

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara memiliki wewenang dan kewajiban yang harus dipenuhi. Salah satu wewenang negara adalah mengatur seluruh wilayah dan masyarakat yang tinggal di dalam negara tersebut. Namun terlepas dari hal itu, sebuah negara memiliki kewajiban untuk melindungi, menjaga, serta mensejahterakan warganya. Administrasi publik memiliki peran yang penting dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Administrasi publik berada dan terdapat dalam seluruh proses kebijakan publik. Baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan publik ditentukan oleh kualitas administrasi publik yang dilaksanakan suatu negara.

Administrasi publik memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam suatu negara (Keban, 2008 : 17). Apa yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah yang dikerjakan pemerintah dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public services*), maupun yang berkenaan dengan program-program pembangunan. Kegiatan pemberian pelayanan publik dapat diamati dalam pelayanan rutin di bidang kesehatan, pendidikan, keamanan dan ketertiban, perijinan, dan sebagainya. Kegiatan yang berkenaan dengan pembangunan dapat diamati dari penyediaan barang-barang publik seperti pembangunan ekonomi (sarana dan prasarana fisik dan sosial), sistem sosial budaya, hukum politik, dan

pembangunan kualitas manusia, yang kesemuanya diarahkan untuk mengejar ketertinggalan, pengetasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan dan pengangguran.

Secara umum, kegiatan ini dapat dilihat dari apa yang secara formal dilakukan oleh dinas, badan dan kantor. Untuk melaksanakan tugasnya, dikerjakkan berbagai pegawai mulai dari pegawai tanpa bawahan samapai manajer publik tingkat atas yang memiliki banyak bawahan (Keban, 2008 : 17). Singkatnya, kegiatan administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan baik oleh pejabat struktural yang memimpin suatu unit maupun pejabat nonstruktural yang tidak memimpin suatu unit.

Sebagai amanat dari pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan salah satu tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, maka pemerintah indonesia telah melaksanakan pembangunan di berbagai sektor termasuk sektor kesehatan. Pelayanan dibidang kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah. Dalam dokumen yang dikeluarkan WHO pada 1978, pasal V menyebutkan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk kesehatan rakyatnya yang bisa dipenuhi hanya dengan adanya ketetapan mengenai ukuran-ukuran yang cukup dalam hal kesehatan dan sosial. Jelas bahwa kesehatan adalah hal penting yang berhak diperoleh setiap individu serta menjadi kewajiban bagi negara untuk menjamin agar setiap warga negaranya mampu untuk hidup sehat dan memanfaatkan pelayanan kesehatan. Selain itu kesehatan merupakan salah satu bagian dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human*

*Development Index* yang merupakan indikator dalam menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat (Ayuningtyas. 2014 : 6).

Seiring berjalannya waktu, muncul masalah kesehatan yang menjadi perhatian di Indonesia adalah penyebaran penyakit *Human Immunodeficiency Virus (HIV)* dan *Acquired Immuno Deficiency Syndrome (AIDS)*. *AIDS (Acquired Immunodeficiency Syndrome)* merupakan kumpulan gejala dan penyakit yang diakibatkan oleh menurunnya kekebalan tubuh yang disebabkan terinfeksi virus *HIV (Human Immunodeficiency Virus)*. Virus tersebut masih belum ditemukan vaksin atau obat untuk menyembuhkan sehingga HIV-AIDS menjadi fokus perhatian sampai saat ini.

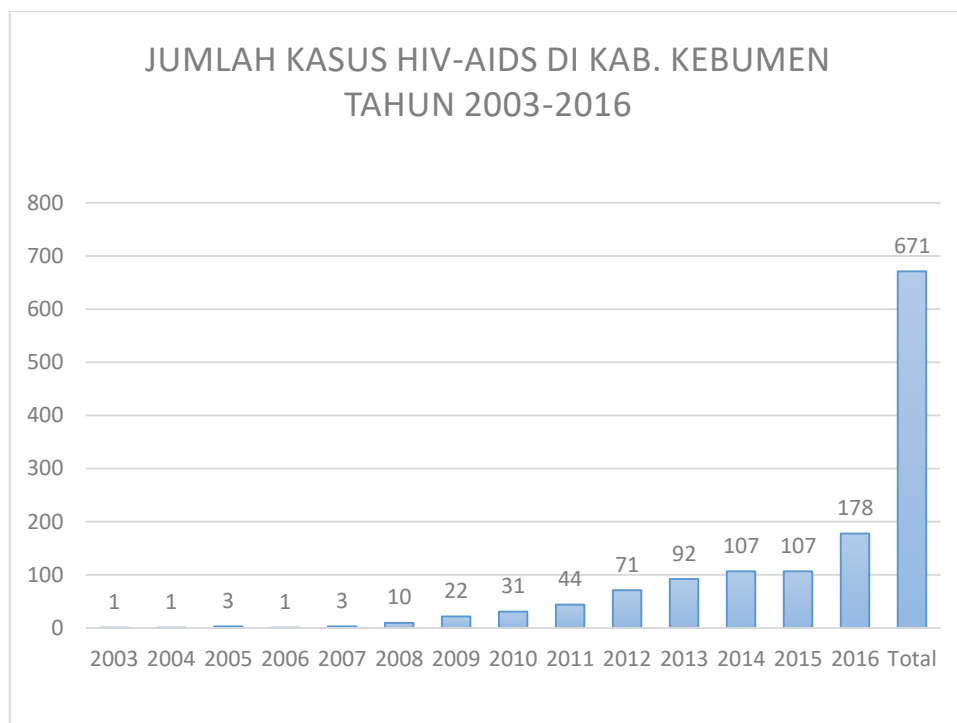
Di Indonesia, sejak pertama kali ditemukannya infeksi HIV pada tahun 1987, HIV tersebar di 368 dari 497 kabupaten/kota di seluruh provinsi. Pulau Bali adalah provinsi pertama tempat ditemukannya infeksi HIV-AIDS di Indonesia. Menurut UNAIDS (*United Nations Programme on HIV-AIDS*), di Indonesia ada sekitar 690 ribu orang pengidap HIV sampai tahun 2015. Dari jumlah tersebut, setengah persennya berusia antara 15 hingga 49 tahun. Wanita usia 15 tahun ke atas yang hidup dengan kondisi HIV sekitar 250 ribu jiwa. Angka kematian akibat AIDS mencapai 35 ribu orang. Dengan demikian terdapat anak-anak yatim piatu akibat kematian orang tua karena AIDS berjumlah 110.000 anak. (<http://www.alodokter.com/hiv-and-aids>)

Di Kabupaten Kebumen, jumlah kasus HIV-AIDS mengalami peningkatan setiap tahunnya. Di Kabupaten Kebumen sendiri kasus kasus HIV-AIDS tampak seperti fenomena gunung es. Artinya, kasus HIV-AIDS yang diketahui dan

dilaporkan hanyalah sebagian kecil dari jumlah sebenarnya yang terjadi sementara sebagian jumlah lainnya yang lebih besar tersembunyi dan tidak diketahui.

Gambar 1.1

Data Kasus HIV-AIDS yang Ditemukan di Kabupaten Kebumen



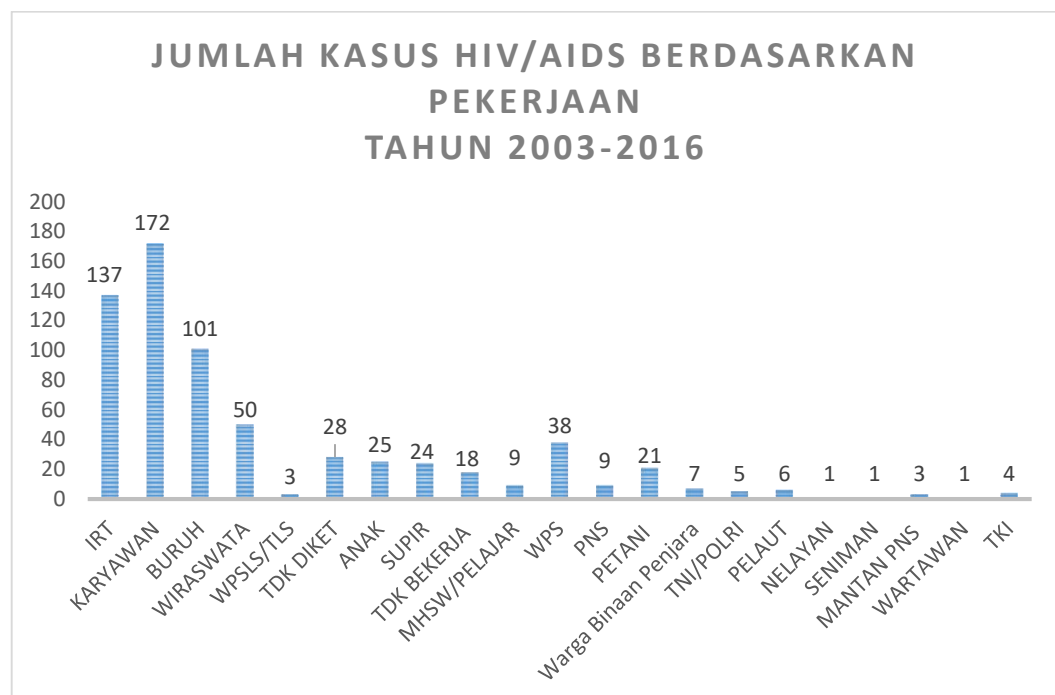
Sumber: Komisi Penanggulangan AIDS Kab. Kebumen

Dari data tersebut bisa diketahui bahwa jumlah kasus HIV-AIDS yang terdata dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2016 terus meningkat. Mulai dari tahun 2008 jumlah kasus yang terdata meningkat sebanyak lebih dari 10 kasus setiap tahun. Tahun 2014 dan 2015 adalah yang tertinggi yaitu 107 kasus. Di tahun 2016 sendiri sampai dengan bulan September sudah terdata sebanyak 129 kasus dan kemungkinan masih bisa bertambah di akhir tahun. Sampai saat ini total

keseluruhan dari tahun 2003 sampai dengan September 2016 sudah terjadi 622 kasus HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen.

Gambar 1.2.

Jumlah Kasus HIV-AIDS Berdasarkan Pekerjaan



Sumber: Komisi Penggulangan AIDS Kab. Kebumen

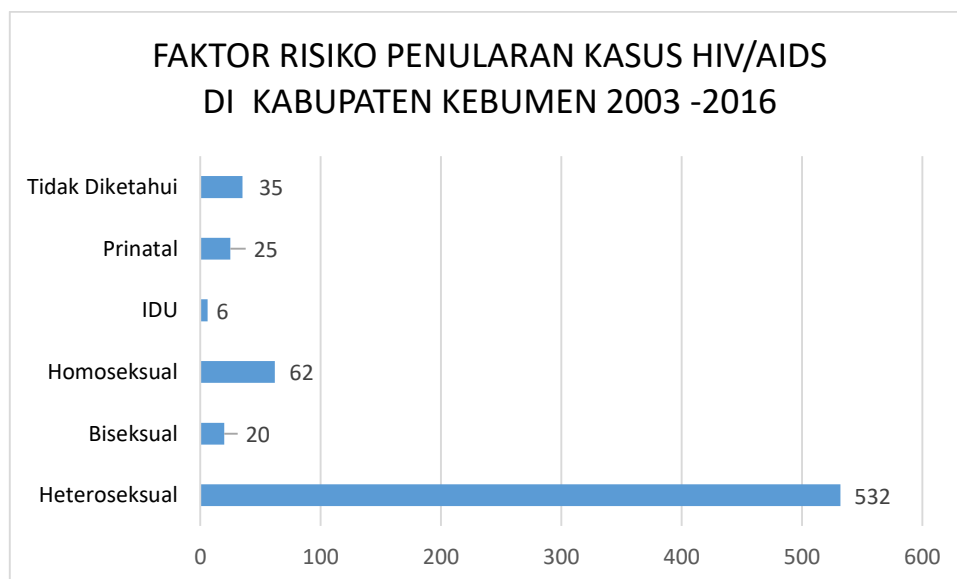
Dari banyaknya kasus HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen, karyawan adalah golongan yang paling banyak terjangkit HIV-AIDS dengan 172 kasus, Ibu rumah tangga dengan 137 kasus. Sedangkan peringkat ketiga tempati oleh buruh dengan 101 kasus.

Ada banyak penyebab tingginya penderita HIV-AIDS di kalangan ibu rumah tangga. Pertama, tertular dari suami yang positif HIV-AIDS tanpa

mengetauiinya kemudian menikah dan menularkannya secara tidak sengaja. Latar belakang suami yang terjangkit HIV-AIDS pun beragam. Salah satunya pecandu narkoba. Sebelum atau saat menikah suami merupakan pecandu narkoba, kemudian berhenti. Namun, suami terlanjur terjangkit dan tidak diobati kemudian menular ke istri setelah menikah. Bisa juga suami terjangkit HIV-AIDS akibat perilaku seks bebas dengan wanita beresiko terkena HIV-AIDS, seperti PSK. Kedua, HIV-AIDS di kalangan ibu rumah tangga disebabkan memang perilakunya yang memang beresiko, seperti pecandu narkoba, seks bebas atau PSK.

Gambar 1.3

Faktor Resiko Penularan Kasus HIV-AIDS



Sumber: Komisi Penanggulangan AIDS Kab. Kebumen

Banyak faktor yang membuat seseorang tertular HIV-AIDS. Di Kabupaten Kebumen dari tahun 2003 sampai dengan 2016, heteroseks atau juga hubungan dengan berganti ganti pasangan menjadi faktor yang paling banyak dengan 532

kasus. Kemudian diikuti homoseksual atau hubungan seks sesama pria dengan 62 kasus, perinatal 25 kasus, biseksual 20 kasus, IDU dengan 6 kasus dan tidak diketahui 35 kasus.

Dengan pertimbangan kondisi perkembangan kasus HIV-AIDS yang mengkhawatirkan di Kabupaten Kebumen, pemerintah daerah Kabupaten Kebumen menerbitkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS. Penanggulangan sendiri memiliki arti sebagai segala upaya yang meliputi pelayanan promotif, preventif, diagnosis, kuratif dan rehabilitatif yang ditujukan untuk menurunkan angka kesakitan, angka kematian, membatasi penularan serta penyebaran penyakit agar wabah tidak meluas ke daerah lain serta mengurangi dampak negatif yang ditimbulkannya. Kebijakan penanggulangan penyakit HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen bertujuan untuk mencegah dan mengurangi resiko penularan HIV-AIDS. Untuk itu dalam pelaksanaannya kebijakan harus diimplementasikan dengan baik untuk dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Kebijakan dan respon pemerintah dalam rangka penanggulangan HIV-AIDS maka di bentuklah Komisi Penanggulangan AIDS. Komisi Penanggulangan AIDS (KPA) adalah lembaga independen dibentuk dan bertugas mengkoordinasikan upaya penanggulangan AIDS yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat. Jika Komisi Penanggulangan AIDS sebagai lembaga koordinasi bertanggung jawab secara teknis terhadap penanggulangan AIDS maka Dinas Kesehatan bertanggung jawab dalam hal pelayanan kesehatan masyarakat.

Dalam mencari Orang Dengan HIV-AIDS (ODHA) baru dilakukan dengan 2 cara, yaitu mencari masyarakat yang bersedia menjadi VCT (*Voluntary Counseling and Testing*), dan melakukan pemeriksaan terhadap ibu hamil baik yang ditangani bidan maupun rumah sakit. Pemeriksaan terhadap ibu hamil sendiri merupakan program dari Kementerian Kesehatan yang bertujuan untuk meminimalisir penularan kepada anak jika si ibu merupakan ODHA. Pemeriksaan terhadap warga yang secara sukarela memeriksakan diri untuk mengetahui apakah yang bersangkutan ODHA atau tidak, selama tahun 2016, sampai dengan Juni sudah ada 4589 orang, dengan jumlah warga yang positif ODHA mencapai 90 orang atau 1,96 persen. Sedangkan pemeriksaan terhadap ibu hamil, pada tahun 2016, ada target 21.842 ibu hamil yang dideteksi, hingga Juni 2016 realisasinya mencapai 10.962 (24,65 persen). Ada 4 ibu hamil ODHA baru, dan 2 orang ODHA lama.

Mencari warga yang secara sukarela mau menjalani VCT tidak gampang. Cukup banyak warga yang menolak untuk menjalani VCT, dengan alasan takut. Padahal dengan menjadi VCT, yang bersangkutan bisa mengetahui sejak dini apakah negatif atau positif ODHA. Jika positif, ada upaya perawatan yang dilakukan dinas terkait, dengan harapan yang bersangkutan dapat hidup lebih baik, serta meminimalisir penularan ke ke warga lain.

Selama ini dalam anggapan banyak orang, penularan HIV-AIDS selalu dikaitkan dengan norma, moral dan agama. Memang benar bahwa beberapa kasus yang terjadi diakibatkan oleh tindakan yang tidak sesuai dengan ketiga hal tersebut. Pada kenyataannya saat ini, penularan HIV-AIDS pada banyak kasus tidak terkait langsung dengan norma, moral dan agama. Lihat saja penularan HIV melalui



transfusi darah dan jarum suntik. Ini sama sekali tidak ada kaitannya dengan pelanggaran norma, moral dan agama. Begitu juga dengan penularan HIV dalam ikatan pernikahan yang sah sama sekali tidak berkait dengan pelanggaran norma, moral dan agama. Adanya kegiatan sosialisai dan kampanye anti HIV-AIDS pun sebagian besar hanya difokuskan pada kalangan yang beresiko tinggi seperti anak muda dan pelajar yang rentan narkoba.

Akibat informasi HIV-AIDS yang dibalut dengan norma, moral dan agama, banyak orang yang kemudian lalai karena mereka merasa tidak melakukan kegiatan beresiko seperti kawin cerai. Padahal hal tersebut juga merupakan perilaku beresiko tertular HIV-AIDS karena hubungan seksual yang dilakukan dengan seseorang yang berganti pasangan. Informasi HIV-AIDS lain yang juga dibalut dengan norma, moral dan agama adalah mengaitkan penularan HIV-AIDS dengan lokasi atau lokalisasi pelacuran dan pekerja seks komersial (PSK). Maka lokasi dan lokalisasi pelacuran ditutup. Hal ini mengakibatkan sulitnya pengawasan terhadap penyebaran HIV-AIDS.

Masalah yang ada dalam rangka pengendalian HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen antara lain tentang status pengetahuan dan kesadaran masyarakat kurang. Masyarakat adalah bagian penting dan strategis dalam penanggulangan HIV-AIDS. Karena masyarakat dapat menjadi obyek sebagai dampak HIV-AIDS sekaligus dapat menjadi subyek sebagai pelaku penanggulangan HIV-AIDS. Sehubungan dengan peran masyarakat sebagai subyek status pengetahuan dan kesadaran HIV-AIDS pada masyarakat perlu ditingkatkan.

“Faktor yang menjadi salah satu penghambat dalam kebijakan ini adalah masih banyak masyarakat yang tidak terlalu peduli pada kesehatan mereka. masyarakat masih enggan untuk melakukan tes HIV-AIDS, baik datang secara pribadi ke puskesmas atau rumah sakit maupun melalui tes gratis yang diadakan Dinas Kesehatan di desa-desa walaupun identitas masyarakat tersebut dijaga kerahasiaannya.”

(Maryati, Seksi Pengendalian Dan Pemberantasan Penyakit (P3) Dinas Kesehatan Kab Kebumen)

Permasalahan yang dihadapi ODHA dan orang yang hidup dengan para ODHA (OHIDA) bukan hanya masalah medis semata, tetapi juga sosial yang justru jauh lebih kompleks. Resistensi dan penolakan masyarakat atas keberadaan ODHA masih sangat kuat, sehingga upaya mengintegrasikan program pemberdayaan ODHA dalam kehidupan masyarakat harus dilaksanakan dengan sangat hati-hati.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, peneliti tertarik melakukan penelitian tentang pelaksanaan kebijakan penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang HIV-AIDS. Oleh karena itu judul yang dipilih adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Tingginya jumlah kasus HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen
2. Rendahnya kesadaran masyarakat akan bahaya penyakit HIV-AIDS.
3. Belum meratanya informasi mengenai bahaya penyakit HIV-AIDS maupun kebijakannya.

4. Stigma negative masyarakat terhadap HIV-AIDS
5. Sulitnya mengajak masyarakat untuk melakukan tes HIV

### **1.3 Perumusan Masalah**

Pada proses pengimplementasian kebijakan terdapat kendala ataupun masalah yang membuat kebijakan ini tidak berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka didapatkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen (telaah pasal 7)?
2. Faktor apa saja yang mendorong dan menghambat pengimplementasian Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian mengenai implementasi Peraturan Daerah No 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen (telaah pasal 7) adalah sebagai berikut:

1. Untuk deskripsikan implementasian kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS dalam menanggulangi penyakit tersebut.
2. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi peraturan daerah nomor 2 tahun 2013 tentang penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1. Bagi Penulis**

Adanya penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai pengimplementasian peraturan daerah nomor 2 tahun 2013 tentang penggulungan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen.

### **2. Bagi Pihak-pihak Terkait dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah Kabupaten Kebumen dalam memecahkan masalah yang dihadapi berkaitan dengan upaya penanggulangan penyakit HV/AIDS di Kabupaten Kebumen.

### **3. Bagi Universitas**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi dan referensi untuk penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan kebijakan penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen.

### **4. Bagi Masyarakat**

Dari hasil penelitian ini diharapkan juga memberikan pengetahuan dan informasi bagi masyarakat mengenai peran mereka dalam rangka membantu dan memotivasi ODHA dengan tidak melakukan diskriminasi serta membantu pemda setempat dalam menjalankan program-program yang dilakukan dalam hal penanggulangan HIV-AIDS.

## **1.6 Penelitian Terdahulu**

Pembahasan terkait dengan Implementasi Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan HIV-AIDS telah ada sebelumnya namun dengan lokus penelitian yang berbeda. Berikut ini penelitian terdahulu terkait dengan Implementasi Peraturan Daerah Tentang Penanggulangan HIV-AIDS

Tabel 1.1

## Penelitian Terdahulu

1	Judul	Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV dan AIDS di Jawa Tengah
	Nama	Afriani Hanna Sagala,
	Tahun	2013
	Tujuan Penelitian	Mendeskripsikan proses implementasi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS, dan mendeskripsikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan penanggulangan HIV dan AIDS di Jawa Tengah
	Metode Penelitian	Metode penelitian kualitatif
	Hasil	Implementasi kebijakan ini masih berjalan kurang optimal. Hal ini terlihat dari beberapa aspek ketetapan implementasi yang masih dirasakan kurang optimal dalam pelaksanaannya. Terdapat juga adanya factor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor itu adalah komunikasi, sumber daya, kondisi lingkungan dan disposisi.
2	Judul	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penanggulangan <i>Human Immunodeficiency Virus (HIV)</i> dan <i>Acquired Immuno Deficiency Syndrome (AIDS)</i> di Kabupaten Semarang
	Nama	Diyannita Indah Kurniasari
	Tahun	2014

Tujuan Penelitian	Mengetahui bagaimana kebijakan tersebut dijalankan dan hambatan apa saja yang dihadapi dalam implementasi tersebut.
Metode Penelitian	Metode penelitian kualitatif
Hasil	<p>1. Implementasi kebijakan ini telah dilaksanakan dengan cukup baik oleh Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Semarang. Hal ini dilihat dari sudah dilaksanakannya sosialisasi kepada kelompok sasaran, tersediannya sumber daya mausia maupun finansial serta pelayanan kesehatan.</p> <p>2. Masih adanya berbagai hambatan dalam pelaksanaan, baik dari internal maupun eksternal. Dalam hambatan internal masih diperlukan peningkatan dalam efektifitas struktur organisasi Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Semarang. Hal ini dilihat karena belum seluruh instansi dan lembaga di dalam Komisi Penanggulangan AIDS yang menjalankan peran dan fungsinya dalam Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Semarang. Sedangkan dari eksternal, hambatan yang muncul disebabkan masih rendahnya tingkat pendidikan dari para Pekerja Seks Komersial (PSK) yang menyebabkan sosialisasi yang diberikan tentang Penanggulangan HIV-AIDS akan sulit dipahami.</p>

### 1.7 Landasan Teori

Kerlinger (Pasolong, 2011 : 9), mendefinisikan teori adalah serangkaian konstruk (konsep), batasan dan proposisi, yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan merinci hubungan-hubungan

antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi (Pasolong. 2011 : 9), teori adalah serangkaian asumsi, proposisi, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.

Prajudi Atmosudirdjo (Pasolong. 2011 : 9), teori adalah merupakan suatu pendapat (*opinion, view*) yang diperoleh melalui pemikiran rasional menurut suatu prosedur atau proses tertentu yang disebut prosedur akademik atau prosedur ilmiah (*scientific method*) oleh karena melalui langkah-langkah tertentu yang logis rasional. Jadi, dapat disimpulkan teori adalah serangkaian konsep yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut yang membantu kita memahami sebuah fenomena.

### **1.7.1 Administrasi Publik**

Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig (Pasolong. 2011 : 7), mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus, mendefinisikan administrasi publik adalah

- (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik,
- (2) koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.



(3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan–kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Dwight Waldo (Pasolong. 2011 : 8), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Sedangkan Nicholas Henry (Pasolong. 2011 : 8) , mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar responsif terhadap kebutuhan sosial. Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

### **1.7.2 Paradigma Administrasi Publik**

Administrasi publik telah berkembang melalui berbagai paradigma. Tiap paradigma mempunyai ciri tertentu sesuai dengan fokus dan lokusnya. Paradigma yang akan dibahas disini adalah *Good Governance*.

Menurut Wirman Syafri (2012 : 177) negara, sebagai satu undur *governance*, didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sector public (swasta). Sector swasta meliputi perusahaan yang bergerak diberbagai bidang sector informal lain. Ada yang beranggapan bahwa sector swasta

adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian, sector swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena karena sector swasta mempunyai pengaruh terhadap kewajiban social, politik dan ekonomi. Sementara itu, masyarakat (*society*) terdiri dari individual ataupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara social, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan lain-lain.

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian (Syafri, 2012 : 177). Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan berkedilan social. Kedua, aspek fungsional atas pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan pengertian di atas, *good governance* berorientasi pada:

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada tujuan nasional
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Dalam mewujudkan praktek *Good Governance*, disyaratkan sinergi antara tiga pelaku yakni pemerintah, swasta dan masyarakat.

### **1.7.3 Kebijakan Publik**

Thomas R. Dye (Pasolong. 2011 : 39), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih melakukan sesuatu maka harus ada

tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

James Anderson, memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud (Leo Agustino. 2006 : 7). Di dalam pandangan David Easton (Subarsono. 2013: 3) ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

William Dunn (Pasolong. 2011 : 39), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Adapun tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut (Budi Winarno, 2011: 35-37)

1. Tahap penyusunan agenda

Dalam tahap ini berbagai masalah akan berkompetisi dahulu agar dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada tahap ini dimungkinkan ada

masalah yang tidak tersentuh sama sekali, sementara masalah lainnya akan menjadi fokus pembahasan, atau ada masalah-masalah tertentu yang akan tertunda dalam waktu yang lama.

## 2. Tahap formulasi kegiatan

Di tahap ini, masalah-masalah didefinisikan kemudian dicari pemecahan Masalah yang terbaik. Pemecahan permasalahan tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam tahap ini, para aktor penentu kebijakan tersebut masing-masing juga akan ikut dalam menentukan kebijakan yang akan dibuat.

### a. Adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari kebijakan tersebut akan diadopsi. Dengan dukungan dari pihak legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

### b. Implementasi kebijakan

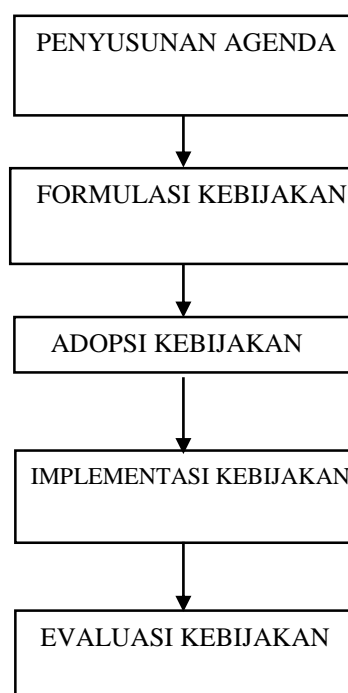
Keputusan program kebijakan yang telah diambil selanjutnya akan di implementasikan. Implementasi kebijakan artinya kebijakan yang diambil akan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah. Dalam tahap ini kemungkinan yang terjadi adalah ada beberapa kebijakan yang diterima atau dilaksanakan oleh para implementor (pelaksana), ada pula yang tidak mendapat dukungan dari pelaksana sehingga kebijakan yang telah diambil tidak dilaksanakan di lapangan.

c. Evaluasi kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah yang ada.

Gambar 1.4

Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Sumber : Budi Winarno (2011: 36)

Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan atau dipilih oleh pemerintah. Tindakan tersebut memiliki maksud dan tujuan tertentu dan kebijakan yang dipilih memiliki cakupan yang begitu luas, karena ketika pemerintah menetapkan sebuah kebijakan publik maka disitulah pemerintah sedang menurunkan nilai-nilai pada masyarakat yang akan diaturnya. Jadi dalam pemilihan

kebijakan tersebut haruslah dapat dilaksanakan dalam bentuk nyata bukan sekedar pernyataan kebijakan semata.

#### **1.7.4 Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Daniel mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (Leo Agustino. 2006 : 139), implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Ripley dan Franklin (Winarno, 2011: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah Undang-Undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Sementara itu, Grindle (Winarno, 2011: 149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya 'a policy delivery system', dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, van Meter dan van Horn (Agustino, 2014:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-

individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Setelah melakukan pembatasan mengenai apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan langkah berikutnya yang dilakukan oleh van Meter dan van Horn adalah memberi pembedaan antara apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan, pencapaian kebijakan dan apa yang secara umum menunjuk kepada dampak kebijakan.

Kemudian Van Meter dan Van Horn menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut dua karakteristik berbeda, yakni : jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dalam dua hal. *Pertama*, implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. *Kedua*, proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Ada yang menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis. Kebijakan yang menetapkan perubahan-perubahan dalam hubungannya dengan pemeran serta yang terlibat dalam proses implementasi akan lebih sulit dilaksanakan daripada kebijakan-kebijakan yang membutuhkan hanya perubahan kecil dalam hubungan-hubungan yang mantap.

Orang sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau pengambil keputusan. Akan tetapi dalam kenyataan dapat dilihat bahwa betapapun baiknya rencana yang

telah dibuat tetapi tidak ada gunanya apabila itu tidak dilaksanakan dengan baik dan benar. Ia membutuhkan pelaksana yang benar-benar jujur, untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan memperhatikan rambu-rambu pemerintah yang berlaku. (Harbani Pasolong. 2011 : 57). Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain (Subarsono. 2013 : 89)

### **1.7.5 Model Implementasi**

Implementasi kebijakan membutuhkan suatu model sebagai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan. Model adalah suatu kerangka sederhana yang merupakan sebuah metode untuk memudahkan penjelasan terhadap suatu fenomena. Model dapat digunakan sebagai pedoman yang sangat bermanfaat dalam penelitian

#### **A. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle (Hamdi, 2014:154-157)**

Model pertama yang berpendekatan *top-down* dikemukakan oleh Merilee S. Grindle. Pendekatannya disebut dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu :



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

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

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest Affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang diinginkan)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskan pada pola ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

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

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

e. *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committes* (sumber-sumber daya yang digunakan)

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

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah :

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

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

b. *Institution and Regime Characteristic* (karaktersitik 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 pelaksana)

Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh isi dan 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 apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

B. Implementasi Kebijakan menurut Donald Van Metter Dan Carl Van Horn (Winarno, 2012:158-176)

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel, menurut Van Horn dan Van Metter yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakn di level warga, maka agak sulit

memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

## 2. Sumberdaya

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

Tetapi di luar sumber daya manusia, terdapat sumber daya yang lain perlu diperhitungkan juga, ialah sumber daya finansial. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan untuk merealisasikan tujuan yang hendak dicapai.

## 3. Karakter Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas

cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin banyak pula agen yang dilibatkan.

#### 4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan agen pelaksana akan banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang mungkin para pelaksananya tidak mengetahui kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

#### 5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

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

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif 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 gagalnya implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk melaksanakan implementasi kebijakan harus memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

C. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (Hamdi, 2014:144-148)

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

1. Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan digarap, meliputi :

a. Kesukaran-kesukaran Teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya : kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping 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 jelas dan tegas. 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.

d. 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 Kebijakan 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 aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

- b. Keterandalan teori kasualitas yang diperlukan

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

- c. Ketepatan 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 di antara lembaga-lembaga atau instansi-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 koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

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

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, 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-badan pelaksana.

f. 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 *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk dilaksanakan oleh pejabat level lokal.

g. Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Variabel-variabel di Luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi

a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan 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 juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan kebijakan publik.

b. Dukungan publik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-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 di lapangan.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) 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

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

D. Implementasi Kebijakan Publik menurut George C. Edward III (Winarno, 2012: 177-214)

Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang disampaikan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu : (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; dan (4) struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III adalah komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasinya juga berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada bagian yang tepat. Selain itu kebijakan yang dikomunikasikan juga harus tepat, akurat dan konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu :

- a. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.

- b. *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu.
- c. *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering diubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan di bagian pelaksana.

## 2. Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Menurut Edward III, sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. *Staff*, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi adalah dikarenakan staf yang tidak cukup mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b. *Infomasi*, dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk, yaitu : (1) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan; (2) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi.
- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi pelaksana kebijakan yang ditetapkan secara poltik.

- d. *Fasilitas*, salah satu faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan adalah fasilitas fisik. Tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

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

- a. *Penangkatan Birokrat*, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi terhadap kepentingan warga.
- b. *Intesif*, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah

dengan manipulasi intensif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi intensif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat, menurut George C Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sebagian sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.



Dua karakteristik menurut George C Edward III yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik adalah melakukan *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan melakukan *Fragmentasi*. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan pegawai (atau pelaksana kebijakan/ administrator/ birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Berdasarkan berbagai model teori implementasi kebijakan publik di atas, maka penulis memilih memilih teori dari George C. Edward III untuk diterapkan dalam penelitian ini mengenai implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen (telaah pasal 7). Hal ini disebabkan karena model cocok dengan kondisi yang ada di lapangan.

#### **1.7.6 HIV-AIDS**

HIV adalah singkatan dari *Human Immunodeficiency Virus*. Virus ini menyerang sistem kekebalan tubuh dan melemahkan kemampuan tubuh untuk melawan infeksi dan penyakit. HIV belum bisa disembuhkan, tapi ada pengobatan yang bisa digunakan untuk memperlambat perkembangan penyakit. Pengobatan ini juga akan membuat penderitanya hidup lebih lama, sehingga bisa menjalani hidup dengan normal. Dengan diagnosis HIV dini dan penanganan yang efektif, pengidap HIV tidak akan berubah menjadi AIDS. AIDS singkatan dari *Acquired Immuno*

*Deficiency Syndrome* adalah stadium akhir dari infeksi virus HIV. Pada tahap ini, kemampuan tubuh untuk melawan infeksi sudah hilang sepenuhnya. HIV adalah jenis virus yang rapuh. Tidak bisa bertahan lama di luar tubuh manusia. HIV bisa ditemukan di dalam cairan tubuh dari orang yang terinfeksi. Cairan yang dimaksud adalah cairan sperma, cairan vagina, cairan anus, darah, dan ASI. HIV tidak bisa menyebar melalui keringat atau urine.

Di Indonesia faktor penyebab dan penyebaran virus HIV-AIDS terbagi menjadi dua kelompok utama, yaitu melalui hubungan seks yang tidak aman dan bergantian jarum suntik saat menggunakan narkotika. Berikut ini adalah beberapa cara penyebaran HIV lainnya:

- Penularan dari ibu kepada bayi pada masa kehamilan, ketika melahirkan atau menyusui.
- Melalui seks oral.
- Pemakaian alat bantu seks secara bersama-sama atau bergantian.
- Melalui transfusi darah dari orang yang terinfeksi.
- Memakai jarum, suntikan, dan perlengkapan menyuntik lain yang sudah terkontaminasi, misalnya spon dan kain pembersihnya.

#### **1.7.7 Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS**

Kebijakan penanggulangan HIV-AIDS meliputi :

- a. Penanggulangan HIV-AIDS harus memperhatikan nilai-nilai agama dan budaya, norma kemasyarakatan, menghormati harkat dan martabat

- manusia, serta memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender;
- b. Mengintegrasikan penanggulangan HIV-AIDS dalam program pembangunan di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten;
  - c. Penanggulangan HIV-AIDS dilakukan secara sistematis dan terpadu, mulai dari peningkatan perilaku hidup sehat, pencegahan penyakit, perawatan, dukungan dan pengobatan bagi ODHA;
  - d. Penanggulangan HIV-AIDS dilakukan oleh masyarakat dan Pemerintah Daerah secara bersama berdasarkan kemitraan;
  - e. Kelompok rawan dan ODHA berperan aktif dalam upaya penanggulangan HIV-AIDS; dan
  - f. Dukungan kepada ODHA yang miskin bertujuan untuk pemberdayaan dan mempertahankan kehidupan sosial, ekonomi yang layak dan produktif.

#### **1.7.8 Program Penanggulangan HIV-AIDS**

Dalam upaya menanggulangi HIV-AIDS, Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten Kebumen membuat sejumlah program. Adapun program penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen, sebagai berikut:

- a. Pencegahan

Dalam Penanggulangan AIDS, upaya pencegahan merupakan program yang dilakukan secara menyeluruh oleh anggota KPA Kabupaten Kebumen dan memberdayakan masyarakat dalam pelaksanaan Program tersebut. Terdapat beberapa program pencegahan yang menjadi prioritas yaitu :

- Program Pencegahan melalui Transmisi Seksual
- Program pencegahan ditempat Kerja/Perusahaan
- Program pencegahan pada usia remaja/umur 15-24 Tahun
- Pemberdayaan masyarakat dalam Penanggulangan AIDS melalui program Warga Peduli AIDS
- Program Pencegahan positif dari ODHA ke pasangan dan ke orang lain.
- Program pencegahan pada pengguna Narkoba
- Program pencegahan pada kelompok tertentu
- Program Pencegahan melalui deteksi dini test HIV

b. Program Pengobatan

Pada program pengobatan, terdapat beberapa prioritas program yang disesuaikan dengan perkembangan kasus HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen yaitu :

- Akses layanan ARV kepada ODHA
- Dukungan Perawatan rawat jalan dan rawat inap pasien HIV
- Program Pencegahan dari ibu Ke anak

c. Program Rehabilitasi (Mitigasi Dampak)

Program rehabilitasi ODHA merupakan program untuk mendukung ODHA dalam proses pemulihan secara psikologis dan bantuan sosial.

Program tersebut diantaranya :

- Program pendampingan ODHA
- Program bantuan Nutrisi

- Program bantuan ekonomi produktif
- d. Program Lingkungan Kondusif
  - Program Jejaring Kemitraan Organisasi dan Jejaring dengan Kecamatan
  - Program Peningkatan Pengetahuan tentang HIV-AIDS kepada kader WPA

### **1.8 Fenomena Penelitian**

Penelitian ini berusaha untuk meneliti dan mengetahui hal-hal yang terjadi terutama berusaha untuk mengulas dan menggambarkan mengenai bagaimana jalannya proses implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS Di Kabupaten Kebumen (telaah Pasal 7). Aspek-aspek yang menjadi fenomena penelitian antara lain:

- A. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen (telaah pasal 7)
  - 1. Tujuan penanggulangan HIV-AIDS  
Tujuan berkenaan dengan apa yang ingin dikerjakan dalam melaksanakan perda tersebut.
  - 2. Sasaran program penanggulangan HIV-AIDS  
Sasaran program berkenaan dengan hasil dan target yang ingin dicapai dalam pelaksanaan perda tersebut.
  - 3. Keterlibatan pemerintah, masyarakat dan swasta

Keterlibatan pemerintah, masyarakat dan swasta berkenaan dengan peran dan tugas ketiganya dalam pelaksanaan perda.

4. Kesiapan masyarakat

Kesiapan masyarakat berkenaan dengan pengetahuan dan keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan perda tersebut.

5. Ketersediaan layanan kesehatan

Ketersediaan layanan kesehatan berkenaan dengan sarana prasaranan yang mendukung pelaksanaan perda tersebut.

B. Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen

1. Komunikasi

Komunikasi dalam hal ini berkenaan dengan penyaluran informasi dan penerimaan informasi dalam pelaksanaan perda tersebut.

2. Sumber daya

Sumber daya dalam hal ini berkenaan dengan ketersediaan sumber daya manusia, finansial dan fasilitas yang mencukupi untuk mendukung implementasi perda tersebut.

3. Disposisi

Disposisi dalam hal ini berkenaan dengan komitmen, sikap atau respon para pelaksana perda tersebut.

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi dalam hal ini berkenaan dengan pedoman dan pembagian tugas dalam pelaksanaan perda tersebut.

## **1.9 Metode Penelitian**

Penelitian pada dasarnya adalah salah satu cara untuk mencari jawaban permasalahan-permasalahan atas suatu permasalahan, sedangkan jawaban permasalahan tersebut berupa data-data hasil penelitian yang didapat dari penggunaan metode-metode tertentu. Metode penelitian ini berfungsi sebagai alat bantu penelitian dalam memberikan suatu penafsiran terhadap suatu permasalahan yang dihadapi seorang peneliti.

### **1.9.1 Desain penelitian**

Desain penelitian melingkupi berbagai informasi penting tentang rencana penelitian. Menurut Afifuddin dkk (2009:47) menjelaskan bahwa desain penelitian diuraikan tentang pertanyaan focus penelitian, tujuan penelitian, variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian, dan berbagai prosedur untuk penentuan *sample/key* informan , penggalan dan analisis data. Desain dalam penelitian kualitatif bersifat umum , berubah-ubah, dan berkembang sesuai dengan situasi dilapangan , desain hanya digunakan sebagai asumsi untuk melakukan penelitian , oleh karena itu , desain harus bersifat fleksibel dan terbuka. Jenis Penelitian ada tiga macam, yaitu :

1. Penelitian Eksploratif, yaitu berusaha untuk menggali atau menjajaki ada tidaknya atau ingin mengetahui secara lebih mendalam terhadap suatu permasalahan.
2. Penelitian Deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan gejala sosial tertentu. Dalam penelitian ini belum ada hipotesis, tetapi sudah ada analisa namun belum begitu mendalam.

Contohnya, analisis induktif-deduktif, analisis prosentase, analisis tabel. Sedangkan yang lain menyebutkan bahwa penelitian deskriptif itu adalah sebuah penelitian dengan cara mengumpulkan data sebanyak-banyaknya mengenai faktor-faktor yang merupakan pendukung dalam proses monitoring implementasi program bantuan siswa miskin, kemudian menganalisis faktor-faktor tersebut untuk merumuskan sebuah perencanaan strategis.

3. Penelitian Eksplanatori, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengetahui besar kecilnya hubungan dan pengaruh dari satu variabel terhadap variabel lainnya, untuk menguji hipotesis yang diajukan (diterima atau ditolak). Jadi, dalam penelitian ini sudah ada hipotesisnya.

Berdasarkan jenis penelitian yang dikemukakan tersebut diatas, peneliti memilih menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Dengan demikian data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Apabila terdapat angka-angka, itu sifatnya hanya sebagai pendukung atau penunjang. Penelitian deskriptif juga bertujuan untuk memperoleh gambaran secara rinci mengenai keadaan obyek atau subyek pengamatan. Poerwandari 1998 (afifuddin dkk 2009:130) penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan dan mengolah data yang sifatnya deskriptif, seperti transkrip wawancara, catatan lapangan, gambar, foto, rekaman, video, dan lain-lain. Dalam penelitian kualitatif perlu ditekankan tentang pentingnya kedekatan dengan orang-orang dan situasi penelitian agar peneliti memperoleh pemahaman jelas tentang realitas dan kondisi kehidupan nyata.



### **1.9.2 Situs Penelitian**

Situs berkaitan dengan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Peneliti di dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian penelitian dan atau pokok persoalan yang akan diteliti adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen.

Sedangkan yang menjadi lokus atau wilayah dari penelitian ini Kabupaten Kebumen yang secara khusus dibentuk oleh pemerintah dengan tujuan menekan laju pertumbuhan penularan HIV-AIDS. Ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup penelitian dan mempertajam fenomena yang menunjukkan adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan yang terjadi.

### **1.9.3 Subyek Penelitian**

Dalam penelitian kualitatif ada beberapa istilah yang digunakan untuk menunjuk subyek penelitian. Ada yang mengistilahkan informan memberikan informasi tentang suatu kelompok atau entitas tertentu dan informan bukan diharapkan menjadi representasi dari kelompok atau entitas tersebut. Istilah lain adalah partisipan. Partisipan digunakan, terutama apabila subyek-subyek mewakili suatu kelompok tertentu dan hubungan antara peneliti dengan subyek penelitian dianggap bermakna bagi subyek. Kedua istilah tersebut secara substansial dipandang sebagai instrument utama dalam penelitian kualitatif. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Moleong, 2007: 132). Kegunaan informan bagi peneliti adalah

membantu agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat menambahkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti.

Dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa informan untuk menjadi narasumber yang dapat dipercaya yang mempunyai pandangan dan wawasan yang luas mengenai adalah Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS di Kabupaten Kebumen. Adapun informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah KPAD Kab Kebumen, Masyarakat dan LSM terkait.

#### **1.9.4 Jenis Data**

Terdapat dua jenis data yang mendukung dalam penelitian ini yaitu data yang berbentuk teks dan data yang berbentuk kata-kata. Data yang berbentuk teks didapatkan dari studi dokumentasi yang diambil dari catatan-catatan, arsip, maupun teori yang diambil dari buku maupun internet. Sedangkan data yang berbentuk kata-kata diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan antara peneliti dengan informan.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Menurut sumbernya, data penelitian digolongkan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Adapun sumber yang dapat digunakan untuk membantu penelitian ini berupa:

##### **a. Data Primer**

Data primer adalah responden, dimana peneliti dapat memperoleh data secara langsung dari sumbernya. Sumber dari data primer dalam

penelitian adalah wawancara secara mendalam (indepth interview) terhadap informan dan observasi langsung ke obyek penelitian di KPAD Kab Kebumen, Masyarakat dan LSM terkait.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Data ini diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subyek penelitiannya. Data sekunder seperti laporan-laporan, data dokumentasi, buku, majalah dan jurnal dan sumber-sumber lain yang relevan.

#### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Data merupakan salah satu komponen riset, artinya tanpa data tidak akan ada riset. Data yang akan dipakai dalam riset haruslah benar, karena data yang salah akan menghasilkan informasi yang salah. Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, dan cara paling mudah, tepat dan sistematis, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pada dasarnya dalam penelitian ada banyak teknik pengumpulan data yang dapat digunakan, namun yang digunakan hanya beberapa saja dalam upaya untuk mengumpulkan data yang relevan maka cara yang digunakan adalah wawancara, dokumentasi, dan observasi, studi pustaka.

Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data melalui :

- a. Wawancara, dilakukan secara *face to face* terhadap responden, dimaksudkan untuk mencari fakta-fakta atau informasi yang belum

terungkap sehingga suatu fenomena sosial dapat dipahami. Mendapatkan informasi melalui tanya jawab langsung terhadap pihak-pihak yang sengaja dipilih dengan maksud agar memberikan informasi yang diperlukan dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

- b. Dokumentasi, dilakukan dengan cara mengumpulkan data setiap bahan tertulis. Pada dasarnya dokumen sebagai sumber data yang dapat digunakan untuk menguji, menafsirkan atau bahkan meramalkan. Dokumen yang dimanfaatkan dapat berasal dari mana saja sepanjang berhubungan dengan fokus penelitian., berupa arsip-arsip dan laporan pada pemerintah terkait.
- c. Observasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan terhadap kenyataan-kenyataan yang terlihat dan terdengar mengenai obyek penelitian.
- d. Studi Pustaka, teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencari informasi dari literatur dan buku yang relevan dari penelitian.

### **1.9.7 Analisis Dan Interpretasi Data**

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan dan selama di lapangan hingga penulisan hasil penelitian. Pada saat sebelum dilakukan analisis data dilakukan analisis terhadap data hasil studi terlebih dahulu dan data sekunder. Hal tersebut digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Namun demikian fokus penelitian masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti terjun ke lapangan.

Saat data telah terkumpul maka kemudian dilakukan analisis data menggunakan teknik analisis komponensial. Analisis dilakukan berdasarkan data

yang masuk dan diolah sedemikian rupa sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.

Teknik analisis komponensial digunakan dalam analisis kualitatif untuk menganalisis unsur-unsur yang memiliki hubungan-hubungan yang kontras satu sama lain dalam domain-domain yang telah ditentukan untuk dianalisis secara lebih terperinci. Unsur-unsur atau elemen-elemen yang kontras akan dipilih oleh peneliti dan selanjutnya akan dicari term-term yang dapat mewadahnya.

Teknik ini baru layak dilakukan kalau seluruh kegiatan observasi dan wawancara yang berulang-ulang telah memperoleh hasil maksimum sesuai dengan yang diharapkan dalam penelitian. Dalam penelitian ini kegiatan analisis dimulai dengan menggunakan beberapa tahap yaitu:

1. Penggelaran hasil observasi dan wawancara

Hasil observasi dan wawancara yang dilakukan berkali-kali, digelarkan pada lembaran-lembaran yang mudah dibaca. Data-data tersebut pada tahap ini tidak perlu dikelompokkan sesuai dengan domain dan atau sub-domain yang telah dipilih, yang penting bahwa hasil-hasil observasi dan wawancara dapat dibaca dengan mudah. Dari data-data pada tahap ini sesungguhnya peneliti telah dapat melakukan editing terbatas pada tahap tersebut.

2. Pemilihan hasil observasi wawancara

Penelitian selanjutnya melakukan pemilihan hasil wawancara. Artinya, hasil wawancara tersebut dipilih menurut domain dan atau subdomain tanpa harus mempersoalkan dari elemen mana subdomain itu berasal.

### 3. Menemukan elemen-elemen kontras

Pada tahap ini, pemneliti dapat membuat tabel tertentu yang dipakai untuk mencari dan menempatkan pilihan subdomain yang telah ditemukan elemen kontras.

## **1.9.8 Kualitas Data**

Penelitian kualitatif harus memiliki standar kredibilitas yang baik. Standar kredibilitas ini untuk menunjukkan agar hasil penelitian kualitatif memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai dengan fakta yang ada di lapangan. Pada penelitian ini penulis menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan kebasahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain (Moleong, 2012 : 330). Denzin (Moleong, 2012 : 330) membedakan empat macam teknik triangulasi yaitu:

#### a. Triangulasi sumber

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton dalam Moleong, 2012:330). Moleong menyatakan hal tersebut dapat dicapai dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang yang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan

Dalam triangulasi sumber bukanlah untuk mendapatkan kesamaan pandangan, pendapat atau pemikiran, melainkan untuk mengetahui adanya sebab-sebab terjadinya perbedaan-perbedaan tersebut.

b. Triangulasi metode

Patton (Moleong, 2012:331) memaparkan ada dua strategi dalam triangulasi metode, yaitu

1. Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data
2. Pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama

c. Triangulasi teori

Licolen dan Guba (Moleong, 2012:331) beranggapan bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Patton (Moleong, 2012:331) menjelaskan bahwa hal itu dapat dilaksanakan dan hal itu dinamakannya penjelasan banding (rival explanation).

Penelitian ini dibuat untuk menjelaskan tentang keadaan yang terjadi di Kabupaten Kebumen mengenai Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanggulangan HIV-AIDS. Teknik triangulasi digunakan untuk mengecek keabsahan data yang diperoleh penulis. Dalam mengecek keabsahan data, penulis memperhatikan data yang diperoleh dan dibandingkan dengan latar belakang obyek dan subyek penelitian. Peneliti membandingkan data yang diperoleh dengan me-recheck berbagai sumber, metode dan teori. Untuk itu peneliti melakukan dengan cara:

1. Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan
2. Mengecek dengan perbagai sumber data