

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam hal mendukung penelitian ini, peneliti tentunya menggunakan penelitian terdahulu yang relevan sebagai referensi dan acuan untuk bahan perbandingan. Adapun hasil penelitian terdahulu peneliti cantumkan sebagai berikut:

1. **Asmirotun Nadwa, 2023, “Implementasi Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) Bagi Suku Anak Dalam (SAD) Oleh Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi”. Program Studi Kebijakan Publik. Kampus Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Jatinangor.**

Penelitian ini membahas tentang implementasi program Pendidikan anak usia dini (PAUD) bagi suku anak dalam (SAD) oleh dinas Pendidikan dan Kebudayaan. Latar belakang penelitian ini yaitu dikarenakan tindakan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan mengalami kesulitan karena pelaksanaan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) untuk Suku Anak Dalam (SAD) tahun 2021 mengikuti kebijakan pendidikan di masa wabah. Mereka tetap mengusulkan kegiatan yang mendukung pelaksanaan program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) (*internal Childhood*) selama proses perencanaan kegiatan yang dilakukan oleh bidang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi program Pendidikan anak usia dini bagi suku dalam oleh dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten sarolangun provinsi jambi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara,

observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sarolangun dapat dikatakan telah melaksanakan program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) bagi Suku Anak Dalam (SAD) dengan baik. Kesimpulan dari penelitian ini adalah masih terdapat hambatan dalam implementasi program pendidikan anak usia dini pada suku anak dalam diantaranya adalah : Kurangnya Kesadaran bahwa Pentingnya pendidikan dari pihak Orang tua Suku Anak Dalam, Lingkungan yang kurang kondusif, dan kurangnya terlaksana perencanaan kegiatan yang dilakukan khusus untuk program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) bagi Suku Anak Dalam (SAD).

2. Herma Yulianti, 2023, “Implementasi Program Bunda Paud di TK Islam Mujahidin Pangkalan Bun Kalimantan Tengah” Universitas Islam Negeri Antasari. Fakultas Tarbiyah dan Keguruan.

Penelitian ini membahas tentang implementasi program Bunda Paud di TK Islam Mujahidin Pangkalan Bun Kalimantan Tengah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk program Bunda PAUD dan bagaimana implementasi program Bunda PAUD dalam mewujudkan PAUD Holistik Integratif, dengan subjek kepala sekolah dan Inorang guru di TK Islam Mujahidin Pangkalan Bun. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian lapangan (*field research*) metode pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknis analisis data Miles & Huberman dengan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti di TK Islam diketahui bahwa bentuk program Bunda PAUD terdapat 6 bentuk program yang

dilaksanakan. Mendorong peningkatan mutu pendidikan dan tenaga kependidikan, mendorong konsumsi makanan sehat bergizi dan berkualitas, mensosialisasikan bahaya makanan ber MSG, mendorong terciptanya PAUD Holistik Integratif, harmonisasi kegiatan Bunda PAUD, dan pembinaan dan pengawasan layanan PAUD berkualitas. Bentuk implementasi program Bunda PAUD dalam mewujudkan PAUD Holistik Integratif terdiri dari 3 tahap yaitu perencanaan program, pelaksanaan program dan evaluasi program. Adapun pada tahap perencanaan terdapat pengelola, tujuan, sasaran, bahan ajar, metode belajar, media, metode evaluasi, tempat dan waktu, sumber belajar, kegiatan dan dana. Sedangkan pada tahap pelaksanaan terdapat tujuan, kegiatan, sumber belajar, materi, metode, waktu dan media. Dan pada tahap evaluasi terdapat 2 bentuk evaluasi yaitu evaluasi program dan evaluasi belajar.

Tinjauan Teoritis

1. Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang dibuat secara terperinci untuk mencapai suatu tujuan. Implementasi mulai dilakukan apabila seluruh perencanaan sudah dianggap sempurna.

Menurut *Ripley* dan *Franklin* dalam *Mani La* (2020:92). Berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).

Menurut Teori George C. Edwards III Implementasi mencakup banyak kegiatan, meliputi, yaitu :
Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggungjawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar (komponen

resources yang mencakup sumber daya manusia, keuangan, fasilitas, informasi, kewenangan, sarana dan prasana.); **kedua**, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi serta rencana-rencana, dan desain program (komponen *communication bureaucratic structure* yang meliputi pelaporan, regulasi, instruksi konkret, desain program); **ketiga**, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja (komponen *bureaucratic structure* yang disebut struktur organisasi, unit kerja, hirarki, prosedur rutin/tetap); **terakhir**, badan-badan pelaksana memberikan keuntungan atau pembatasan kepada pelanggan atau kelompok-kelompok target yang berkaitan dengan *target group* dan bagaimana kebijakan berdampak pada kelompok sasaran; juga bagian dari bagaimana komunikasi, desain kebijakan dan regulasi diatur agar memberi manfaat maupun pembatasan kepada kelompok sasaran.

Dalam tataran praktik, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- a. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
- b. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
- c. Ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
- d. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
- e. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
- f. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, berkaitan dengan implementor, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, ataupun tingkat kemajemukan yang dihadapi dimasyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik.

Adapun Model Top-Down adalah dalam literatur implementasi kebijakan, terdapat dua pendekatan utama yang sering dibandingkan, yaitu:

- a. Pendekatan Top-Down: Mengasumsikan bahwa implementasi yang efektif tergantung pada kejelasan tujuan, hirarki kebijakan yang kuat, dan mekanisme kontrol yang terpusat. Model ini lebih menekankan pada peran aktor pusat atau pembuat kebijakan sebagai penentu utama keberhasilan implementasi.
- b. Pendekatan bottom-Up: Menekankan pentingnya peran aktor lokal dan pelaksana di lapangan (*street-level bureaucrats*), yang sering kali memiliki kebebasan dalam menyesuaikan pelaksanaan kebijakan berdasarkan kondisi lokal. Dalam pendekatan ini, interaksi sosial, konteks budaya, dan fleksibilitas birokrasi dianggap sangat penting.

Kedua pendekatan ini memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Oleh karena itu, saat ini banyak digunakan pendekatan sintesis atau model integratif yang menggabungkan keduanya secara kontekstual.

Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* dalam Anggara (2014:257), ada tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*); (2) karakteristik

kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*);
 (3) lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

Lester dan Stewart Jr (Agustino 2016:149) dimana mereka mengatakan bahwa “implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu : Tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang diraih”.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan ditetapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

2. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan.

Sebagian besar para ahli memberi kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak bagi warga kehidupan warganya.

Kebijakan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, yang melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang

berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa. Thomas R. Dye dalam Subarsono (2013:2) yang mengatakan bahwa “apapun peran pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*)”.

Harrold Laswell dan *Abraham Kaplan* (Subarsono, 2013:3) berpendapat bahwa “kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat”.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (Subarsono, 2013:2) adalah “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public to do or not do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah, disamping yang dilakukan pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik”. Definisi kebijakan publik menurut Thomas Dye mengandung makna bahwa :

- a. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
- b. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan dan tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan diatas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson (Anggara,2016:507) yaitu:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.

- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundang tertentu yang bersifat memaksa.

Dari beberapa pendapat para ahli yang telah disebutkan diatas, Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan publik tersebut biasanya tertuang dalam ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

b. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan bagian terpenting dari kajian ilmu administrasi publik dewasa ini, kajian-kajian kebijakan publik terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks akan pentingnya kebijakan publik yang baik. Tiga pilar utama dalam kebijakan publik yang menghiasi perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *policy formulation*, *policy implementation*, and *policy evaluation*. (Hayat, 2018:24).

Persoalan kebijakan publik seringkali mengabaikan prinsip-prinsip karakteristik yang melekat dimasing-masing negara. Setiap negara mempunyai karakter yang berbeda dengan negara-negara maju

dalam segala aspeknya. Namun demikian, di negara-negara maju (Nugroho, 2017), dikutip dari Hayat (2018:25).

c. Bentuk kebijakan Publik

Riant Nugroho dikutip dari Hayat (2018:77-82) membagi bentuk kebijakan menjadi tiga bagian, yaitu undang-undang, paternalistik (bersikap seperti bapak), dan perilaku pemimpin. Bentuk pertama adalah undang-undang adalah bentuk akhir dari kebijakan publik yang dijadikan sebagai pedoman dan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat. Sebagai bentuk kebijakan publik, undang-undang, harus dijalankan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembuatan undang-undang melibatkan seluruh stakeholder yang berkaitan untuk dapat dijalankan disesuaikan dengan tujuan yang diharapkan.

Bentuk kedua adalah paternalistik yakni berperilaku seperti ayah yang berkaitan dengan sikap pemimpin kepada pegawainya. Pemimpin berperilaku seperti bapak dan pegawai berperilaku seperti anak. Yang demikian itu adalah bentuk kebijakan yang melekat dan terjadi disemua level kebijakan. Nugroho membagi paternalistik menjadi dua bagian, yaitu paternalistik konvensional dan paternalistik rasional. Paternalistik konvensional menjadikan pemimpin sebagai raja. Tidak hanya menjadi kewajiban bagi para bawahan untuk wajib dan tunduk pada titah pemimpin, tetapi itu sudah menjadi budaya yang melekat pada masyarakat.

Ketiga adalah perilaku pemimpin. Perilaku atau sikap pemimpin menjadi kebijakan publik. Dalam ranah yang agak vulgar pun hal itu

dapat terjadi, bahwa kebijakan publik adalah sikap dari pemimpin itu sendiri. Korupsi menjadi salah satu contoh yang masih marak terjadi dalam kaidah bentuk kebijakan yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan, salah satunya adalah penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemimpin mengantarkannya pada kasus korupsi.

3. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi kebijakan Publik

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Konsep dasar dari implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan. Untuk itu, dapat dilihat dari beberapa pendapat di bawah tentang implementasi kebijakan publik.

Pengertian implementasi kebijakan secara sederhana menurut Wahab dalam Anggara (2016:530) sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Selanjutnya, Wahab juga mengemukakan beberapa pandangan dari Pressman dan Wildavsky yang menyatakan bahwa kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Oleh

karena itu, kajian implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian seksama.

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. (Leo Agustino, 2016:126).

b. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter & Carl Van Horn

Agustino (2016:150-153) menyebut model implementasi kebijakan publik yang dirumuskan oleh Van Metter & Carl Van Horn Model pendekatan *top-down* disebut dengan istilah *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 dengan 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 Metter & Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik.

3. 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

tingkat warga, maka sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

4. 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 apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. 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 para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk mengubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan 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.

6. Sikap atau Kecendrungan (*Disposition*) 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 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.

7. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya.

8. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter & Van Horn adalah sejauhmana 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 kondusifitas kondisi lingkungan eksternal.

c. Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

Agustino (2016:154-158) menyebut model implementasi kebijakan publik yang dirumuskan oleh George C. Edward III terdapat 4 Variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan di masyarakat. Ada tiga indikator yang dipakai untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula seringkali dalam penyalur komunikasi terjadi salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkat birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi sehingga apa yang diharapkan tertinggal ditengah jalan.
 - b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan atau ambigu.
 - c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana di lapangan.
- 2) Sumber daya
- a) Staf; kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai atau kompeten dibidangnya. Diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan.
 - b) Informasi; dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana yang telah ditetapkan.
 - c) Wewenang; kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
 - d) Fasilitas; fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementor mungkin mempunyai staf yang memadai, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.
- 3) Disposisi
- Disposisi atau sikap dari pelaksana merupakan faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan publik. Jika pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif maka pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Indikator disposisi ada 2 yaitu :
- a) Pengangkatan birokrat; jika ingin kebijakan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-

orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

- b) Insentif; pada umumnya, orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, amaka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

4) Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang telah dibuat, maka hal ini akan menghambat jalnnya proses implementasi kebijakan publik. Menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan Fregmentasi.

d. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Agustino (2016:159-162) menyebut Model implementasi kebijakan publik yang dirumuskan oleh Merilee S. Grindle (1980). Pendekatannya dikenal dengan nama *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 hal 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 secara individu dan kelompok.
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

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

A. *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a. *Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan.
- b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)
Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)
Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* 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 memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan 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. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
- f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

B. *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, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
Lingkungan di mana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu 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 sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Sedangkan pendekatan *bottom-up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom-up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang di tetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom-up* adalah model implementasi kebijakan di mana 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 sosiokultur yang ada agar kebijakan tidak bersifat kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

d. Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmanian & Paul A. Sabatier

Agustino (2016:163-167) menyebut Model implementasi kebijakan publik yang dirumuskan oleh Daniel Mazmanian & Paul A.

Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yaitu:

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi:
 - a. Kesukaran-kesukaran Teknis
Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk di antaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.
 - b. Keberagaman Perilaku Yang Diatur
Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas.
 - c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran.
Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.
 - d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendakinya
Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana mencapai keberhasilan.
2. Kemampuan Kebijakan menstruktur proses Implementasi Secara Tepat
 - a. Kecermatan dan Kejelasan Penjenjangan Tujuan-tujuan Resmi yang akan Dicapai
 - b. Keterandalan Teori Kausalitas yang Diperlukan
 - c. Ketetapan Alokasi Sumber Dana
 - d. Keterpaduan Hirarki di Dalam Lingkungan dan di Antara Lembaga-lembaga atau Instansi-instansi Pelaksana.

- e. Aturan-aturan Pembuat Keputusan dari badan-badan Pelaksana
 - f. Kesepakatan Para Pejabat Terhadap Tujuan yang Termaktub dalam Undang-undang
 - g. Akses Formal Pihak-pihak Luar
3. Variabel-variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi
- a. Kondisi Sosial-Ekonomi dan Teknologi
 - b. Dukungan Publik
 - c. Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok Masyarakat
 - d. Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Para Pejabat Pelaksana

4. Pengertian Program

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, program adalah rancangan mengenai asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dan sebagainya) yang akan dijalankan.

Program menurut bahasa adalah sebuah rancangan yang akan dilaksanakan. Sedangkan menurut istilah program adalah serangkaian petunjuk berupa perintah-perintah yang disusun untuk melaksanakan suatu tugas yang akan dikerjakan (Budi G. Siregar, dkk, 2023:21-22).

Menurut Spaulding dalam Khaerudin dan Nur Tjahjono Suharto (2022:10) suatu program adalah serangkaian kegiatan spesifik yang dilegaskan untuk tujuan yang dimaksudkan, dengan tujuan dan sasaran yang dapat diukur. Program berupaya untuk meraih tujuan dan sasaran yang diukur dengan perlunya merancang seperangkat dalam kegiatan tertentu.

Menurut Arikunto dan Jabar dalam Khaerudin dan Nur Tjahjono Suharto (2022:10-11) ada tiga pengertian yang perlu ditekankan dalam menentukan program, yaitu: (1) realisasi atau implementasi suatu kebijakan, (2) terjadi dalam waktu yang relatif lama, bukan kegiatan tunggal tetapi jamak berkesinambungan dan (3) terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang. Dengan demikian, pelaksanaan

program dilakukan dalam kurung waktu yang berkesinambungan karena melaksanakan suatu kebijakan dan melibatkan sekelompok orang.

Program diartikan sebagai rencana atau kerangka kerja yang akan digunakan untuk menjalankan suatu kegiatan. Program adalah serangkaian kegiatan yang diorganisir dengan baik dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini, program melibatkan perencanaan yang terstruktur dan memiliki tujuan spesifik agar hasil pencapaian program tersebut dapat diukur dan dievaluasi. Program juga merupakan elemen penting dalam kerangka kebijakan, menjadi alat bagi unsur desa dalam upaya memberdayakan dan meningkatkan taraf hidup serta kesejahteraan masyarakat. (Budi G. Siregar, dkk, 2023:21).

Program merupakan pernyataan yang berisi kesimpulan dari beberapa harapan atau tujuan yang saling bergantung dan saling terkait, untuk mencapai suatu sasaran yang sama. Biasanya suatu program mencakup seluruh kegiatan yang berada di bawah unit administrasi yang sama, atau sasaran-sasaran yang saling bergantung dan saling melengkapi, yang semuanya harus dilaksanakan secara bersamaan atau berurutan (Mariati P. Simanjutak, dkk, 2020:97).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa program adalah serangkaian petunjuk atau rencana kerja yang terorganisir dan memiliki tujuan spesifik, yang disusun untuk melaksanakan suatu tugas atau kegiatan dengan tujuan akhir yang diukur dan dievaluasi. Program mencakup seluruh kegiatan di bawah unit administrasi yang sama atau tujuan yang saling bergantung dan melengkapi, yang harus dilaksanakan baik secara bersamaan maupun berurutan. Program juga penting dalam kerangka kebijakan untuk memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

5. Pengertian Implementasi Program

Implementasi merupakan sesuatu yang sangat penting dan utama di dalam sebuah penerapan suatu program, baik itu program di bidang pendidikan, sosial, kesehatan, keagamaan, dan lainnya. Hal ini karena, implementasi program merupakan langkah-langkah dari pelaksanaan suatu kegiatan dalam upaya mencapai tujuan dari program itu sendiri.

Menurut Jones, bahwa implementasi program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Implementasi program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan. Maka dari itu, dalam pelaksanaan program tidak bisa dilakukan dengan serampangan, perlu adanya langkah-langkah terstruktur agar program bisa berjalan dengan baik dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Syukur, dalam proses implementasi terdapat tiga unsur yang penting yaitu sebagai berikut:

- 1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- 2) Target grup yaitu kelompok yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat, perubahan atau peningkatan dari program tersebut.
- 3) Unsur pelaksanaan atau implementor, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

6. Program Satu Desa Satu Paud

a. Pengertian Program Satu Desa Satu Paud

Program Satu Desa Satu Paud adalah program pemerintah Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan akses dan pemerataan layanan pendidikan anak usia dini (PAUD) dengan memastikan bahwa setiap desa memiliki minimal satu lembaga PAUD. Program ini merupakan bagian dari upaya mewujudkan pendidikan yang inklusif dan merata bagi semua anak usia dini, khususnya di wilayah pedesaan yang selama ini minim akses terhadap layanan pendidikan dasar.

Menurut Mulyasa (2009) PAUD adalah sebagai upaya untuk mengembangkan seluruh potensi anak sejak lahir sampai usia 6 tahun dengan pemberian stimulasi pendidikan yang tepat sehingga anak siap memasuki jenjang berikutnya. Yang berfokus pada pengembangan potensi anak.

Menurut Sudjarwo (2010) menekankan peran PAUD dalam peletakan dasar perkembangan fisik, kognitif, sosial-emosional, dan bahasa. Jika di rujuk dalam Program Satu Desa Satu PAUD, implikasinya adalah: lembaga PAUD di setiap desa harus mampu menyediakan lingkungan dan kegiatan yang mendukung perkembangan holistik tersebut bukan sekedar ruang pertemuan atau penitipan saja. Yang berfokus pada aspek holistik perkembangan.

Menurut Mansur (2005) menekankan rangsangan jasmani dan rohani agar anak siap memasuki pendidikan dasar. Dengan demikian Program Satu Desa Satu PAUD bukan hanya soal angka lembaga melainkan juga soal kualitas rangsangan, kurikulum, tenaga pendidik, dan sarana yang harus tersedia di desa.

Melalui program ini, pemerintah mendorong partisipasi masyarakat, pemerintah desa, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya untuk mendirikan dan mengelola lembaga PAUD secara mandiri dengan dukungan kebijakan dan pendampingan dari pemerintah pusat dan daerah.

Tujuan utama program satu desa satu paud ini adalah:

1. Meningkatkan angka partisipasi kasar PAUD.
2. Memberikan layanan Pendidikan dan Pengasuhan yang berkualitas sejak dini.
3. Mendorong kesetaraan kesempatan belajar di seluruh wilayah Indonesia.
4. Memperkuat peran desa dalam penyelenggaraan layanan PAUD.

- b. Manfaat Program Satu Desa Satu Paud
 - 1. Meningkatkan akses Pendidikan Anak Usia Dini.
 - 2. Peningkatan Kualitas Tumbuh Kembang Anak
 - 3. Kesetaraan dalam Pendidikan
 - 4. Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa.
 - 5. Meningkatkan kesadaran orang tua tentang Pendidikan Anak Usia Dini.
 - 6. Mendukung Pembangunan SDM jangka Panjang.

5. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir adalah bagian dari satuan alur pemikiran seseorang terhadap apa saja yang sedang dipahaminya untuk dijadikan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang sedang diteliti secara logis dan sistematis.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini berhubungan dengan Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Permendikbud) Nomor 18 Tahun 2018 tentang Penyediaan Layanan PAUD, khususnya pada pasal 6 ayat 1. Aturan ini mengamanatkan Pemerintah desa untuk mengupayakan ketersediaan layanan PAUD di setiap desa atau kelurahan. Dan PERBUB Nomor 29 Tahun 2019 tentang Pengembangan Anak Usia Dini holistik Integratif serta PERBUB Nomor 39 Tahun 2022 terkait pendirian, penggabungan, perubahan dan penutupan satuan PAUD dan Pendidikan dasar. dan dalam kerangka pemikiran ini menggunakan teori

Implementasi menurut Van Metter & Carl Van horn (Leo Agustino, 2016: 150-153).

Van Metter & menyatakan bahwa pengukuran implementasi secara umum dan paling menonjol adalah:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.
2. Sumber daya.
3. Karakteristik Agen Pelaksana.
4. Sikap atau Kecenderungan (*Dispotion*) Para Pelaksana.
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Berdasarkan hasil observasi awal yang telah dilakukan, peneliti menemukan beberapa fenomena masalah yaitu:

1. Minimnya Dukungan Regulasi dan Komitmen di Tingkat Desa.
2. Sarana dan Prasarana Tidak Memadai.
3. Ketimpangan Akses PAUD antar Desa.
4. Ketersediaan dan Kualitas Tenaga Pendidik masih Terbatas

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

