripada Program. Program merupakan cara untuk mencapai suatu kebijakan yang dikeluarkan. Salah satu bentuk Program yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah Program Listrik Baru.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelaksanaan program adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok berbentuk pelaksanaan kegiatan yang didukung kebijaksanaan, prosedur, dan sumber daya dimaksudkan membawa suatu hasil untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Apakah program efektif atau tidak, maka standar penilaian yang dapat dipakai adalah organisasi, interpretasi, penerapan. Ketiga standar penilaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

²² Kaluge, D. 2018. *Analisis Implementasi Pembangunan Partisipatif*. Jurnal Ekonomi-Manajemen. Volume 14 nomor 2 (2018). Halaman 57-70

a. Organisasi Maksudnya disini ialah organisasi pelaksanaan program. Selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur organisasi yang kompleks, struktur ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut.

Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program. Tugas aparat pelaksana program yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan negara. Agar tugas-tugas pelaksana program dapat dilaksanakan secara efektif maka setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

b. Interpretasi maksudnya disini agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

1) Sesuai Dengan Peraturan Sesuai dengan peraturan berarti setiap pelaksanaan kebijaksanaan harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik Peraturan Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten.

2) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana. Sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan aktifitas pelaksanaan program

3) Sesuai Petunjuk Teknis Sesuai dengan petunjuk teknis berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan

dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis.

c. Penerapan Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan yang disiplin.

1) Prosedur kerja yang jelas Prosedur kerja yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam paelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.

2) Program kerja Program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat irealisasikan dengan efektif

3) Jadwal kegiatan Program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.²³

2.3 Progam Bantuan Pasang Baru Listrik

Tidak semua orang bisa mendapatkan bantuan pasang baru listrik dalam program pemasangan listrik gratis 2022. Cara mendapatkan bantuan pasang listrik gratis harus memenuhi syarat penerima bantuan pasang listrik gratis 2022. Syarat tersebut harus dipenuhi sebagai bagian dari cara daftar subsidi listrik pasang baru. Apa saja syarat program pemasangan listrik gratis 2022? Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik

²³ Kaluge, D. 2018. *Analisis Implementasi Pembangunan Partisipasif*. Jurnal Ekonomi-Manajemen. Volume 14 nomor 2 (2018). Halaman 57-70

Indonesia (Permen ESDM) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Bantuan Pasang Baru Listrik bagi Rumah Tangga Tidak Mampu. Penerima Bantuan Pasang Baru Listrik (BPBL) adalah pemilik rumah yang merupakan warga negara Indonesia yang berhak mendapatkan BPBL²⁴. Pasal 3 Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2022 menyatakan bahwa calon penerima bantuan pasang baru listrik atau BPBL merupakan rumah tangga: 1. belum tercatat sebagai pelanggan PT PLN (Persero); 2. berdomisili di daerah yang telah tersedia jaringan tenaga listrik tegangan rendah PT PLN (Persero) tanpa dilakukan perluasan jaringan; 3. terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang ditetapkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial; 4. berdomisili di daerah terluar, terdepan, dan tertinggal; dan/atau 5. berdasarkan validasi kepala desa/lurah atau pejabat yang setingkat layak menerima BPBL.

Itulah syarat yang ditetapkan dalam program pemasangan listrik gratis 2022 untuk memenuhi cara daftar subsidi listrik pasang baru. Selain harus sesuai kriteria persyaratan sebelum mendapat bantuan pasang listrik gratis 2022, penerima bantuan pasang baru listrik juga memiliki sejumlah kewajiban setelah mendapatkan bantuan pasang listrik gratis. Pasal 13 Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2022 menyatakan Penerima BPBL harus memelihara dan merawat instalasi tenaga listrik dan tidak memperjualbelikan dan/atau memindahtangankan BPBL kepada pihak lain. Adapun PT PLN (Persero) bertanggung jawab atas kelancaran pelaksanaan pengadaan dan pemasangan BPBL. Untuk melaksanakan penugasan, PT PLN (Persero) mendapat penggantian biaya pengadaan dan pemasangan BPBL dari pemerintah yang dibayarkan setelah pekerjaan selesai. Sementara itu, Pasal 10 Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2022 menyatakan bahwa instalasi tenaga listrik yang dipasang di rumah penerima bantuan pasang listrik gratis 2022 terdiri atas: 1 (satu) set panel hubung bagi, meliputi 1 (satu) pemutus arus hubung singkat berkapasitas paling kecil 10

²⁴ <https://money.kompas.com/read/2022/04/16/161325526/cek-syarat-penerima-bantuan-pasang-listrik-gratis-2022?>

(sepuluh) ampere beserta kotaknya; 3 (tiga) buah lampu Light Emitting Diode (LED), masing-masing memiliki daya 10 (sepuluh) watt; 3 (tiga) buah fitting lampu; 1 (satu) buah kotak kontak; 2 (dua) buah sakelar, meliputi 1 (satu) sakelar tunggal dan 1 (satu) sakelar ganda; kabel; pbumian; dan aksesoris instalasi. Pasal 12 Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2022 menyatakan bahwa menteri atau pejabat yang diberi wewenang melakukan serah terima BPBL melalui mekanisme hibah kepada setiap Penerima BPBL yang dituangkan dalam berita acara serah terima BPBL dan naskah hibah. Berita acara serah terima BPBL dan naskah hibah tersebut ditandatangani oleh Penerima BPBL. Adapun tata cara hibah BPBL sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik negara.

Pengaturan mengenai DTKS yang digunakan sebagai salah satu persyaratan untuk pemberian BPBL diatur dalam Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Permensos Nomor 3 Tahun 2021, DTKS adalah data induk yang berisi data pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial, penerima bantuan dan pemberdayaan sosial, serta potensi dan sumber kesejahteraan sosial. Proses penetapan kriteria DTKS dilakukan oleh Menteri Sosial dengan mendasarkan pada kriteria:

- a. kemiskinan;
- b. ketelantaran;
- c. kecacatan;
- d. keterpencilan;
- e. ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku;
- f. korban bencana;
- g. korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi; dan/atau
- h. kriteria lainnya yang ditetapkan oleh Menteri Sosial.

Pengertian BPBL dalam Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2022 adalah bantuan pemasangan baru listrik bagi rumah tangga tidak mampu, yang meliputi instalasi tenaga listrik dan biaya pemasangannya, biaya sertifikasi laik operasi, biaya penyambungan baru ke PT Perusahaan Listrik Negara (Persero), dan pengisian token listrik perdana. Lebih lanjut, Pasal 7 Permen ESDM Nomor 3 Tahun 2021 menyatakan bahwa kegiatan pengadaan dan pemasangan BPBL dilaksanakan melalui penugasan kepada PT PLN (Persero). Kegiatan pengadaan dan pemasangan BPBL dalam program pemasangan listrik gratis meliputi:

- a. pemasangan instalasi tenaga listrik;
- b. pemeriksaan dan pengujian instalasi tenaga listrik;
- c. penyambungan baru; dan
- d. pengisian token listrik perdana.

Bagan 2.1 Kerangka Pikir

