

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Pendahuluan

Corona virus (COVID-19) pertama kali ditemukan di Wuhan, China pada 31 Desember 2019. Diantara keluarga coronavirus, coronavirus yang sebelumnya ditemukan adalah *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) dan *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS).¹ Pada data awal epidemiologi ini menunjukkan 66% menunjukkan berkaitan dengan pasar seafood di Wuhan, Tiongkok (Huang et al., 2020). Penyebarannya dapat melalui kontak fisik melalui hidung, mulut, dan mata, dan berkembang di paru. Tanda- tanda seseorang telah terkena Covid-19 antara lain suhu tubuh naik, demam, mati rasa, batuk, nyeri di tenggorokan, kepala pusing, susah bernafas jika virus corona sudah sampai paru-paru dan gejala-gejala lain yang timbul.²

Penyebaran virus yang baru dikenal ini menyebabkan banyak negara mengambil kebijakan NPI (*Nonpharmaceutical Interventions*), seperti *lockdown*, *social dictancing*, menutup sekolah/universitas, membatalkan berbagai event, dan lain-lain.³ Indonesia tidak luput dari akibat wabah Covid-19 dengan data per tanggal 19 Juni 2021 tercatat *confirmed cases* sebanyak 1,976,172 dengan pasien

¹ Barua, S. (2020). "Understanding Coronanomics: The Economic Implications of the Coronavirus (Covid-19) Pandemic", *SSRN Electronic Journal, April*, hal.1–44

² Syafrida, S. (2020). "Bersama Melawan Virus Covid 19 di Indonesia," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, hal. 7

³ Aswicahyono, Haryo.(2020), "Pertumbuhan Eksponensial dan Mitigasi COVID-19: Hindari Framing Dikotomis ", *CSIS Commentaries DMRU-003*, hal. 5

meninggal sebanyak 54,291 dan 1,786,143 pasien dinyatakan sembuh.⁴ Pencegahan Covid-19 ini diperlukan dalam pengendalian sosial sehingga peraturan perundang-undangan yang dilakukan dalam perubahan hukum dapat mengatasi masalah yang timbul dan dapat mengganggu ketertiban dan produktivitas masyarakat.⁵ Kebijakan yang dilakukan dalam masa pandemi Covid-19 ini yaitu PSBB yang dilakukan di beberapa kota di Indonesia. Kementerian Kesehatan telah merilis aturan turunan untuk merinci Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Setelah pemberlakuan PSBB, pemerintah melakukan kebijakan New Normal dalam rangka pemulihan sektor ekonomi. Istilah *new normal* tersebut kemudian diganti menjadi adaptasi kebiasaan baru sebagaimana digunakan dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.01.07/Menkes/413/2020 Tentang Pedoman Pencegahan Dan Pengendalian Coronavirus Disease 2019 (Covid-19).

Pola adaptasi kebiasaan baru yang digalakkan Pemerintah Pusat membuat Pemerintah Provinsi Jawa Timur bersama Forkopimda yakni Polda Jatim dan Kodam V/Brawijaya mencanangkan program Kampung Tangguh Semeru. Program kampung tangguh ini telah dilaksanakan dengan total ada 1.559 Kampung Tangguh

⁴ "Corona Virus Cases", <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/indonesia/>, diakses tanggal 19 Juni 2021.

⁵ Amran, S. (2018). *Sosiologi Hukum, Penegakan, Realitas, Nilai Moralitas Hukum*. Prenadamedia Group, Jakarta.

Semeru di wilayah Polda Jatim. Program Kampung Tangguh Semeru dalam pelaksanaannya menggunakan sistem pentahelix, yaitu penggabungan unsur pemerintah, masyarakat, akademisi, pengusaha, dan media dalam mengatasi pandemi Covid-19. Melalui pentahelix ini diharapkan pengembangan potensi desa akan berdampak pada kesejahteraan dan kemandirian masyarakat.

Prioritas dalam program Kampung Tangguh Semeru ini pada wilayah perkampungan yang memiliki angka risiko penyebaran Covid-19 yang tinggi. Penerapan program Kampung Tangguh Semeru memiliki banyak manfaat untuk masyarakat dalam mengatasi masalah kesehatan, sosial, ekonomi, dan keamanan. Program Kampung Tangguh Semeru ini juga telah diadaptasi menjadi program dalam skala nasional dengan nama Kampung Tangguh Nusantara. Dilaksanakannya program kampung tangguh ini diharapkan sebagai upaya melawan penyebaran virus Covid-19 yang dilakukan mulai lingkup terkecil, yakni dari kampung dan warga sekitar.

Asumsi dasar pembentukan Kampung Tangguh Semeru ini karena kelangkaan daya dukung dari luar sistem sehingga kelompok terkecil masyarakat harus memiliki kemampuan adaptasi yang tinggi, atau ketangguhan tinggi untuk bertahan. Ketidakpastian kapan berakhirnya pandemic, menuntut masyarakat membangun perlawanan jangka panjang yang sistemik, massif, dan efektif sehingga sumberdaya pemerintah yang relatif terbatas tidak terkuras dalam waktu cepat jika pilihan PSBB dilakukan. Oleh karena itu, maka perlu dibangun cara melawan yang lebih sistematis bertumpu sepenuhnya pada kekuatan gotong royong masyarakat sehingga satgas-satgas yang telah dibuat pada level terendah desa memiliki

memiliki pedoman untuk mengimplementasikan hingga tingkat kampung/RW/komunitas.

Sebagaimana diketahui secara hukum Satgas Covid 19 terendah secara formal hingga level kelurahan/desa sementara pada tingkat komunitas khususnya kampung atau setingkat RW belum ada sehingga mereka membentuk satgas sendiri dengan berbagai macam penafsiran. Secara mandiri dan dengan penafsirannya sendiri, warga masyarakat melakukan “locdown-lockdownan” atau “PSBB-PSBBan” secara lokal yang menurut pendapat ahli kesehatan universitas Brawijaya jauh dari kaidah yang benar sehingga tidak efektif malah bisa lebih membahayakan.⁶ Segala aktifitas warga tersebut akan sangat melelahkan mereka sekaligus menguras banyak tenaga, pikiran, dan dana jika tidak diarahkan dengan baik. Oleh karena itu, konsep Kampung Tangguh Semeru ini dibuat sebagai pedoman atau rujukan yang lebih akurat, karena telah diuji dalam komunitas Desa, Kota, juga kawasan pinggiran kota dengan berbagai karakter sosial.

Sementara itu, dari sisi hukum, kesehatan merupakan hal fundamental bagi masyarakat. Oleh karenanya konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 4 menyebutkan bahwa: “....kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dari perspektif Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan,

⁶ Nagara, Aurick Yudha.dkk. (2020), *Pedoman Pengoperasian Kampung Tangguh Langkah Sistemik Melawan Pandemi Covid 19*, Satgas Covid-19 Universitas Brawijaya, Malang, hal. 2

instalasi Kampung Tangguh merupakan upaya kesehatan dalam bentuk pencegahan penyakit. Upaya Kesehatan berdasar Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan adalah setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah dan/atau masyarakat.

Kampung Tangguh Semeru merupakan konsep generic yang memiliki tiga komponen utama yakni basis teori, level gerakan, dan pola gerakan. Pertama, Kampung Tangguh sepenuhnya memanfaatkan teori “*social movement*” (pergerakan/ keaktifan masyarakat) sebagai basis gerakan, kemudian dilakukan analisis teritori, serta pengamatan terhadap perilaku orang. Dalam konteks perlawanan terhadap covid, maka Kampung Tangguh Semeru harus memiliki tiga pilar utama yakni alat dan prasarana, personel, dan manual procedure sekaligus aturan-aturan. Tiga pilar tersebut dikendalikan oleh sistem komando, mulai dari ketua RW hingga pemerintah daerah, bahkan hingga presiden. Secara logis, menghadapi bencana covid 19 tidak mungkin bisa mengandalkan sepenuhnya pada cara sederhana sebagaimana yang dilakukan oleh para ketua RW atau kampung-kampung di seluruh Indonesia saat ini. Perlu rekayasa sosial yang baik dan efektif sehingga potensi masyarakat lokal menjadi lebih bermanfaat dan terarah untuk bersama-sama menghadapi bencana covid 19 yang berbeda karakternya dengan bencana biasa. Mensistemkan tiga pilar tersebut menjadi gerakan lebih masif perlu dioverlapkan dengan pendekatan lain, yakni penguasaan teritory sebagai unsur

pertahanan dan penegakan tertib sosial sebagai pendekatan keamanan, sementara fungsi pelayanan sosial dikerjakan oleh pemerintah. Kedua, level gerakan kampung tangguh rata-rata setingkat RW karena (1) gangguan (noise) politik relatif rendah dibanding RT, (2) SDM ketua RW relatif lebih baik dan seragam, (3) kampung/RW masih memiliki sosial kapital tinggi sehingga mudah digerakan, (4) urusan-urusan seperti keamanan lingkungan dan pelayanan sosial selama ini dikelola setingkat RW, (5) para ketua RW rata-rata bukan rumah tangga miskin, dan (6) dengan jumlah KK sekitar 400 hingga 600 maka dapat dijangkau secara personal langsung tanpa penghubung lagi jika salah satu warganya ada masalah. Dengan pertimbangan di atas, maka kampung menjadi level gerakan yang paling efisien karena ada overlapping antara penguasaan teritori, ketersediaan personel, dan kepemimpinan, yang ketiganya merupakan hal-hal dasar yang harus dikelola siapapun jika membangun program atau gerakan social. Ketiga, pola gerakan Kampung Tangguh Semeru merupakan gerakan lokal berjejaring hingga nasional untuk mendukung gerakan pemerintah dalam menghadapi pandemi Covid 19 dalam jangka panjang. Bisa bersamaan mendukung PSBB juga bisa sebagai gerakan perlawanan setelahnya mengingat PSBB tidak serta merta menghentikan penyebaran covid-19.

Diantara kegiatan Kampung Tangguh Semeru adalah memberlakukan “S.O.P Masuk Kampung”. Pelaksanaannya adalah dengan melakukan penutupan seluruh akses jalur masuk kampung, dengan menerapkan one gate system, sehingga seluruh orang yang masuk maupun keluar kampung hanya dapat melewati 1 (satu) jalur saja. Orang yang masuk kampung wajib menggunakan masker terlebih dahulu.

Setiap orang harus memperhatikan jaga jarak aman minimal 1 (satu) meter bagi setiap orang yang masuk/keluar kampung. Identifikasi dan pendataan seluruh orang yang masuk dengan menanyakan kegiatan yang akan dilakukan. Selain itu petugas posko Kampung Tangguh Semeru juga melakukan pengecekan suhu tubuh seluruh orang. Petugas juga menyarankan bagi setiap orang yang akan keluar kampung untuk tetap di rumah jika orang tersebut merasa tidak enak badan. Elemen petugas Kampung Tangguh Semeru juga rutin melakukan penyemprotan antiseptic kepada seluruh orang dan penyemprotan desinfektan terhadap kendaraan ataupun barang-barang yang masuk ke dalam kampung.

Penelitian mengenai upaya memutus rantai covid-19 melalui program Kampung Tangguh Semeru ini adalah sebagaimana dalam penelitian terdahulu yang diangkat oleh Megasari, Rizza. dkk. (2020), dengan penelitian berjudul “Upaya Memutus Penyebaran Virus Covid-19 Melalui Pembentukan Kampung Tangguh Semeru Di Desa Tegalsari Kabupaten Malang. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kampung Tangguh Semeru adalah salah satu program Pemerintah untuk menghadapi wabah covid-19 dalam memutus mata rantai penyebaran Covid-19 dari lingkup terkecil yaitu di tingkat desa. Desa Tegalsari menjadi salah satu desa yang berpartisipasi dalam program pemerintah ini. Kampung Tangguh Semeru ini telah diresmikan oleh Bupati Malang HM Sanusi pada hari Selasa, 23 Juni 2020. Harapannya program ini bisa merubah pola masyarakat untuk lebih peduli terhadap protokol kesehatan agar terhindar dari virus tersebut. Salah satu bentuk kegiatan di kampung tangguh diinisiasi oleh mahasiswa UM dengan memberikan sumbangsih tenaga, produk, dan juga edukasi. Produk

yang diberikan kepada desa untuk menunjang kampung tangguh berupa 1000 masker, tempat cuci tangan, handsanitizer, tanaman toga. Serta mahasiswa UM melaksanakan kegiatan edukasi kepada masyarakat tentang new normal, bisnis di era new normal, serta protokol kesehatan yang tepat.⁷

Kampung tangguh merupakan kemampuan lokal yang terukur dan tersistem guna menghadapi berbagai gangguan keamanan dan pertahanan wilayah yang berguna untuk menangkal berbagai gangguan dari luar termasuk bencana alam. Mengorganisir satuan sosial tertentu akan sangat berguna untuk membantu berbagai gerakan struktural yang dilakukan pemerintah saat ini. Dengan demikian, Kampung Tangguh Semeru akan sangat membantu masyarakat pada level lokal agar mereka mampu mengorganisir seluruh sumberdaya yang mereka miliki menjadi lebih efektif dengan syarat tercapainya partisipasi aktif dari masyarakat.

Partisipasi masyarakat sangat penting untuk mengembangkan aspek pengetahuan, ekonomi, sosial, lingkungan dan politik semua warga. Selain itu, dalam kehidupan bermasyarakat, partisipasi setiap anggota masyarakat dibutuhkan dalam mewujudkan keberhasilan suatu program yang dicanangkan pemerintah. Partisipasi merupakan suatu pelibatan emosi dan mental seseorang dalam mencapai tujuan dan bertanggung jawab untuk itu. Dalam definisi ini, kunci untuk berpikir adalah adanya aspek keterlibatan mental dan juga emosional.⁸ Oleh karena itulah, perjuangan meyakinkan masyarakat mutlak diperlukan supaya mereka ikut

⁷ Megasari, Rizza. dkk. (2020), "Upaya Memutus Penyebaran Virus Covid-19 Melalui Pembentukan Kampung Tangguh Semeru Di Desa Tegalsari Kabupaten Malang", *Jurnal Graha Pengabdian*, Vol. 2, No.3, Agustus

⁸ Davis, K. (1977). *Human behavior at work: Organizational behavior*. New York, McGraw-Hill, United States.

berpartisipasi serta dalam setiap kegiatan yang dicanangkan pemerintah termasuk dengan adanya program Kampung Tangguh Semeru ini.

Partisipasi masyarakat diharapkan akan turut berkontribusi dalam mensukseskan setiap program pemerintah sesuai dengan kemampuan mereka masing-masing tanpa harus mengorbankan kepentingannya. Diperlukan kontribusi berupa gagasan, kritik, dan pendapat sukarela serta terlibat langsung dalam menjalankan program mikro Pemerintah di suatu daerah. Ada sosialisasi dalam setiap pengambilan keputusan, dan masyarakat juga harus dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan. Masyarakat terbiasa mempunyai inisiatif untuk memulai kegiatan sosial demi memperbaiki situasi dan kondisi yang terjadi guna menciptakan ketertiban ke arah yang lebih baik.

Kenyataannya saat ini partisipasi masyarakat khususnya di wilayah Kecamatan Pakal dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru dirasa kurang. Di wilayah Pakal yang terdiri terdapat 4 Kelurahan yakni Kelurahan Babat Jerawat, Kelurahan Pakal, Kelurahan Benowo, Kelurahan Sumberejo. Dari 4 Kelurahan tersebut terdapat setidaknya 19 wilayah yang dicanangkan untuk dilaksanakannya Kampung Tangguh Semeru dikarenakan tingkat penyebaran covid-19 di wilayah tersebut masih terbilang masif. Kenyataan saat ini dari 19 wilayah yang diterapkan Program Kampung Tangguh Semeru tersebut hanya 5 wilayah saja yang masih aktif, itupun para aparatur kampung yang ditunjuk untuk mengelola program ini hanya melaporkan jika terjadi kasus covid-19 yang terjadi pada warganya saja. Adapun posko-posko yang pada awalnya digiatkan, saat ini sudah tidak aktif lagi.

Masyarakat tidak lagi menyadari pentingnya berpartisipasi dalam pencegahan virus covid-19 ini. Banyak yang masih lebih mementingkan kepentingan pribadi dan kurang mementingkan ketenangan bersama. Minimnya kemauan dan kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi langsung demi keselamatan bersama di wilayah Pakal, menjadi salah satu faktor penyebab tidak berjalannya program Kampung Tangguh Semeru ini.

Kondisi minimnya partisipasi masyarakat dalam program Pemerintah sebagaimana pula diteliti dalam penelitian terdahulu oleh Jeane Mantiri dengan penelitian berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Ketentraman dan Ketertiban Umum di Desa Imandi, Kecamatan Dumoga Timur Kabupaten Bolaang Mongondow”. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa yang menyimpulkan bahwa: Partisipasi masyarakat Desa Imandi masih kurang terlaksana sehingga dalam menjaga ketentraman dan ketertiban desa akan lebih baik jika melalui individu yang merupakan kesatuan kecil, yang memungkinkan terwujudnya peran kelompok yang disebut solidaritas, yang pada akhirnya akan sangat mempengaruhi anggota kelompok atau anggota masyarakat dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum. Setidaknya terdapat 4 (empat) indikator yang mempengaruhi hambatan partisipasi tersebut antara lain (1) Hanya sebagian dari masyarakat yang secara sadar berpartisipasi dalam mempromosikan budaya Mapalus. Namun, yang lain membutuhkan umpan balik untuk mereka. Meski Mapalus, sebagai nilai budaya Minahasa seperti gotong royong, saling membantu, rasa kekeluargaan atau kebersamaan dan persaudaraan sudah ada sejak lama. Itu juga dipraktikkan di Minahasa dalam menjaga ketentraman dan ketertiban umum. (2) Elit lokal dirasa

masih berperan minim dalam membentuk partisipasi. Apa yang ada dan terjadi hanya karena ada muatan kepentingan, pemuka agama cenderung ikut serta. Tokoh masyarakat dalam struktur forum Mapalus untuk ketentraman dan ketertiban umum secara resmi diikutsertakan dalam forum tersebut. Namun, kenyataannya, mereka tidak berfungsi. (3) Dukungan Politik Anggota DPRD hampir tidak pernah terlihat kecuali saat kampanye. Biasanya, mereka muncul hanya selama kampanye untuk memenangkan suara rakyat tetapi hampir tidak pernah terlihat lagi. Badan legislatif tidak pernah terlibat langsung di Mapalus untuk kegiatan ketentraman dan ketertiban umum. Peran lembaga legislatif sebagai bagian dari perwakilan masyarakat belum menjalankan tugas politiknya dalam menjalankan fungsi penganggaran. Dukungan anggaran di tingkat kabupaten sama sekali tidak ada dan kurang mendukung. (4) lemahnya sosialisasi dan koordinasi dari pembuat kebijakan. Terlebih lagi koordinasi antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten secara vertikal masih lemah. Apalagi keterlibatan masyarakat hanya pada hal-hal yang sifatnya sementara. Karena itulah peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan sangat lemah dan belum optimal.⁹

Sehingga berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk mengangkat tema tentang “Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Program Kampung Tangguh Semeru”.

⁹ Mantiri, Jeane. (2020) "Partisipasi Masyarakat dalam Ketentraman dan Ketertiban Umum di Desa Imandi, Kecamatan Dumoga Timur, Kabupaten Bolaang Mongondow", Jurnal Society 802-812, 2020 P-ISSN: 2338-6932 | E-ISSN: 2597-4874

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implelementasi Kampung Tangguh Semeru di Kecamatan Pakal Surabaya dalam menghambat penyebaran laju pandemi Covid-19 ?
2. Bagaimanakah bentuk serta hambatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru di Kecamatan Pakal Surabaya?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru di Kecamatan Pakal Surabaya ?
2. Untuk menganalisis bentuk serta hambatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru di Kecamatan Pakal Surabaya.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1. Secara praktis akan berguna untuk Pimpinan Polsek Pakal serta pelaksana lapangan program Kampung Tangguh Semeru mengenai detail penyebab dari rendahnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru yang kemudian akan dianalisis pula mengenai pemecahan permasalahan tersebut.
2. Secara teoritis maka akan berguna khususnya untuk peneliti selanjutnya yang membahas mengenai kaitan antara kebijakan dan partisipasi masyarakat. Peneliti selanjutnya akan dapat menganalisis dari sudut pandang yang lain tetapi tetap menggunakan konsep dalam Tesis ini.

1.4. Kajian Pustaka

1.4.1. Kebijakan Publik

1.4.1.1. Definisi Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan atau policy dipergunakan untuk menunjukan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan. Menurut Noeng Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1)tingkat hidup masyarakat meningkat, (2)terjadi keadilan : By the law, social justice, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3)diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4)terjaminnya pengembangan berkelanjutan.¹⁰

Kemudian Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahwa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu Polis” yang artinya kota (*city*).¹¹ Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

¹⁰ Muhadjir, Noeng. (2000), *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial*, Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif, Raka Sarasin, Yogyakarta, hal. 15

¹¹ Weihrich, Heinz and Koontz, Harold. (1993), *Management A.Global Perspective Tent Edition*, McGraw-Hill, Inc., New York, hal. 123

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Sementara menurut Weihrich dan Koontz dikutip dari Amin priatna bahwa kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi.¹² Kebijakan juga adalah rencana, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering diimplikasikan dari tindakan menejer.¹³

Sementara Koontz, Donnell dan Weihrich mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas. Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntut manager dalam memutuskan komitmen.¹⁴

Hal ini mengartikan bahwa kebijakan adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas. Oleh karena itu

¹² Amin Priatna, (2008), “Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Dosen pada Universitas Pendidikan Indonesia”, *Pasca Sarjana UNJ, Jember*, hal.15

¹³ *Ibid.*, hal. 125

¹⁴ O'Donell, Harold Koontz Cyril. and Weihrich, Heinz. (1992), *Management Eighth Edition*, McGraw-Hill Book Company, New York, hal. 144

Frederick, Davis dan Post berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.¹⁵

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.¹⁶

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu.

Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan cita-

¹⁵ William C. Frederick, et.al., (1998) *Business and Society, Corporate Strategy, Public Policy, Ethics, Sixth Edition*, McGraw-Hill Publishing Company, New York, hal. 11

¹⁶ Noeng, Muhadjir, (2003) *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Research* Rake Sarakin, Yogyakarta, hal.90

cita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan

Adapun mengenai pengertian kebijakan publik diungkap oleh A. Hoogerwert adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan juga sebagai mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Dan juga menurut Anderson Kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya.¹⁷

Selanjutnya Gerston menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah publik.¹⁸ Lebih lanjut menjelaskan bahwa proses penentuan suatu kebijakan mencakup lima tahapan, yaitu (1) mengidentifikasi isu-isu kebijakan public, (2) mengembangkan proposal kebijakan public, (3) melakukan advokasi kebijakan public, (4) melaksanakan kebijakan public, (5) mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan. Sedangkan menurut Dunn kebijakan publik merupakan pola yang kompleks dari pilihan kolektif yang saling bergantung yang dilakukan oleh badan dan lembaga pemerintah.¹⁹

Pendapat lain diungkapkan oleh Dye bahwa kebijakan publik adalah “ ... *public policy adalah is whatever governments choose to do or not todo. Note that we are focusing not only on government action. But also on government inaction,*

¹⁷ Margono , Bambang. (2003), *Pembaharuan Perlindungan Hukum*, Inti Ilmu, Jakarta, hal.6

¹⁸ Gerston, L,N, (1992) *Public Policy Making in A Democratic society : A Guide to CIVIC Engaagement*, M.E Sharp, inc, New York, hal.5

¹⁹ Dunn, William N. (2003) *Public Policy Analysis : An Introduction*, Prentice Hal, inc, New Jersey, 1994 hal. 7

*that is, what government choose; not to do. We contend that government inaction can have just a great an impact on socisty as government action”*²⁰

Dari pendapat Dey ini menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kegiatan pemerintah yang harus diikuti masyarakat, baik pemerintah melakukan sebuah kegiatan atau tindakan maupun tidak. Kebijakan merupakan upaya memahami dan mengartikan sesuatu yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam suatu masalah, penyebabnya, dan pengaruh serta dampak dari kebijakan publik tersebut. Para ahli memberikan penjelasan bahwa kebijakan publik adalah keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak bagi kehidupan warga.

Berbagai definisi yang disampaikan para ahli beragam, akan tetapi ada beberapa karakteristik kebijakan publik yang dapat diidentifikasi, yaitu : (1) tujuan tertentu yang ingin dicapai berupa pemecahan masalah public, (2) tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan, (3) fungsi pemerintah sebagai layanan public, (4) adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negative, ketetapan untuk tidak melakukan atau melarang melakukan suatu tindakan.

Berdasarkan beberapa uraian diatas yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak pada tataran strategi atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik.

Adapun hakikat kebijakan pemerintah/publik sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan sesuai dengan konsep kebijakan tersebut di atas, akan dapat

²⁰ Dye, R. Thomas. dan Meter, Horn. (1987) *Under Standing Public Police*, Pentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, USA, Th, 1987, hal.3

lebih dipahami jika kebijakan pemerintah itu dirinci ke dalam beberapa kategori, yakni:²¹

1. *Policy demands* (Tuntutan kebijakan), yaitu tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah. yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
2. *Policy decisions* (keputusan kebijakan), yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan Presiden), menetapkan-ketetapan, mencanangkan peraturan-peraturan administratif).
3. *Policy Statement* (pernyataan kebijakan), yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administratif, pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam kenyataannya policy statement, kadang-kadang

²¹ Abdoellah, Awan. (2016) *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, Alfa beta, Bandung, hal. 22

menimbulkan sikap pertentangan dalam masyarakat, misalnya: yang berkaitan dengan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, dll.

4. *Policy Outputs* (Keluaran kebijakan), yaitu merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan kata lain keluaran kebijakan ini adalah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan hasil-hasilnya.
5. *Policy Outcomes* (Hasil akhir kebijakan), yakni akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

1.4.1.2. Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/ undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).²²

1). Karakteristik Masalah

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti

²² Anggara, Sahya. (2014), *Kebijakan Publik*, Pustaka Setia, Bandung, hal. 257

kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah akan memengaruhi mudah-tidaknya suatu program diimplementasikan.

- b) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, implementasi program akan relatif lebih sulit karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program berbeda.
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

2) Karakteristik Kebijakan

- a) Kejelasan isi kebijakan. Hal ini berarti semakin jelas dan terperinci isi sebuah kebijakan, akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya,

ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu memerlukan biaya.
- d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar-institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program.
- e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaannya.
- g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

3) Lingkungan Kebijakan

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik lebih mudah menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian pula, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- b) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- c) Sikap kelompok pemilih (constituency groups). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat Pernyataan yang ditujukan pada badan legislatif.
- d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan

pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

1.4.1.3. Analisis Kebijakan

Ada beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai hal ini., George Kent mengacu pada analisis kebijakan sebagai studi sistematis, analitis dan kreatif yang tujuan utamanya adalah untuk menghasilkan rekomendasi yang didukung dengan baik untuk tindakan dalam menangani masalah politik kreatif. Konsep analisis kebijakan Rand Corporation berpendapat bahwa analisis kebijakan adalah penyelidikan, yang tujuannya adalah untuk membantu pembuat keputusan dalam memilih tindakan yang disukai dari antara alternatif yang kompleks dalam kondisi tertentu. Dalam pengertian ini juga E.S. Quade berpendapat bahwa analisis kebijakan adalah setiap jenis analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa untuk meningkatkan dasar bagi pembuat kebijakan untuk melaksanakan penilaian mereka. Apa yang muncul dari berbagai definisi di atas adalah bahwa aktor politik/kebijakan sehari-hari dihadapkan pada dilema kompleksitas alternatif, meskipun penilaian, yaitu pengambilan keputusan harus didasarkan pada aturan atau alasan logis daripada sentimen. Chandler dan Plano (1988) meringkas pentingnya analisis kebijakan sebagai berikut: “sebuah upaya untuk mengukur efektivitas organisasi melalui pemeriksaan dan evaluasi dampak kualitatif dari program lembaga; alternatif yang sistematis dan berbasis data untuk memulai penilaian tentang dampak kebijakan atau opsi kebijakan; digunakan (i)

untuk penilaian dan pemantauan masalah, (ii) sebagai alat pengambilan keputusan “sebelum fakta”, dan (iii) untuk evaluasi.”²³

Mengingat betapa luas dan beragamnya problematika social (*social problems*) yang dihadapi oleh masyarakat masa kini—yang mau tidak mau harus direspons oleh pemerintah—maka tidak masuk akal jika analisis kebijakan publik itu bersifat homogen. Itu sebabnya sebagai respons dari para pakar, dikembangkanlah berbagai pendekatan spesifik dalam analisis kebijakan publik. Seorang analis mungkin hanya tertarik pada analisis atas suatu bagian dari proses kebijakan. Misalnya, dalam penyusunan agenda atau implementasi kebijakan, atau bidang yang substantif, seperti kebijakan untuk penelitian efektivitas kebijakan di wilayah tertentu. Demikian pula seorang analis dapat saja bersandar kepada pendekatan statistik yang kaku, atau sebaliknya pada pendekatan-pendekatan yang lebih bersifat intuitif. Akhirnya, seorang analis dapat saja sedemikian tertantang menggunakan pendekatan preskriptif, yaitu mengenai hal-hal apa yang seharusnya terjadi atau sebaliknya mengembangkan pendekatan yang lebih empiris, yaitu mengenai hal-hal apa yang sebenarnya terjadi. Sehingga dalam paparan berikut ini dipaparkan berbagai pendekatan yang digunakan dalam analisis suatu kebijakan :²⁴

1. Pendekatan Proses

Dalam praktik analisis kebijakan, pendekatan yang agaknya paling sering digunakan oleh para ahli ialah yang berupaya mengidentifikasi proses kebijakan. Dari sini, kemudian dilanjutkan dengan melakukan analisis terhadap

²³ Oni, Ebenezer. (2016), “Public Policy Analysis”, Journal of Bowen University, Nigeria, hal. 326

²⁴ Wahab, Solichin Abdul. (2014), *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 46.

faktor-faktor penentu dalam setiap tahapannya. Inilah yang dalam banyak kepustakaan kebijakan publik disebut sebagai pendekatan proses kebijakan (*sprocess approach*). Dalam pendekatan ini, beragam masalah sosial dicoba untuk dikenali sebagai suatu masalah kebijakan yang harus ditindaklanjuti oleh pembuat kebijakan. Selanjutnya, kebijakan itu diseleksi untuk dipilih, diimplementasikan oleh aparat pemerintah dalam berbagai level dari sejumlah institusi tertentu, lalu dievaluasi, dan akhirnya diubah berdasarkan evaluasi atas keberhasilan atau kekurangannya. Tentu saja, proses ini dalam realitanya akan jauh lebih rumit ketimbang yang bisa kita bayangkan di atas kertas. Namun, ketika kita membicarakan persoalan siklus kebijakan seperti itu, kita berarti membicarakan mengenai proses politis yang selalu dilalui oleh sebagian besar kebijakan publik. Meskipun realita dalam setiap proses kebijakan itu sangat rumit, namun realita ini dapat dipahami secara lebih baik dengan menganggapnya sebagai sebuah rangkaian yang tahapannya terpisah.

2. Pendekatan Substantif

Dalam lingkup ilmu-ilmu sosial, jika dibandingkan dengan disiplin-disiplin lain, studi kebijakan publik itu tergolong amat dinamis. Perkembangannya dari waktu ke waktu demikian cepat, sejalan dengan proses perubahan sosial dan beruntunnya beragam isu yang muncul di masyarakat, yang kesemuanya menuntut perhatian dari pihak pemerintah dan masyarakat sendiri untuk dicarikan alternatif solusinya. Oleh sebab itu, ini menuntut kesiapan serta kesigapan kognitif dari para pakar atau analis yang memilih keahlian ini. Patut dicatat di sini, banyak pakar kebijakan publik memilih jalur akademis menjadi

spesialis substantif dalam area/bidang kebijakan tertentu. Misalnya, ada yang sengaja menganalisis faktor-faktor penentu/determinan pada segi formulasi, implementasi, atau perubahan tertentu yang terjadi pada kebijakan di sektor sosial budaya. Yang lain, ada yang lebih tertarik menjadi spesialis kebijakan yang lebih spesifik, semisal dalam lingkup pendidikan, kesehatan, energi, tindak kriminal, partisipasi masyarakat dalam kebijakan atau kesejahteraan masyarakat.

3. Pendekatan Logis-Positivis

Pendekatan logis-positivis atau dikenal dengan pendekatan perilaku atau pendekatan keilmuan, umumnya mendukung penggunaan teori-teori, model-model, pengujian hipotesis, pengolahan data mentah, metode komparatif, dan analisis statistik kaku yang didasarkan atas logika deduktif. Artinya, dengan itu dilakukan verifikasi dan klarifikasi terhadap konsep inti tertentu yang dipergunakan dalam analisis kebijakan. Misalnya, konsep semacam implementasi kebijakan harus didefinisikan secara lebih hati-hati dibandingkan di masa lalu. Kedua, hal ini berarti bekerja dari teori eksplisit mengenai perilaku kebijakan dan menguji teori ini dengan hipotesis-hipotesis. Ketiga, hal ini juga berarti menggunakan data mentah, mengembangkan pengukuran yang bagus mengenai berbagai fenomena, dan secara ideal mengamati berbagai penjelasan yang ada sesuai perjalanan waktu. Pendekatan ini diawali dengan munculnya apa yang disebut "revolusi perilaku" dalam ilmu-ilmu sosial segera setelah Perang Dunia II. Sebagaimana diketahui, pendekatan ini telah bertahan selama lebih dari 60 tahun, dan secara filsafat keilmuan telah menjadi pendekatan

epistemologis yang dominan dalam ilmu politik. Namun, pendekatan keilmuan ini juga tak luput dari sejumlah kritik. Para pengkritiknya berpendapat bahwa pendekatan ini telah keliru dalam memahami proses kebijakan yang dianggap sebagai suatu "proyek rasional". Artinya, karena logika proses kebijakan itu dalam realita sesungguhnya lebih kompleks ketimbang sekadar sebagai "ban berjalan", maka sudah tentu tidak selayaknya jika untuk memahaminya kita hanya bersandar pada teknik analisis statistik, serumit, dan secanggih apapun. Kritik ini membentuk dirinya dalam apa yang disebut dekonstruksi pasca-positivis (post positivist) terhadap metode perilaku tradisional, dan lebih menekankan pada pendekatan intuitif serta partisipatif bagi analisis kebijakan publik.

4. Pendekatan Ekonometrik

Pendekatan ekonometrik ini dalam kepustakaan kebijakan publik kadang disebut pendekatan pilihan publik (*public choice approach*). Pendekatan ini bersandar pada teori atau pendekatan ekonomi yang dipakai untuk memahami masalah politik. Oleh sebab itu, ada yang menyebutnya sebagai *economic approach to politics*. Di sini, perilaku manusia seluruhnya diasumsikan sebagai "rasional", atau lebih tepatnya dirangsang oleh motif mengejar keuntungan pribadi. Pendekatan ini berasumsi bahwa orang dalam mengejar kepentingan pribadinya itu tidak memperhatikan apa yang disebut kepentingan kolektif (*collective interest*). Pada dasarnya, pendekatan ini mencoba mengintegrasikan substansi penelitian kebijakan publik dengan metode keuangan publik atau keuangan negara. Misalnya, pendekatan ini berasumsi bahwa kesukaan setiap

orang itu adalah khas dan berlainan, sehingga setiap orang terdorong untuk saling menghimpun diri atau saling bertukar gagasan agar tercapai suara mayoritas, dan pada gilirannya diharapkan bisa memengaruhi tindakan pemerintah. John Chubb, misalnya telah menggunakan pendekatan semacam ini untuk mempelajari implementasi kebijakan. Belakangan, dalam lingkup studi-studi kebijakan, pendekatan ini mendapat acungan jempol, meski bagi keperluan analisis kebijakan dikritik sebagai suatu pendekatan yang sempit. Ada sejumlah ahli yang berpendapat bahwa pendekatan ini sebetulnya tidak sepenuhnya keliru, namun daya nalar pendekatan ini memang sangat tidak lengkap dalam mengasumsikan sifat perilaku manusia dan hakiki substantif dari kekuasaan politik (*political power*). Secara spesifik, manusia juga bersifat altruistik, yakni tidak selalu bersikap rasional atau egois. Oleh sebab itu, tindakannya terkadang dimotivasi oleh keinginan mulia, seperti untuk melayani masyarakat secara sukarela atau untuk memperjuangkan kepentingan kolektif, semisal karena terjadi bencana alam.

5. Pendekatan Fenomenologis (Pasca-Positivis)

Sebagaimana sebelumnya telah disinggung, pada tahun-tahun belakangan ini kita melihat timbulnya berbagai reaksi yang mengerucut dalam bentuk ketidakpuasan terhadap penggunaan metode-metode saintifik termasuk pendekatan positivisme-logis dan ekonometrik dalam studi kebijakan publik. Mereka yang menentang pendekatan saintifik (pendekatan perilaku) mengenai kebijakan publik itu lebih memilih pendekatan yang mengedepankan intuisi, ketimbang pendekatan positivistik/saintifik. Pendekatan ini menegaskan, para

analisis kebijakan perlu menaruh hormat terhadap penggunaan intuisi yang cerdas, yang umumnya diperoleh seseorang melalui proses pengalaman panjang, dan karena itu tidak bisa begitu saja diremehkan oleh penggunaan model, hipotesis, kuantifikasi, data, dan semacamnya. Secara metodologis, dengan begitu kata kritik ini, para analisis kebijakan perlu kiranya memandang dan memperlakukan masing-masing kepingan fenomena sosial sebagai sebuah kejadian yang unik dan menjadikan elemen etnografis pengalaman manusia, berikut semua indikator kualitatif lainnya, sebagai sesuatu yang sangat penting. Pandangan alternatif ini menekankan bahwa yang menjadi pusat perhatian adalah pemahaman (*understanding*) dengan hipotesis yang berjalan, bukannya prediksi (*prediction*) dengan hipotesis kaku yang setiap saat siap diuji. Selain itu, ditekankan perlunya interaksi timbal balik (*dialogis*) antara peneliti dan objek studi, bukan pengamatan satu arah dan didominasi oleh sang analisis. Pendek kata, pendekatan ini mengganti pusat perhatian pada cara saintifik yang kaku, dengan intuisi dan keterlibatan sosial total dalam memperoleh informasi yang relevan.

6. Pendekatan Partisipatif

Pendekatan partisipatif biasa diasosiasikan dengan para pakar generasi masa kini, semisal Peter De Leon dan kawan-kawan. Pendekatan ini terkait dengan tantangan pasca-positivis (*post-positivist*) dan melibatkan penyertaan kepentingan dan nilai-nilai yang lebih luas dari beragam pemangku kepentingan (*stakeholder*), yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Gagasan di balik pendekatan ini agaknya terilhami oleh pikiran dasar bapak

pendiri ilmu kebijakan, Harold Lasswell, tentang apa yang waktu itu disebutnya sebagai *the policy sciences of democracy* (ilmu-ilmu kebijakan untuk demokrasi). Dalam pikiran Laswell itu, suatu populasi luas para warga negara yang bakal terkena dampak (negatif atau positif) dari kebijakan akan dilibatkan di dalam proses formulasi serta implementasi kebijakan publik via serangkaian dialog diskursif. Dialog diskursif (*discursive dialogues*) ini akan melibatkan serangkaian proses dengar pendapat terbuka dengan banyak warga yang baik, langsung atau tak langsung, terkait dengan kebijakan publik tersebut. Dengar pendapat ini didesain sedemikian rupa agar individu-individu, kelompok-kelompok berkepentingan (*interest group*), dan aparat pemerintah dapat memberikan kontribusinya secara maksimal bagi perancangan awal dan perancangan ulang atas kebijakan terkait.

Tujuan utama dari analisis partisipatif ini adalah untuk mengumpulkan informasi yang berimbang (*balance*), sehingga para pembuat kebijakan dapat memikirkan rekomendasi yang komprehensif dan membuat keputusan yang jauh lebih arif. Sebagai suatu pendekatan dalam proses analisis, pendekatan ini menganjurkan perlunya pelibatan yang sebesar mungkin jumlah aktor, berikut keberagaman nilai-nilai (*preferensi, kepentingan, ideologi*) mereka dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan cara demikian, akan dimungkinkan dimilikinya sebuah "katalog sosial" yang lebih baik mengenai berbagai perspektif yang perlu dijadikan sebagai kerangka acuan saat memikirkan kebijakan yang sedang digarap. Para pengkritik pendekatan partisipatif, di sisi lain, sering melontarkan pendapat bahwa keterlibatan aktif warga negara yang

semakin meningkat justru akan cenderung merusak tatanan, merangsang timbulnya perdebatan bahkan konflik antarkelompok mengenai tujuan, dan prosedur program, sehingga terjadilah penundaan yang sia-sia dalam formulasi serta implementasi kebijakan itu. Bukan hanya itu, biaya pembuatan kebijakan dan implementasinya dengan sendirinya akan meningkat secara dramatis, dan mereka yang merasa kepentingannya terabaikan akan melampiaskan kekecewaannya dengan berusaha menghalangi program, menggunakan litigasi atau tuntutan ganti rugi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selain itu, kata mereka, di berbagai tempat di mana eksperimen partisipatif pernah dilakukan, terbukti telah terjadi peningkatan keruwetan dan konflik sosio-politik. Pendekatan partisipatif mungkin lebih bermanfaat secara maksimal sebagai penuntun penyusunan agenda, formulasi kebijakan, dan implementasi kebijakan dibandingkan pada tahapan lainnya. Dalam beberapa segi, pendekatan ini mungkin lebih baik jika dipandang sebagai suatu resep untuk perancangan awal atau merancang-ulang kebijakan, ketimbang sebagai pendekatan empirik untuk memahami proses implementasi maupun pembentukan kebijakan.

Mengenai tujuan diadakannya analisis kebijakan maka Weiss menyatakan *"the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming"*. (Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk

memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang).²⁵

Bertumpu pada uraian tersebut, evaluasi kebijakan publik menurut Weiss (1972:4) mengandung beberapa unsur penting.

1. Untuk mengukur dampak (*to measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.
2. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada suatu hasil (*outcomes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar.
3. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.
4. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Lebih lanjut Weiss menyatakan bahwa riset evaluasi kebijakan ber-tujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dari serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan program dan perbaikan program pada masa mendatang. Sungguhpun demikian, tujuan riset evaluasi kebijakan publik dapat dikelompokkan dalam dua macam tujuan, yaitu tujuan utama dan tujuan sosial. Tujuan utama evaluasi kebijakan publik adalah untuk

²⁵ Widodo, Jokowi. (2010), *Analisis Kebijakan Publik*, Bayu Media Publishing, Malang, hal. 114.

mengetahui sejauh mana keber-hasilan suatu kebijakan program, sedangkan tujuan sosialnya untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan program pada masa mendatang. Setidaknya keputusan tentang masa depan kebijakan menurut Weiss adalah:²⁶

1. *To Continue or discontinue the program.*
2. *To improve its practices and procedures.*
3. *To add or drop specific program strategies and techniques.*
4. *To institute similar programs elsewhere.*
5. *To allocate resources among competing program's.*
6. *To accept or reject a program approach or theory.*

Berdasarkan gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan utama analisis kebijakan publik adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Setelah diketahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan, tujuan kebijakan berikutnya adalah memberikan rekomendasi kebijakan berikutnya.

1.4.2. Konsep Teoritis Partisipasi Masyarakat

1.4.2.1. Definisi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam situasi baik secara mental, pikiran atau emosi dan perasaan yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan dalam upaya untuk memberikan sumbangan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut”. Menurut Salusu :“Partisipasi secara garis besar dapat

²⁶ *Ibid.*, hal. 115.

dikategorikan sebagai desakan kebutuhan psikologis yang mendasar pada setiap individu". Hal ini berarti bahwa manusia ingin berada dalam suatu kelompok untuk terlibat dalam setiap kegiatan. Partisipasi merupakan suatu konsep yang merujuk pada keikutsertaan seseorang dalam berbagai aktivitas pembangunan. Keikutsertaan ini sudah barang tentu didasari oleh motif-motif dan keyakinan akan nilai-nilai tertentu yang dihayati seseorang²⁷

Pada dasarnya, bila dilihat dari asal katanya, kata partisipasi berasal dari kata bahasa Inggris "participation" yang berarti pengambilan bagian, pengikutsertaan.²⁸ Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan.²⁹

Pengertian tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, dimana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.³⁰

²⁷ Salusu, J. (2006), *Pengambilan Keputusan Strategik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 104

²⁸ Echols, John M. dan Hassan Shadily. (2005), *Kamus Inggris Indonesia: An English – Indonesian Dictionary*. PT Gramedia, Jakarta, hal. 419

²⁹ Sumaryadi, I Nyoman. (2010) *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, hal. 46

³⁰ Djalal, Fasli. dan Supriadi, Dedi. (2001), *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Depdiknas Bapenas Adicitakaryanusa, Jakarta hal. 201-202

Kemudian secara khusus pengertian partisipasi masyarakat disebutkan oleh Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.³¹

Menurut Soegarda Poerbakawatja partisipasi masyarakat adalah suatu gejala demokrasi dimana sekelompok masyarakat diikutsertakan di dalam perencanaan serta pelaksanaan dari segala sesuatu yang berpusat pada kepentingan dan juga ikut memikul tanggung jawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya³²

H.A.R. Tilaar, mengungkapkan partisipasi masyarakat adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.³³ Sundariningrum dalam Sugiyah mengklasifikasikan partisipasi masyarakat menjadi 2 (dua) berdasarkan cara keterlibatannya, yaitu :³⁴

a. Partisipasi Langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu menampilkan kegiatan tertentu dalam proses partisipasi. Partisipasi ini terjadi apabila setiap orang dapat mengajukan

³¹ Adi, Isbandi Rukminto. (2007). *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan masyarakat*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal. 27

³² Poerbakawatja, Soegarda. (1981), *Ensiklopedi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta, hal. 251

³³ Tilaar, H.A.R. (2009), *Kekuasaan dan Pendidikan: Kajian Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Rinika Cipta, Jakarta, hal. 287

³⁴ Sugiyah. (2001), "Partisipasi Komite Sekolah dalam Penyelenggaraan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional di Sekolah Dasar (SD) Negeri IV Wates, Kabupaten Kulon Progo." *Tesis. PPs – UNY*, hal. 38

pandangan, membahas pokok permasalahan, mengajukan keberatan terhadap keinginan orang lain atau terhadap ucapannya.

b. Partisipasi tidak langsung

Partisipasi yang terjadi apabila individu mendelegasikan hak partisipasinya. Cohen dan Uphoff yang dikutip oleh Siti Irene Astuti D membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan. Dan Keempat, partisipasi dalam evaluasi.³⁵ Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat

³⁵ Dwiningrum, Siti Irene Astuti. *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal. 61

dari presentase keberhasilan program. Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan pogram yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan suatu individu atau kelompok dalam pencapaian tujuan dan adanya pembagian kewenangan atau tanggung jawab bersama.

1.4.2.2. Bentuk Partisipasi Masyarakat

Bentuk partisipasi masyarakat menurut Effendi, terbagi atas:³⁶

a. Partisipasi Vertikal

Partisipasi vertikal terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien.

b. Partisipasi horizontal

Partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya.

Menurut Basrowi, partisipasi masyarakat dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:³⁷

- a. Partisipasi fisik. Yakni jenis partisipasi masyarakat dalam bentuk menyelenggarakan atau terlibat langsung dengan berbagai program yang diselenggarakan dan diperuntukkan untuk diikuti.

³⁶ *Ibid.*, hal. 58.

³⁷ *Ibid.*

- b. Partisipasi non fisik. Yakni partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan

Pendapat lain disampaikan oleh Subandiyah yang menyatakan bahwa jika dilihat dari segi tingkatannya partisipasi dibedakan menjadi tiga yaitu: ³⁸

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
2. Partisipasi dalam proses perencanaan dan kaitannya dengan program lain.
3. Partisipasi dalam pelaksanaan.

Menurut Kokon Subrata, bentuk partisipasi terdiri dari beberapa hal yaitu: ³⁹

1. Turut serta memberikan sumbangan finansial.
2. Turut serta memberikan sumbangan kekuatan fisik.
3. Turut serta memberikan sumbangan material.
4. Turut serta memberikan sumbangan moril (dukungan, saran, anjuran, nasehat, petuah, amanat, dan lain sebagainya).

Menurut pemikiran Sherry Arnstein, ia mengatakan bahwa dari sudut kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan, terdapat tingkatannya sendiri-sendiri. Arnstein menformulasikan peran serta masyarakat sebagai bentuk dari kekuatan rakyat (*citizen participation is citizen power*). Peran partisipasi masyarakat menurut Arnstein adalah bagaimana

³⁸ Subandiyah (1982), "Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Kurikulum Muatan Lokal di SD se-Jawa tengah". *Skripsi, FIP-UNY*, hal.2.

³⁹ Kokon Subrata. (1999). *Dinamika Kelompok, Morale Kelompok, dan Kepemimpinan Kelompok*, Jurusan PLS-FIP IKIP, Bandung

masyarakat dapat terlibat dalam perubahan sosial yang memungkinkan mereka mendapatkan bagian keuntungan dari kelompok yang berpengaruh.⁴⁰

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.⁴¹ Adapun dalam penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif.

Menurut Bagman dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskripsi berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Sedangkan Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.⁴²

Secara umum penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami (*understanding*) dunia makna yang disimbolkan dalam perilaku masyarakat menurut perspektif masyarakat itu sendiri. Dan penelitian kualitatif adalah salah satu metode untuk mendapatkan kebenaran dan tergolong sebagai penelitian ilmiah

⁴⁰ Pratama, Bayu. (2019), “Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Gotong Royong Di Desa Bumi Etam Kecamatan Kaubun Kabupaten Kutai Timur”, *eJournal Pemerintahan Integratif*, hal. 279

⁴¹ Muhammad, Abdulkadir.(2004) *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung, hal. 112

⁴² Sudarto. (1995), *Metodologi Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 62

yang dibangun atas dasar teori- teori yang berkembang dari penelitian dan terkontrol atas dasar empirik.⁴³

Jadi dalam penelitian kualitatif ini bukan hanya menyajikan data apa adanya melainkan juga berusaha menginterpretasikan korelasi sebagai faktor yang ada yang berlaku meliputi sudut pandang atau proses yang sedang berlangsung.

1.5.2. Jenis Penelitian

Mengenai jenis penelitian yang dipakai oleh peneliti adalah jenis deskriptif kualitatif yang mempelajari masalah-masalah yang ada serta tata cara kerja yang berlaku. Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis dan menginterpretasikan kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Dengan kata lain penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan yang ada.⁴⁴ Bahwasanya penelitian deskriptif kualitatif dirancang untuk mengumpulkan informasi tentang keadaan-keadaan nyata sekarang yang sementara berlangsung.⁴⁵

Pada hakikatnya penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek dengan tujuan membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena yang diselidiki.⁴⁶

⁴³ Suprayogo, Imam Tobroni. (2001), *Metode Penelitian Sosial Agama* cet. 1, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 1

⁴⁴ Mardalis. (1999) *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, hal. 26

⁴⁵ Cevilla, Convelo G. dkk. (1993), *Pengantar Metode Penelitian*, Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 71

⁴⁶ *Ibid.*, hal.73

Jadi berdasarkan penjelasan di atas maka dengan jenis penelitian deskriptif kualitatif maka kelompok masyarakat di wilayah hukum Polsek Pakal serta para stakeholder dalam program Kampung Tangguh Semeru akan tergambarkan atau secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena yang diselidiki yakni mengenai bentuk partisipasi masyarakat di wilayah Pakal.

1.5.3. Sumber data

1. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh langsung dari penelitian lapangan dari sejumlah narasumber yang menyangkut informasi tentang pelaksanaan Pembebasan Bersyarat. Kemudian sumber data yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan.

2. Jenis Data

Untuk mengumpulkan data pada penelitian ini, penulis menggunakan dua jenis Bahan Hukum yaitu:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian lapangan, diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan penulis dari narasumber yang berhubungan dengan objek permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.
- b. Data sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan-peraturan dan ketentuan yang berlaku

1.5.4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam melakukan sebuah penelitian. Oleh karena itu, peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapatkan data yang valid. Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan.

a. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui dari responden yang lebih mendalam. Teknik pengumpulan data ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau self-report, atau setidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan pribadi. Susan Stainback (1988) mengemukakan bahwa: interviewing provide the researcher a means to gain a deeper understanding of how the participant interpret a situation or phenomenon than can be gained through observation alone. Jadi dengan wawancara, maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi, di mana hal ini tidak bisa ditemukan melalui observasi.⁴⁷ Untuk informan yang akan diwawancarai adalah sebagai berikut :

- 1) Kanit Binmas Polsek Pakal
- 2) Bhabinkamtibmas Polsek Pakal
- 3) Bhabinsa Polsek Pakal

⁴⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kombinasi*, Alfabeta, Bandung, 2009, hal. 316

- 4) 5 orang warga yang tergabung dalam pelaksana tugas Program Kampung Tangguh Semeru

b. Observasi

Observasi adalah cara pengambilan data dengan menggunakan mata, tanpa ada pertolongan alat standar lain untuk keperluan tersebut. Dalam kegiatan sehari-hari, seseorang selalu menggunakan mata untuk mengamati sesuatu. Observasi ini digunakan untuk penelitian yang telah direncanakan secara sistematis tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam program Kampung Tangguh Semeru

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah setiap bahan tertulis baik berupa karangan, memo, pengumuman, instruksi, majalah, buletin, pernyataan, aturan suatu lembaga masyarakat, dan berita yang disiarkan di media massa. Dengan demikian, metode dokumentasi adalah proses pengumpulan data dengan meneliti catatan atau dokumen penting yang sangat erat kaitannya dengan objek penelitian.

Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan dokumentasi kegiatan dan laporan program Kampung Tangguh Semeru

1.5.5. Metode Analisis Data

Analisa yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif, yaitu : “Suatu cara penelitian yang menggunakan dan menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis maupun lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh”.⁴⁸

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 242

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yang meliputi tiga tahapan yaitu mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan. Selain itu dilakukan proses siklus antara tahap-tahap tersebut, sehingga data yang terkumpul berhubungan dengan data yang lain. Tiga tahapan tersebut antara lain adalah :⁴⁹

1. Reduksi Data

Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi dari data *fieldnote*. Proses ini berlangsung terus sampai laporan akhir penelitian selesai ditulis. Reduksi data adalah bagian analisa yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang mungkin tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan.

2. Sajian Data

Adalah suatu rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan *research* dapat dilakukan. Sajian data dapat meliputi berbagai jenis matrik, gambar atau skema, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan juga tabel.

3. Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah memahami apa arti dari berbagai hal yang ditemui mulai melakukan pencatatan, peraturan-peraturan, pola-pola, dan atau pertanyaan-pertanyaan.

⁴⁹ Soekanto, Soerjono.(1985), *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*. Rajawali Pers. Jakarta. hal. 55

1.6. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan pada tesis ini, dapat dijabarkan sebagai berikut:

Bab I Tentang Pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian pustaka, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika penulisan;

Bab II berisi tentang analisis implelementasi Kampung Tangguh Semeru di kecamatan pakal dalam menghambat penyebaran laju pandemi Covid-19.

Bab III Berisi tentang analisis bentuk serta hambatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program Kampung Tangguh Semeru di Kecamatan Pakal Surabaya

Bab IV Tentang Penutup yang memberikan Kesimpulan dan Saran hasil penelitian