

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Penelitian Terdahulu

Beberapa dari penelitian terdahulu yang sesuai pada penelitian ini terkait dengan Implementasi Kebijakan Meningkatkan Literasi Generasi Muda Di Kota Tangerang Selatan untuk lebih jelasnya dapat dilihat dengan seksama sebagai berikut ini :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Vivi Vidiawati, Institut Perguruan Tinggi Ilmu Al-Quran tahun 2019, merupakan Tesis dengan judul: **“Implementasi Program Literasi Dalam Meningkatkan Minat Baca Peserta Didik Madrasah Ibtidaiyah Negeri 4 Pondok Pinang Jakarta Selatan”**. Penelitian tersebut memiliki latar belakang masalah mengenai masalah minat baca masyarakat di Indonesia yang kurang bahkan masalah mengenai minat baca masyarakat di Indonesia yang kurang bahkan belum menjadi suatu kebiasaan khususnya kepada anak-anak yang ditanamkan sejak dini. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah memahami dan mengobservasi fenomena dan objek yang terjadi, seperti perilaku, persepsi, motivasi, dan tindakan. Pendekatan yang dilakukan penelitian ini merupakan pendekatan kualitatif dan menggunakan skala likert untuk mengukur capaian program. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa program literasi di sekolah merupakan suatu upaya yang dapat membangun ekosistem sekolah yang baik melalui membaca yang melibatkan semua komunitas sekolah, baik di dalam maupun di luar sekolah. Tetapi, implementasi program literasi ini mayoritas melibatkan komunitas di dalam sekolah saja dan mayoritas tidak melibatkan komunikasi di luar sekolah. Adapun persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah memiliki latar belakang masalah yang sama yakni masih kurangnya angka dalam minat baca, sama-sama memiliki focus penelitian yaitu mengenai implementasi kebijakan public dan bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan public untuk meningkatkan tingkat literasi di generasi muda yang berada di kota Tangerang selatan, serta

menggunakan metode penelitian yang sama yakni menggunakan metode kualitatif. Sementara perbedaannya terlihat pada teori yang digunakan dan lokus untuk tempat penelitiannya.

2. Rujukan penelitian yang kedua yaitu penelitian yang dilakukan oleh Bima Setiawan pada tahun 2019 dengan judul skripsi: **“Implementasi Kebijakan Gerakan Literasi Di Sekolah Dasar Surokarsan 2 Yogyakarta”**. Belum maksimalnya respon pemangku kebijakan Pendidikan daerah untuk mendukung pelaksanaan Gerakan literasi di sekolah. Hal ini ditunjukkan karena belum tersedianya SDM di dbidang literasi, masih banyaknya pustakawan yang latar belakang pendidikannya bukan dari bidang perpustakaan sehingga, pengelolaan perpustakaan tidak maksimal. Serta adanya hambatan terkait implementasi Gerakan literasi di sekolah. Hal ini ditunjukkan dengan belum tersedianya sarana dan prasarana yang memadai, bahan bacaan yang terbatas, serta peran orang tua yang masih minim. Penelitian ini menggunakan teori implementasi dari Edward III yang menekankan pada empat aspek pokok implementasi yait, komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini salah satunya yaitu implementasi kebijakan di SD Negeri Surokarsan 2 Yogyakarta ini didukung oleh : a) Komunikasi yang dilakukan dengan mengadakan workshop literasi dan sosialisasi kepada orang tua siswa, b) Sumber daya yang didukung dengan ketersediaan SDM dan bantuan pemerintah, orang tua siswa, serta relasi sekolah, c) Pelaksana kebijakan mempunyai komitmen yang memadai, d) Struktur birokrasi yang termuat dalam SK Tim Literasi Sekolah yang diterbitkan oleh kepala sekolah. Adapun persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah memiliki latar belakang masalah yang sama yakni masih kurang nya angka dalam minat baca, sama-sama memiliki fokus penelitian yaitu mengenai implementasi kebijakan publik dan bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan publik untuk meningkatkan tingkat literasi di generasi muda yang berada di kota Tangerang selatan, serta menggunakan metode penelitian yang sama yakni menggunakan metode kualitatif deskriptif.

3. Penelitian yang ketiga yaitu penelitian yang dilakukan oleh Tri Wulandari pada tahun 2019 dengan judul skripsi: **“Pengaruh Gerakan Literasi Sekolah Terhadap Minat Baca Dan Keterampilan Membaca Siswa SMAN 1 Purworejo”**. Penguasaan literasi yang tinggi ini akan menjadikan suatu bangsa lebih maju dibanding dengan bangsa yang penguasaan literasinya masih rendah. Karena penguasaan literasi masyarakat Indonesia masih terbelah rendah dari bangsa lainnya. Salah satu pada tahun 2009 berdasarkan hasil penelitian Organisasi Pengembangan Kerja Sama Ekonomi (OECD), budaya membaca masyarakat Indonesia menempati posisi terendah dari 52 negara di Kawasan Asia Timur dikutip dalam (Kompasiana.com dalam Pranowo, 2018, h.2). Hasil riset tersebut menunjukkan bahwa penguasaan literasi masyarakat Indonesia khususnya di bidang membaca masih terbelah rendah, padahal di dalam Pendidikan keterampilan membaca berperan sangat penting. Melihat fenomena itu pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menggagas sebuah Gerakan literat di sekolah yang disebut Gerakan Literasi Sekolah (GLS). Salah satu kegiatan di dalam Gerakan ini adalah “kegiatan 15 menit membaca buku non pelajaran sebelum waktu belajar dimulai”. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *ex post facto*. Dengan tujuan untuk menumbuhkan minat baca peserta didik serta meningkatkan keterampilan membaca agar pengetahuan dapat dikuasai secara lebih baik. Adapun persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah Memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi muda dan mengetahui pengaruh apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah metode yang digunakan pada penelitian tersebut menggunakan *ex post facto* bisa dibedakan penelitian tersebut menggunakan metode kuantitatif sedangkan penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Perbedaannya yaitu belum ditemukan penelitian dengan lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini perlu dilakukan.

4. Penelitian yang keempat yang dilakukan oleh Ika Tri Yunianika pada Tahun 2019 dengan judul skripsi: **“Implementasi Gerakan Literasi Sekolah Di Sekolah Dasar Dharma Karya Universitas Terbuka”**. Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan program Gerakan Literasi Sekolah, pertama jumlah buku yang tersedia masih sangat terbatas dan tidak variatif. Keterbatasan ini menjadi faktor penghambat siswa untuk mau membaca buku karena buku yang tersedia tidak sesuai dengan minatnya. Kedua, kurangnya minat siswa untuk membaca karena kegiatan membaca tidak menjadi menjadi kebiasaan sejak kecil yang ditumbuhkan oleh orang tua dirumah. Metode yang digunakan dari penelitian ini yaitu kualitatif deskriptif. Tujuan Penelitian ini digunakan untuk mendeskripsikan tahap GLS yang ditetapkan. Adapun persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah Persamaannya memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi muda dan mengetahui implementasi apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Metode dan Teknik yang digunakan dengan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah sama. Perbedaannya yaitu belum ditemukan penelitian dengan lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini perlu dilakukan.
5. Penelitian kelima yang dilakukan oleh Resadani Fitriani pada tahun 2019 dengan judul skripsi: **“Implementasi Gerakan Literasi Sekolah di SMP Kebon Dalam Kota Semarang”**. Gerakan Literasi Sekolah merupakan program yang sangat penting dalam rangka mengembangkan kemampuan literasi peserta didik. Berdasarkan tahapan Gerakan Literasi Sekolah yang dicanangkan, khusus pada tahap ketiga, yakni memadukan literasi dengan seluruh mata pelajaran di sekolah. Hal ini membutuhkan model/metode pembelajaran dan model penilaian literasi yang tepat. Karena Implementasi Gerakan Literasi Sekolah ini masih kurang peningkatan program yang lebih inovatif dalam menunjang pelaksanaan Gerakan literasi. Sehingga siswa menjadi kurang tertarik dalam minat baca. Maka dari itu pihak sekolah menerangkan tahapan pelaksanaan literasi yaitu dengan tahap pembiasaan

yang dilakukan setiap hari sebelum kegiatan pembelajaran dimulai dengan durasi waktu membaca 15 menit. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data pada penelitian ini menggunakan teknik analisis interaktif. Persamaannya sama-sama memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi muda dan mengetahui implementasi apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Metode dan Teknik yang digunakan dengan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah sama. Perbedaannya yaitu belum ditemukan penelitian dengan lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini perlu dilakukan.

Tabel 2. 1 Ringkasan Penelitian Terdahulu

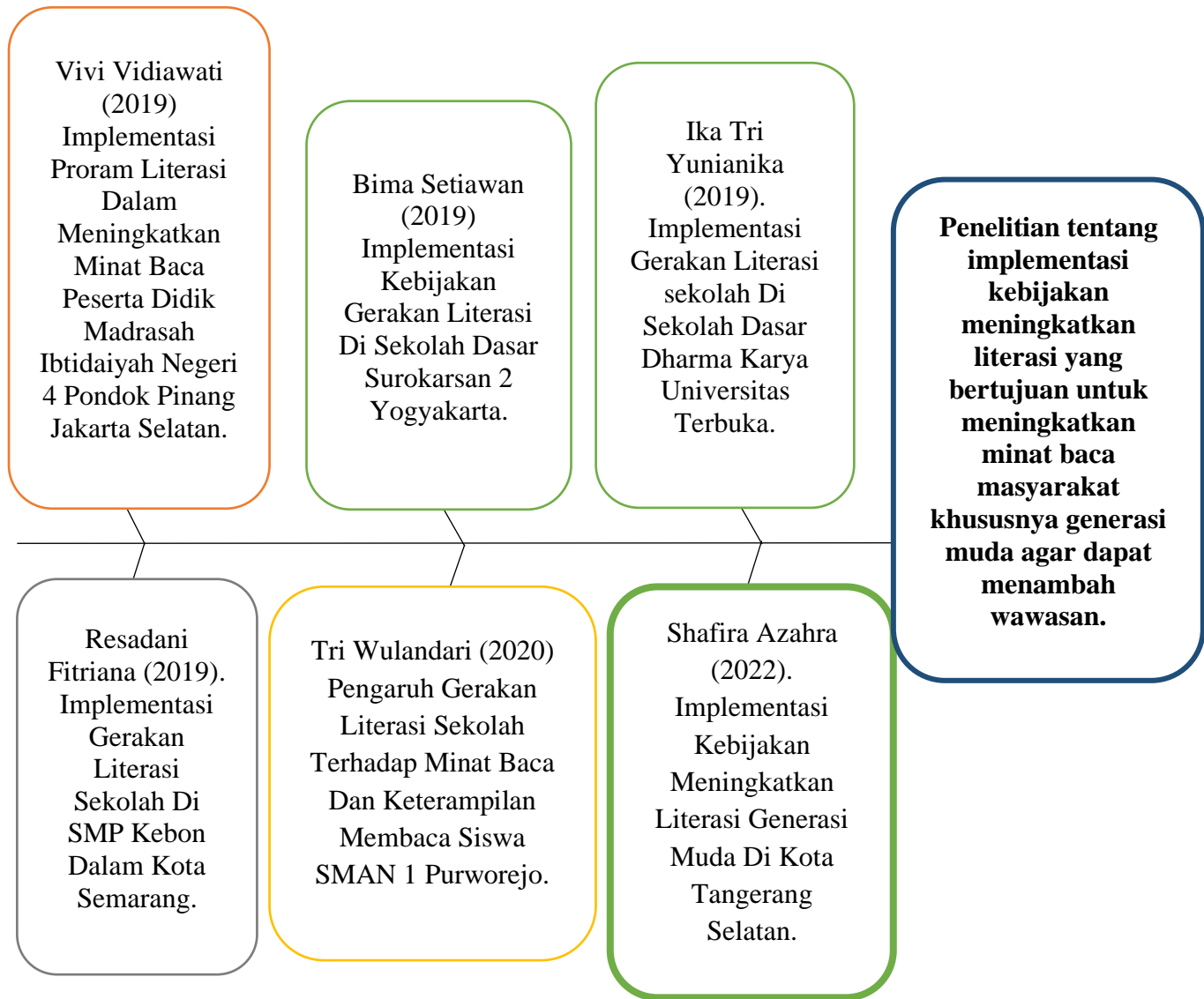
Peneliti dan Judul Peneliti	Metode atau Tujuan	Hasil Peneliti	Perbedaan dan Persamaan Peneliti Terdahulu sama Peneliti Sekarang
Vivi Vidiawati (2019), Implementasi Program Literasi Dalam Meningkatkan Minat Baca Peserta Didik Madrasah Ibtidaiyah Negeri 4 Pondok Pinang Jakarta Selatan	Metode yang digunakan yaitu dengan metode kualitatif dan menggunakan skala likert untuk mengukur capaian program.	Menunjukkan bahwa program literasi di sekolah merupakan suatu upaya yang dapat membangun ekosistem sekolah yang baik melalui membaca yang melibatkan semua komunitas sekolah, baik di dalam maupun diluar sekolah. Tetapi implementasi program literasi ini mayoritas melibatkan komunitas di dalam sekolah saja, dan mayoritas tidak melibatkan komunitas diluar sekolah.	Persamaan dengan penelitian ini adalah memiliki latar belakang masalah yang sama yakni masih kurangnya angka dalam minat baca, sama-sama memiliki focus penelitian yaitu mengenai implementasi kebijakan public untuk meningkatkan literasi generasi muda. Sementara untuk perbedaan dilihat dari lokus penelitian dan teori yang berbeda.
Bima Setiawan (2019), Implementasi Kebijakan Gerakan Literasi Di Sekolah Dasar Surokarsan 2 Yogyakarta.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.	Adanya Implementasi Kebijakan SD Negeri Surokarsan Yogyakarta ini didukung oleh: a) komunikasi yang dilakukan dengan mengadakan workshop literasi dan sosialisasi kepada siswa, b) sumber daya yang didukung dengan ketersediaan SDM dan bantuan pemerintah, orang tua siswa, serta relasi sekolah, c) Pelaksana kebijakan mempunyai komitmen yang memadai, dan d) Struktur birokrasi yang termuat dalam SK Tim Literasi sekolah yang	Memiliki latar belakang masalah yang sama dan memiliki focus penelitian yaitu mengenai Implementasi kebijakan public dan bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan public untuk meningkatkan tingkat literasi pada gerasi muda yang berada di Kota Tangerang Selatan. Perbedaannyayaitu belum ditemukan penelitian dengan

		diterbitkan oleh kepala sekolah.	lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini diperlukan.
Tri Wulandari (2020), Pengaruh Gerakan Literasi Sekolah Terhadap Minat Baca Dan Keterampilan Membaca Siswa SMAN 1 Purworejo.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah <i>ex post facto</i> . Dengan tujuan untuk menumbuhkan minat baca peserta didik serta meningkatkan keterampilan membaca agar pengetahuan dapat dikuasai secara lebih baik.	Penguasaan literasi yang tinggi ini akan menjadikan suatu bangsa lebih maju dibanding bangsa yang penguasaan literasinya masih rendah. Karena penguasaan literasi masyarakat Indonesia masih terbilang rendah dari bangsa lainnya. Salah satunya pada tahun 2009 berdasarkan hasil penelitian Organisasi Pengembangan Kerja Sama Ekonomi (OECD), budaya membaca masyarakat Indonesia menempati posisi terendah dari 52 negara di Kawasan Asia Timur dikutip dalam (Kompasiana.com dalam Pranowo, 2018, h.2). Hasil riset tersebut menunjukkan bahwa penguasaan literasi masyarakat Indonesia khususnya di bidang membaca masih terbilang rendah. Padahal di dalam Pendidikan, keterampilan membaca berperan sangat penting. Melihat fenomena itu pemerintah melalui Kementrian Pendidikan	Memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi muda dan mengetahui pengaruh apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah metode yang digunakan pada penelitian tersebut menggunakan <i>ex post facto</i> bisa dibidang penelitian tersebut menggunakan metode kuantitatif sedangkan penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif.

		dan Kebudayaan menggagas sebuah Gerakan literat di sekolah yang disebut Gerakan Literasi Sekolah (GLS). Salah satu kegiatan di dalam Gerakan ini adalah “kegiatan 15 menit membaca buku non pelajaran sebelum waktu belajar dimulai”.	
Ika Tri Yunianika (2019), Implementasi Gerakan Literasi Sekolah Di Sekolah Dasar Dharma Karya Universitas Terbuka.	Metode yang digunakan dari penelitian ini yaitu kualitatif deskriptif. Tujuan Penelitian ini digunakan untuk mendeskripsikan tahap GLS yang ditetapkan.	Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan program Gerakan Literasi Sekolah, pertama jumlah buku yang tersedia masih sangat terbatas dan tidak variatif. Keterbatasan ini menjadi factor penghambat siswa untuk mau membaca buku karena buku yang tersedia tidak sesuai dengan minatnya. Kedua, kurangnya minat siswa untuk membaca karena kegiatan membaca tidak menjadi kebiasaan sejak kecil yang ditumbuhkan oleh orang tua dirumah.	Persamaannya memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi muda dan mengetahui implementasi apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Metode dan Teknik yang digunakan dengan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah sama. Perbedaannya yaitu belum ditemukan penelitian dengan lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini perlu dilakukan.
Resadani Fitriani (2019), Implementasi Gerakan Literasi Sekolah Di SMP	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif.	Gerakan Literasi Sekolah merupakan program yang sangat penting dalam rangka mengembangkan kemampuan literasi	Persamaannya sama-sama memiliki focus penelitian yaitu untuk meningkatkan minat baca yang ada di kalangan generasi

<p>Kebon Dalam Kota Semarang.</p>	<p>Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data pada penelitian ini menggunakan teknik analisis interaktif.</p>	<p>peserta didik. Berdasarkan tahapan Gerakan Literasi Sekolah yang dicanangkan, khusus pada tahap ketiga, yakni memadukan literasi dengan seluruh mata pelajaran di sekolah. Hal ini membutuhkan model/metode pembelajaran dan model penilaian literasi yang tepat. Karena Implementasi Gerakan Literasi Sekolah ini masih kurang peningkatan program yang lebih inovatif dalam menunjang pelaksanaan Gerakan literasi. Sehingga siswa menjadi kurang tertarik dalam minat baca. Maka dari itu pihak sekolah menerangkan tahapan pelaksanaan literasi yaitu dengan tahap pembiasaan yang dilakukan setiap hari sebelum kegiatan pembelajaran dimulai dengan durasi waktu membaca 15 menit.</p>	<p>muda dan mengetahui implementasi apa saja yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan minat baca seseorang. Metode dan Teknik yang digunakan dengan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah sama. Perbedaannya yaitu belum ditemukan penelitian dengan lokus yang sama sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, oleh karena itu penelitian ini perlu dilakukan.</p>
-----------------------------------	---	---	---

Gambar 2. 1 Diagram Fishbone Penelitian Terdahulu



Sumber: Diolah peneliti tahun 2022

Hubungan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya diantaranya yaitu adanya persamaan dalam variabel penelitian yang membahas mengenai implementasi kebijakan meningkatkan literasi dan ada pula persamaan dalam menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Adapun perbedaannya terdapat pada fokus yang diteliti dan juga teori yang digunakan, serta dalam penelitian terdahulu tersebut belum adanya penelitian yang membahas mengenai Implementasi Kebijakan Meningkatkan Literasi Generasi Muda di Kota

Tangerang Selatan dan dalam penelitian tersebut belum ada penelitian dengan lokus Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Tangerang Selatan.

2.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan dapat didefinisikan sebagai serangkaian rencana program, kegiatan, tindakan, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (*stakeholder*), sebagai Langkah menuju pemecahan masalah yang dihadapi. Penetapan kebijakan merupakan suatu factor penting bagi organisasi untuk mencapai suatu tujuannya (Iskandar,2012).

Secara etimologis, istilah *policy* (Kebijakan) berasal dari Bahasa Yunani, Sanserkerta dan Latin. Akar kata dalam Bahasa Yunani dan Sansekerta *polis* (negara kota) dan *pur* (kota) ini dikembangkan dalam Bahasa latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam Bahasa Inggris pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi (Dunn, 2003:51).

Menurut Friedrich dalam Winarno (2012:20) memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Menurut Marlowe dan Wicaksono (2006:56) dapat mendefinisikan kebijakan adalah upaya untuk menciptakan atau merekayasa sebuah cerita dalam rangka mengamankan tujuan-tujuan si perekayasa.

Dengan demikian, dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan mengenai arti dari kebijakan yaitu sikap yang diambil oleh seseorang, kelompok, organisasi atau instansi pemerintah ketika memutuskan untuk mengubah status seseorang, kelompok atau instansi pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu.

2.3 Karakteristik Kebijakan Publik

Menurut Dunn di dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (2003:45). Terdapat beberapa karakteristik utama dalam kebijakan publik diantaranya:

- 1) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditunjukkan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah secara acak.
- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah.
- 3) Kebijakan publik ini dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang sudah jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat dari pemerintah untuk tidak melakukan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut terdapat keterlibatan pemerintah yang amat sangat diperlukan.
- 4) Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat pemerintah.

Sama dengan yang dikemukakan oleh Anderson dan kawan-kawan dalam Abidin (2012:22-23) mengenai beberapa ciri dari kebijakan sebagai berikut:

- 1) *Public policy is purposive, goaloriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau kerena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan.
- 2) *Public policy consist of courses of action-rather than separate, discrete decision, or actions-performed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
- 3) *Public policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.

- 4) *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan ini dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
- 5) *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan juga harus berdasarkan hukum, sehingga dapat mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Berdasarkan dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri umum dari kebijakan publik ialah memiliki maksud dan tujuan, berkaitan antara kebijakan satu dengan kebijakan lain maupun kebijakan yang baru dengan kebijakan sebelumnya, dan dilakukan oleh pemerintah, dapat berbentuk positif untuk melakukan sesuatu maupun berbentuk negatif untuk tidak melakukan suatu tindakan apapun, serta berdasarkan hukum atau yang memiliki kewenangan.

2.4 Proses- proses Kebijakan

Kebijakan public sebagaimana yang telah digambarkan, tidak begitu saja lahir melainkan melalui proses atau tahapan yang cukup Panjang. Menurut Thomas R. Dye (1992:328) proses kebijakan publik ini meliputi beberapa hal berikut:

- 1) **Identifikasi Masalah Kebijakan (*Identification Od Policy Problem*)**
Identifikasi masalah dalam kebijakan ini dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
- 2) **Penyusunan Agenda (*agenda setting*)**
Merupakan aktivitas yang memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah public tertentu.
- 3) **Perumusan Kebijakan (*policy formulation*)**
Merupakan tahapan pengusulan suatu rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan Lembaga legislative.
- 4) **Pengesahan Kebijakan (*Legitimizing of Policies*)**
Pengesahan suatu kebijakan melalui tindakan politik yang dilakukan oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.

5) **Implementasi Kebijakan (*policy implementation*)**

Dapat dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6) **Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)**

Dapat dilakukan oleh Lembaga Pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (*public*).

Selanjutnya terdapat tahap-tahapan dalam proses pembuat kebijakan menurut William Dunn adalah sebagai berikut:

- 1) **Fase Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)**, merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik, dimana para stakeholder yang dipilih dan diangkat menempatkan suatu masalah kebijakan pada agenda publik.
- 2) **Fase Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)**, Para Stakeholder dapat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi suatu masalah.
- 3) **Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)**, Alternatif Kebijakan dapat dipilih dan di adopsi dengan dukungan dari mayoritas atau consensus kelembagaan.
- 4) **Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)**, Suatu kebijakan yang telah diberikan kemudian dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan cara meminimalisirkan sumber daya yang dimilikinya, terutama pada keuangan dan manusia.
- 5) **Pemilaian Kebijakan (*Policy Assesment*)**, Terdapat unit-unit pemeriksaan dan akuntansi yang menilai apakah Lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan.

2.5 **Pengertian Implementasi**

Menurut Dunn (1981: 56) menyatakan bahwa akan halnya implementasi kebijakan, lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Lebih lanjut dikemukakan sebagai berikut:

“Policy implementation involves the execution and steering of a laws of action overtime. Policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical.”

Menurut Randall B. Ripley and Grace A. Franklin (dalam *Policy Implementation and Bureaucracy*, 1986:15) Implementasi dianggap sebagai suatu wujud utama dan tahap yang sangat menentukan proses kebijakan. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan yang berasal dari Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif ini suatu keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan suatu pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya untuk mengelola input untuk menghasilkan suatu *output* atau *outcomes* bagi masyarakat (dalam George C. Edward III, *Public Policy Implementing* 1990:21).

Dikutip dari buku yang ditulis Solichin (2008:59), Grindle menjelaskan bahwa implementasi kebijakan yang sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut tentang masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012:21) implementasi merupakan kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai suatu upaya meujudkan kebijakan.

Implementasi menurut Udoji (dalam Solichin 2008:59) mendefinisikan bahwa implementasi sebagai pelaksanaan kebijakan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapih di dalam arsip jika tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan publik menurut Nugroho dalam *Public Policy* (2011:68) bahwa implementasi kebijakan publik ini pada prinsipnya yaitu cara agar sebuah kebijakan dapat berjalan lancar dan mencapai tujuan.

Jadi dapat disimpulkan dari penjelasan di atas implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau pelaksanaan yang dilakukan oleh berbagai actor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung yang berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.

2.6 Teori Implementasi Kebijakan

Ada beberapa teori implementasi menurut para pakar diantaranya yaitu:

1. Model Implementasi Kebijakan menurut George C. Edward III:

Model yang berspektif dengan topdown yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif ini terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan ini dapat berjalan apabila komunikasi ini berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi ini harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu juga, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi ini diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan suatu kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

2) Sumber Daya

Variable kedua ini yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut Goerge C. Edward III dalam Agustino ini memiliki beberapa elemen yaitu, Staf, Informasi, wewenang, dan fasilitas.

3) Disposisi

Variable ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi, menurut Goerge C. Edward III dalam (Agustino) adalah:

- a) Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah memanipulasi insentif.
 - b) Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
- 4) Struktur Birokrasi

Walaupun sumber daya 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 dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh adanya komunikasi yang baik dan jelas antara individu maupun lembaga terkait, baik yang menjadi pelaksana maupun sasaran kebijakan; pemenuhan sumber daya yang dibutuhkan; sikap atau perilaku para implementor yang baik; serta struktur birokrasi yang dinamis dan fleksibel dalam artian tidak kaku atau berbelit-belit.

2. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Agustino dalam Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2008:141) menjelaskan bahwa model pendekatan yang dirumuskan oleh Metter dan Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan 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 dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan yaitu:

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Suatu kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang berada pada level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan ini terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang untuk merealisasikan kebijakan public hingga ke titik yang dapat dikatakan berhasil.

b) Sumber Daya

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

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, yaitu sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena, mau tidak mau ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersisia, maka akan menjadi persoalan yang rumit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh kebijakan public. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu, saat sumberdaya manusia ini rajin bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi malah terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi suatu ketidakberhasilan implementasi kebijakan. Maka dari itu sumberdaya yang diminta dan dimaksud oleh Metter dan Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

c) Karakteristik Agen Pelaksan

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (*public*) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik kerasa dan ketat pada atauran serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap dan Kecenderungan (*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 informasi orang yang terkait langsung terhadap kebijakan 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.

e) Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

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

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi public dalam persepektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi; pemenuhan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia; sikap atau kecenderungan implementor mencakup respons, pemahaman, dan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor, komunikasi antarorganisasi terkait dalam artian koordinasi; serta kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

3. Model Brian W.Hogwood dan Lewis A Gunn

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

- a) Terdapat kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- b) Tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
- c) Perpaduan sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari pada hubungan kausalitas yang handal.
- e) Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungannya.
- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil

- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h) Tugas-tugas dapat diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j) Pihak yang memiliki kewenangan kekuasaan dapat menuntun dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi suatu kebijakan model Hogwood dan Gunn mendasarkan pada konsep manajemen strategis dengan mempertimbangkan syarat-syarat dalam implementasi kebijakan tersebut di atas.

4. Model Charles O. Jones

Menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan yaitu:

a) **Organisasi**

Berupa pembentukan dan penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan. Bagi Jones (1994:296) organisasi birokrasi berkaitan dengan (a) pembentukan atau penataan kembali sumber daya, (b) unit-unit, serta (c) metode untuk menjadikan program berjalan.

b) **Interpretasi**

Menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

c) **Aplikasi (Penerapan)**

Para pelaksana kebijakan mencakup ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan dan perengkan program dari kebijakan public yang telah ditentukan.

Bertumpu pada apa yang dikemukakan oleh Charles O. Jones tersebut, maka masalah implementasi kebijakan public semakin jelas dan luas, dimana implementasi ini merupakan proses yang memerlukan tindakan yang bersifat sistematis yang terdiri dari organisasi, interpretasi, dan aplikasi.

5. Model Merilee S. Grindle

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle yang dikenal sebagai *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle, terdapat dua variabel yang saling mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle sangat ditentukan dari tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yaitu terdiri atas *content of policy* dan *context of policy* (Agustino, 2008:154).

1) *Content of Policy* (isi kebijakan)

a. ***Interest Affected* (Kepentingan yang mempengaruhi)**

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 hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. ***Type of Benefits* (Tipe manfaat)**

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

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

2) *Context of Policy*

a. ***Power, interest, and strategy of actor involved*** (kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari indicator yang terlibat)

Di dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

b. ***Institution and Regime Characteristic*** (karakteristik Lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana 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 pelaksana. Setelah kegiatan pelaksana 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 teradanya tingkat perubahan yang terjadi.

6. Model William Dunn

Pemantauan Hasil Kebijakan atau bisa disebut memonitoring merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi

tentang sebab dan akibat kebijakan publik Dunn (2013:509). Pemantauan setidaknya memiliki empat fungsi dalam suatu analisis kebijakan yaitu:

- a. **Kepatuhan**, pemantauan bermanfaat untuk menentukan tindakan dari para administrator program, staf dan pelaku lain yang sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator, instansi pemerintah, dan Lembaga profesional.
- b. **Pemeriksaan**, pemantauan membantu menentukan apakah sumber daya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran maupun konsumen tertentu (individu, keluarga, kota, negara bagian, wilayah) memang telah sampai kepada mereka. Misalnya, dengan memantau pembagian pendapatan pemerintah federal kita dapat menentukan seberapa banyak dana telah sampai kepada pemerintah daerah.
- c. **Akuntansi**, monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu. Misalnya, perubahan dalam kualitas hidup dapat dipantau dengan indikator sosial tertentu seperti tingkat pendidikan, presentase penduduk dibawah garis kemiskinan dan tingkat pendapatan.
- d. **Eksplanasi**, pemantauan juga menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda Dunn (2013:510).

7. Model Daniel Mazmanian dan Paul 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 public adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variable-variabel yang dimaksud dapat diklarifikasikan menjadi tiga katagori 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 diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kasual yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

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. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.

c. Presentase 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.

e. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/ sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

- a. Kecermatan dan Kejelasan Penjenjangan Tujuan-Tujuan Resmi yang akan Dicapai

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/ urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan actor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan pertunjukan tersebut.

- b. Keterandalan Teori Kausalitas yang Diperlukan

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

- c. Ketetapan alokasi sumberdana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

- d. Keterpaduan Hirarki di Dalam Lingkungan dan Diantara Lembaga-Lembaga atau Instansi Pelaksana

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan Lembaga alpa dilaksanakan, maka kordinasi antar instansi yang bertujuan untuk mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

- f. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat

mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana.

- g. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, *topdown policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level local.

- h. Akses formal pihak-pihak luar

Factor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar *control* pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Variabel-variabel diluar Undang-Undang Yang Mempengaruhi Implementasi

- a. Kondisi Sosial-ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor yang menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya perwujudan dari suatu kebijakan publik.

- b. Dukungan Publik

Hekekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik dilapangan.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan public akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan local) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyelesaian institusi-institusi dan pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam Lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting bagi keberhasilan kinerja pada kebijakan publik.

2.7 Pengertian Literasi

Secara tradisional, literasi dipandang sebagai kemampuan membaca dan menulis, sehingga orang yang dikatakan literat adalah orang yang mampu membaca dan menulis atau bebas buta huruf. Pada Deklarasi Praha tahun 2003 mengatakan bahwa literasi juga mencakup bagaimana seseorang berinteraksi dalam masyarakat. UNESCO (2003) juga mengatakan bahwa literasi memiliki makna praktik dan hubungan sosial yang terkait dengan pengetahuan, Bahasa, dan budaya (Kemendikbud, 2016:8).

Dalam Standar Nasional Perpustakaan (SNP) mendefinisikan bahwa literasi merupakan kemampuan untuk mengenal kebutuhan informasi untuk memecahkan masalah, mengembangkan gagasan, mengajukan pertanyaan penting, menggunakan berbagai strategi pengumpulan informasi, menetapkan informasi yang relevan, cocok dan otentik (Perpusnas Jakarta 2011:12).

Menurut UNESCO, literasi dapat didefinisikan sebagai seperangkat keterampilan nyata, terutama keterampilan dalam membaca dan menulis yang terlepas dari konteks yang mana keterampilan itu dapat diperoleh serta siapa yang memperolehnya.

Menurut Clay dalam Taylor & Mackenney, (2008:230) dapat didefinisikan literasi membaca merupakan suatu kegiatan yang mendapatkan pesan, dan secara fleksibel yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah. Definisi tersebut diarahkan oleh bacaan dalam beberapa cara terintegrasi untuk menggali makna dari isyarat dalam teks, sehingga pembaca dapat memaksimalkan dalam memahami pesan penulis.

Jadi kesimpulan dari pengertian literasi dari beberapa definisi di atas adalah keterampilan yang dimiliki seseorang atau suatu potensi yang berada di dalam diri seseorang terutama pada kemampuan kognitif yaitu pada membaca dan menulis, serta kemampuan seseorang dalam memahami dan mengelola informasi yang di terima.

2.8 Jenis-jenis Literasi

Literasi bukanlah terbatas yang terdapat pada aktivitas membaca dan menulis, namun juga dapat mencakup keterampilan dan kemampuan untuk memanfaatkan sumber-sumber pengetahuan yang berupa dalam bentuk cetak, visual, digital, dan auditori. Menurut Clay dan Ferguson literasi informasi terdiri dari atas literasi dini, literasi dasar, literasi perpustakaan, literasi media, literasi teknologi dan literasi visual. Jenis literasi informasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Literasi dini (*EarlyLiteracy*) merupakan kemampuan untuk menyimak, memahami Bahasa lisan, dan berkomunikasi melalui gambar dan lisan yang telah dibentuk oleh pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan sosial di rumah. Pengalaman seseorang dalam berkomunikasi dengan Bahasa ibu menjadi suatu fondasi perkembangan literasi dasar.
- b) Literasi dasar (*BasicLiteracy*), merupakan suatu kemampuan untuk mendengarkan, berbicara, membaca, menulis, dan menghitung (*Counting*) yang berkaitan dengan kemampuan analisis untuk memperhitungkan

(*calculating*), mempersepsikan informasi (*perceiving*), mengomunikasikan, serta menggambarkan informasi (*drawing*) berdasarkan suatu pemahaman dan pengambilan kesimpulan pribadi.

- c) Literasi Perpustakaan (*Library Literacy*), antara lain dapat memberikan pemahaman tentang cara membedakan bacaan yang bersifat fiksi dan nonfiksi, memanfaatkan koleksi dari referensi dan periodical, serta memahami *Dewey Decimal System* sebagai suatu klasifikasi pengetahuan yang memudahkan dalam menggunakan perpustakaan, memahami penggunaan katalog dan pengindeksan, hingga memiliki pengetahuan dalam memahami suatu informasi ketika sedang menyelesaikan sebuah tulisan, penelitian, pekerjaan, atau mengatasi masalah.
- d) Literasi Media (*Media Literacy*), yaitu kemampuan untuk mengetahui berbagai bentuk media yang berbeda, seperti media cetak, media elektronik (media radio, media televisi), media digital (media internet), dan memahami tujuan penggunaannya.
- e) Literasi Teknologi (*Technology Literacy*), yaitu kemampuan memahami kelengkapan yang mengikuti teknologi seperti peranti keras (*hardware*), peranti lunak (*software*), serta etika dan etiket dalam memanfaatkan teknologi. Berikutnya, kemampuan dalam memahami teknologi untuk mencetak, mempresentasikan, dan mengakses internet. Dalam praktiknya, juga pemahaman menggunakan komputer (*Computer Literacy*) yang didalamnya mencakup menghidupkan dan mematikan komputer, menyimpan dan mengelola data, serta mengoperasikan program perangkat lunak. Sejalan dengan membanjirnya informasi karena perkembangan teknologi saat ini, diperlukan pemahaman yang baik dalam mengelola informasi yang dibutuhkan masyarakat.
- f) Literasi Visual (*Visual Literacy*), adalah pemahaman tingkat lanjut antara literasi media dan literasi teknologi, yang mengembangkan kemampuan dan kebutuhan belajar dengan memanfaatkan materi visual dan audiovisual secara kritis dan bermartabat. Tafsir terhadap materi visual yang tidak terbandung, baik dalam bentuk cetak, auditori, maupun digital (perpaduan ketiganya disebut teks multimodal), perlu dikelola dengan baik. Bagaimanapun di dalamnya banyak

manipulasi dan hiburan yang benar-benar perlu disaring berdasarkan etika dan kepatutan.

Melihat dari jenis-jenis literasi di atas sudah selayaknya setiap individu harus memiliki kemampuan yang baik dalam literasi. Keenam jenis literasi ini memiliki keterkaitan satu sama lain dalam upaya meningkatkan minat baca generasi muda khususnya di kota Tangerang selatan. Maka dari itu pemerintah Tangerang selatan memiliki peran yang penting untuk memfasilitasi semua jenis literasi yang ada ini. Jenis literasi yang dikembangkan pada setiap generasi muda ini dapat menciptakan lingkungan yang literat sehingga dapat menunjang keberhasilan dalam meningkatkan literasi di generasi muda khususnya dalam bidang membaca.

2.9 Faktor-faktor yang mempengaruhi Literasi

Membaca merupakan salah satu aktivitas yang penting dalam kehidupan sehari-hari. Karena setiap harinya pasti kita melewatkan berbagai kalimat yang sudah dibacanya, baik melalui media dari koran, majalah, buku dan lainnya karena pastinya memiliki ciri khas dan daya Tarik tersendiri pada setiap bacaannya, maka dari itu merupakan salah satu factor pendorong bagi setiap pembaca agar tertarik untuk membaca. Adapun factor-faktor yang mempengaruhi kegiatan literasi membaca diantaranya yaitu :

- a) Factor lingkungan
- b) Perkembangan teknologi
- c) Sarana kurang memadai dan kurangnya motivasi

2.10 Kerangka Berpikir

Menurut Sugiyono (2008:60), kerangka berfikir adalah sintesa tentang hubungan antar variable yang disusun dari berbagai teori yang telah dideskripsikan. Dan berdasarkan dari teori-teori yang telah dideskripsikan, selanjutnya dianalisa secara kritis dan sistematis sehingga dapat menghasilkan sintesa tentang hubungan antar-variabel. Pada penelitian ini akan dibahas mengenai Implementasi Kebijakan Dalam Meningkatkan Literasi Generasi Muda di Kota Tangerang Selatan.

Selama peneliti melakukan penelitian, peneliti dapat memperoleh data dan informasi melalui pengamatan dan observasi langsung ke lapangan serta melakukan wawancara kepada pihak yang bersangkutan mengenai Implementasi Kebijakan

Dalam Meningkatkan Literasi Generasi Muda di Kota Tangerang Selatan. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori Implementasi Kebijakan Publik Van Metter dan Carl Van Horn dalam Agustino (2008:142), sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Maksudnya perlu adanya ukuran serta tujuan kebijakan untuk mengetahui kejelasan pada target atau sasaran serta ukuran pencapaian pada kebijakan dalam meningkatkan literasi agar sesuai dengan hasil yang diinginkan.

2. Sumber Daya

Ketersediaan sumber daya sangatlah penting bagi suatu kebijakan. Terutama sumber daya manusia, dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas ini tentu akan berjalannya kebijakan dalam meningkatkan literasi di generasi muda dengan baik, untuk itu diperlukan juga sumber daya finansial dan sumber daya prasarana agar kebijakan dalam meningkatkan literasi ini dapat berjalan dengan sempurna.

3. Karakteristik agen pelaksana

Dalam hal ini suatu agen pelaksana baik dari organisasi formal dan informal ini sangat diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan untuk meningkatkan literasi ini. Keduanya harus mempunyai tugas pokok dan fungsi serta sebuah kewenangan yang jelas terhadap pelaksanaan suatu kebijakan.

4. Sikap para pelaksana

Hal ini berkaitan dengan sikap para pelaksana pembuatan kebijakan ini yang di pilih untuk dapat berpartisipasi dalam menjalankan suatu kebijakan untuk meningkatkan literasi khususnya generasi muda dalam hal gemar membaca yang sudah ditetapkan ini terutama bagi kepentingan masyarakat khususnya generasi muda, yang artinya para pelaksana harus mempunyai kesiapan dalam pelaksanaan kebijakan.

5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana

Berkaitan dengan komunikasi dan koordinasi antar organisasi atau para stakeholder harus dilakukan dengan baik, agar pesan yang disampaikan

dapat diterima dengan jelas. Serta antar organisasi atau stakeholder ini harus memilih media untuk menyampaikan pesan dengan baik agar bisa diterima dengan mudah oleh para pelaksana.

6. Lingkungan Sosial, Politik dan Ekonomi

Hal ini sejauh mana lingkungan eksternal ikut berperan dalam pelaksanaan kebijakan. Seperti apa saja tanggapan dari masyarakat khususnya generasi muda dalam kebijakan meningkatkan literasi ini dan peran apa saja yang sudah dilakukan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Gambar 2. 2 Kerangka berpikir

