

Rancang Model Implementasi Kebijakan Publik Melalui Pendekatan Nilai Budaya Lampung

Designing Models of Implementation of Public Policies Through Lampung Culture Value Approach

Selvi Diana Meilinda¹ dan Azima Dimiyati¹

¹Public Administration Universitas Bandar Lampung
*E-mail : selvidiana@gmail.com

ABSTRACT

The research objective is to parse the model of implementing public policy with a cultural value approach. Based on a study of the case study of the sambayan sakay value in Tulang Bawang Regency, which was included, included in the implementation of the Simultaneous Building Village (GSMK) Movement program. perceptions of leaders, that the process of formulation and approach to implementation is designed according to the direction of thought leaders towards the surrounding cultural environment Second, cultural values. Cultural values are the basic foundation used as guidelines for implementing implementation. A culture that is easy to understand and is universal in its manifestation with gambling is adopted in the implementation of the program. The habit of the community about the culture also supports the successful implementation of the program. You can imagine when the culture is not known by the local community, of course it cannot be embodied. Third, System, Strategy and Structure (3S). These three factors are the shield of how the results of the leader's perception of the environment make it a cultural value. Both those born from the leader's own perception or cultural values that already exist in the community. The two factors then gave birth to a formulation related to the program system that will be implemented, a strategy on how the cultural values will guide the implementation and formation of the policy implementation structure.

Keywords: *policy implementation, cultural approach, sakay sambayan value.*

Disubmit : 02-08-2018; **Diterima :** 02-09-2018; **Disetujui :** 04-10-2018;

PENDAHULUAN

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan rancang model inovasi implementasi kebijakan dengan pendekatan budaya. pendekatan yang biasa digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah pendekatan struktural (peran organisasi), pendekatan prosedural dan manajemen (*network planning and control/npc, programme evaluation and review technique/pert*), pendekatan perilaku (*behavioural*): komunikasi, informasi lengkap pada setiap tahap serta pendekatan politis (aspek-aspek interdepartemental politik). Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan budaya merupakan sebuah inovasi implementasi kebijakan. untuk menetapkan model inovasi implementasi kebijakan dengan pendekatan budaya, peneliti akan menyelidik dalam studi kasus program gerakan serentak membangun kampung (GSMK) di kabupaten Tulang Bawang Propinsi Lampung.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang mendeskripsikan dan menjelaskan gejala-gejala dan kecenderungan dalam fenomena yang muncul di lokasi penelitian. Datayang dikumpulkan di lapangan adalah data kualitatif berbentuk kata dan perilaku, kalimat, skema, dan gambar (Moleong, 2000). Pendekatan ini digunakan untuk meneliti objek padakondisi yang alamiah, dimana peneliti adalah instrumen kunci dengan tehnik pengumpulandata dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data yang bersifat induktif dan hasilpenelitian yang lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi (Sugiyono, 2003). Selain itu, guna mendapatkan gambaran yang utuh tentang inovasi implementasi kebijakanmelalui pendekatan nilai budaya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kabupaten Tulang Bawang terbentuk padan 20 Maret 1997. Namun pada tahun 2008 Kabupaten Tulang Bawang dimekarkan menjadi tiga wilayah otonom baru (DOB) yaitu Kabupaten Tulang Bawang, Kabupaten Tulang Bawang Barat, dan Kabupaten Mesuji. Penduduk asli Kabupaten Tulang Bawang yaitu bersuku Lampung Pepadun dengan marga yang dikenal dengan sebutan Megou Pak Tulang Bawang (Empat Marga Tulang Bawang). Selain itu, logat yang dipakai dalam bahasa sehari-hari masyarakat asli Tulang Bawang yaitu logat menggala dengan dialek "O". Karakteristik penduduk pribumi Lampung Tulang Bawang, diantaranya hidup berkelompok hingga membentuk kampung dengan pola menetap, sebagian berada di pinggir-pinggir dan bantaran sungai dengan pola menetap dan ada pula yang tidak menetap. Tidak menetap dimaksud, antara lain tempat tinggal mereka hanya ditempati pada saat-saat tertentu, seperti pada musim bercocok tanam maupun mencari ikan.

Prinsip dasar orang lampung dalam kehidupan sehari-hari menunjukkan suatu corak keaslian yang khas penduduk asli Lampung. Khususnya pada masyarakat menggala yang disusun sebagai berikut :

1. Pi'il pesenggiri yang berarti segala sesuatu yang menyangkut harga diri perilaku dan sikap yang dapat menjaga, menegakkan nama baik martabat secara pribadi maupun secara kelompok yang senantiasa dipertahankan.
2. Sakai sambayan, meliputi pengertian yang luas, seperti gotong royong, tolong menolong, toleransi terhadap esame maupun terhadap orang lain baik secara moril maupun materil pada waktu senang maupun kesusahan.
3. Nemui nyimah yang berarti menghormati dan bermurah hati kepada tamu.
4. Nengah nyapur adalah sebagai tata kehidupan masyarakat Lampung khususnya menggala dalam pergaulan dan bermasyarakat, ikut berpartisipasi terhadap kegiatan yang bersifat membangun.
5. Bejuluk beadek adalah sebuah nama panggilan diwaktu kecil yang tentunya berdasarkan titei gematei (peraturan atau cara-cara yang sesuai dengan hukum adat orang Lampung) yang diwariskan secara turun temurun dari zaman dahulu.

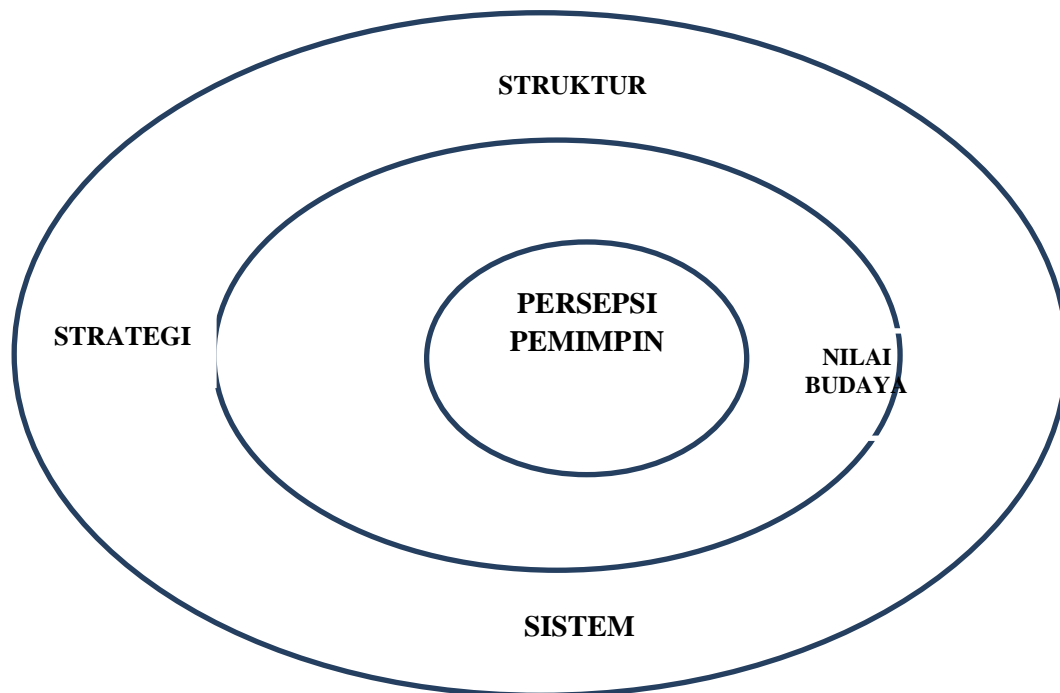
Namun kini penduduk Kabupaten Tulang Bawang didominasi warga pendatang transmigran dari daerah Jawa, Sunda dan Bali, dengan mata pencarian utama yaitu berkebun karet, sawit dan bertani. Karena didominasi oleh pendatang bersuku Jawa, Sunda dan Bali, maka mayoritas agama yang dianut ialah Islam dan Hindu. Namun suku yang amat dominan ialah suku Jawa, sehingga bahasa Jawa sangat umum digunakan oleh penduduk sebagai bahasa sehari-hari. Akan tetapi dengan beragamnya suku yang tinggal di Kabupaten Tulang Bawang tidak melunturkan kebersamaan warganya dalam membangun daerahnya, sesuai dengan semboyan yang dimiliki Kabupaten Tulang Bawang yaitu "Sai Bumi Nengah Nyappur".

Kondisi budaya di Kabupaten Tulang Bawang yang sudah beragam bukan berarti meminggirkan satu budaya dan kemudian memajukan satu budaya lainnya. Setiap suku, pasti memiliki budayanya masing-masing yang diakui dan dijunjung tinggi penerapannya dalam implementasi kehidupan, meskipun dalam lingkungan yang beragam suku. Budaya telah mengatur pola kehidupan yang baik bagi anggota sukunya, bersama sesama sukunya atau dengan masyarakat umum. Budaya setiap suku tidaklah selalu berbeda, budaya

gotong royong misalnya. Gotong royong yang berasal dari bahasa Jawa dan sudah dibakukan dalam kaidah bahasa Indonesia yang dibenarkan EYD, tidak hanya dimiliki oleh masyarakat bersuku Jawa saja. Masyarakat suku Lampung misalnya, mengenal budaya gotong royong dengan nama sakai sambayan. Hal terjadi pada suku Bali yang juga mengenal budaya gotong royong dalam tatanan kehidupan bermasyarakatnya.

Kondisi keberagaman budaya yang ada di Tulang Bawang ini bukan secara kebetulan dijadikan pondasi oleh Bupati Tulang Bawang dalam menentukan penerapan program GSMK. Implementasi program GSMK berbasis budaya mampu diterapkan sampai mencapai keberhasilan karena kondusifitas kehidupan lintas agama dan lintas budaya yang terlihat di Tulang Bawang. Jika dipahami lebih jauh, sebenarnya isu SARA merupakan konteks yang rawan. Rawan akan perpecahan, kesalahpahaman, namun juga mampu menjadi kekuatan besar jika dipersatukan. Dalam hal ini, pemerintah Kabupaten Tulang Bawang telah didukung oleh kondusifitas budaya masyarakatnya. Budaya yang dipilih pun sudah tepat, budaya gotong royong atau dalam bahasa Lampung disebut sakai sambayan yang menjadi jati diri setiap suku yang bertempat tinggal dan berkembang di Tulang Bawang.

Berdasarkan hasil penelitian tahun ini, rancang model inovasi implementasi yang berhasil dirancang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Model inovasi Implementasi Kebijakan Publik

Gambar 1 menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi sebuah program dipengaruhi oleh:

1. Persepsi pemimpin

Pengambilan keputusan kebijakan selalu bernuansa politis, walaupun studi kebijakan publik menggunakan prinsip rasionalitas. Pemimpin sebagai pengambil keputusan menjadi kunci apakah kebijakan tersebut diimplementasi atau tidak. Berdasarkan hasil penelitian, keberhasilan implementasi kebijakan melalui pendekatan budaya, melihat bahwa proses formulasi dan pendekatan implementasinya dirancang sesuai arah pemikiran pemimpin terhadap lingkungan budaya sekitarnya.

Dalam perspektif budaya Lampung, biasanya seorang pemimpin juga memiliki kedudukan yang tinggi di masyarakat. Hal demikian disebabkan oleh adat istiadat yang masih lestari sampai hari ini.

kebudayaan masyarakat lampung menempatkan orang-orang yang dapat dikatakan sebagai bangsawan adat pada posisi yang tinggi. Sehingga perspsi pemimpin menjadi bersifat absolut sehingga berdampak pada pengambilan keputusan atas dasar persepsi pemimpin itu sendiri. Strata sosial seorang pemimpin dalam masyarakat berimplikasi pada pengambilan keputusan dan pengimplementasian sebuah kebijakan. Lazimnya pada masa kerajaan lalu rakyat akan melaksanakan segala perintah dari sang raja tanpa terkecuali. Kekuasaan sang raja bersifat absolut dan sebuah kebijakan dilaksanakan atau tidak kembali lagi pada titah sang raja. Penulis katakan prinsip rasio tidak lagi menjadi penting apabila telah masuk unsur-unsur budaya lokal seperti yang dijelaskan di atas. Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan melalui pendekatan budaya memang unik, mengapa penulis mengatakan unik? Unik karena ada semacam diskresi atau lebih tepatnya mungkin Fries Ermesson yang dilakukan oleh para pengambil keputusan. Secara empirik tentu ini tidak dapat dibenarkan atas dasar bahwa setiap kebijakan publik harus berdasarkan pada permasalahan dan realitas yang terjadi, bukan atas dasar pemikiran tunggal dari seorang pemimpin.

Ada beberapa faktor yang memengaruhi persepsi pemimpin. Pertama pelaku persepsi, penafsiran tunggal seorang pemimpin pada suatu objek akan dipengaruhi oleh karakteristik pribadinya sendiri yang disalamnya meliputi sikap, motif, kepentingan atau minat, pengalamaman masa lalu dan harapan. Kedua target, apa yang ingin dicapai oleh pemimpin bukan apa yang ingin dicapai bersama. Ketiga situasi, kemungkinan seorang pemimpin berada pada kondisi tidak baik atau dalam tekanan akan berpengaruh kepada persepsi pemimpin.

Dalam lingkungan masyarakat pedesaan atau tradisional pengambil keputusan seperti halnya kepala desa memiliki peran yang cukup vital. Penulis mengamati di lingkungan tempat tinggal penulis bahwa kepala desa memiliki pengaruh yang cenderung besar dalam berjalannya suatu program yang ada di desa mulai dari tahap penyusunan sampai dengan tahap implementasi. Ketika kepala desanya diam dan tidak memberikan instruksi kepada bawahan, maka bawahan akan cenderung diam. Padahal berjalannya suatu program bukan tergantung pada kepala desa melainkan kerjasama seluruh komponen masyarakat. Masyarakat dalam menanggapi hal semacam ini beragam, ada yang menggapnya hal yang lazim terjadi, ada yang menggapinya sebaliknya. Persepsi pemimpin apabila melihat apa terjadi diatas kemudian menjadi cukup penting karena berkorelasi dengan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan.

2. Nilai budaya

Nilai budaya adalah pondasi dasar yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan implementasi. Budaya yang mudah dipahami dan bersifat universal dalam pengejawantahannya dengan gambling diadopsi dalam implementasi program. Kebiasaan masyarakat akan budaya tersebut turut menunjang keberhasilan implementasi program. Bisa dibayangkan ketika budaya tersebut tidak dikenal oleh masyarakat setempat, tentu saja tidak bisa diejawantahkan. Nilai budaya atau dapat disebut dengan kearifan lokal yang dalam kamus yaitu kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri dari dua kata: kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*). Dalam Kamus Inggris Indonesia John M. Echols dan Hassan Syadily, *local* berarti setempat, sedangkan *wisdom* (kearifan) sama dengan kebijaksanaan. Secara umum maka *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.

Suatu nilai-nilai yang ada secara turun-temurun diwariskan dalam konteks kegiatan kehidupan bermasyarakat. Kultur dan budaya masyarakat Indonesia yang sejak zaman dahulu sebelum masuknya agama-agama dunia sudah memiliki nilai budaya yang di junjung tinggi. Nilai budaya ini masih banyak kita jumpai didesa-desa. Karakteristik orang pedesaan cenderung konservatif dalam hal niai budaya. Nilai budaya dalam konteks implementasi kebijakan dapat kita ambil salah satunya yaitu nilai budaya gotong royong yang memang telah ada sejak zaman sebelum indonesia merdeka. Ada sebuah pepatah kuno mengatakan “berat sama dipikul, ringan sama dijinjing”. Makna filosofis dari pepatah itu adalah melakukan pekerjaan secara bersama-sama. Nilai ini yang sampai hari ini tetap ada di tengah-tengah masyarakat

modern. Hemat penulis nilai ini amat tinggi kedudukannya, ketika ada tetangga yang membuat rumah, maka tetangga yang lain akan berdatangan untuk memberikan bantuan apa saja yang mereka bisa bantu. Mereka datang tanpa diminta, mereka datang secara sukarela. Bahkan mereka tidak dengan tangan kosong, melainkan membawa bahan makanan untuk disajikan nantinya.

Nilai budaya ini amat dibutuhkan dalam implementasi kebijakan. Nilai ini memberikan ruh dalam pengimplementasian kebijakan. budaya gotong royong ini dinilai cukup berhasil oleh banyak kalangan, inovasi pendekatan budaya dalam implementasi kebijakan menjadikan salah satu alternatif agar kebijakan bisa berhasil dan tujuan bisa tercapai.

3. Sistem, Strategi, dan Struktur (3S)

Ketiga faktor ini adalah perisai bagaimana kemudian hasil persepsi pemimpin akan lingkungannya menjadikan itu adalah nilai budaya. Baik yang terlahir dari persepsi pemimpin itu sendiri atau nilai budaya yang sudah ada di lingkungan masyarakat. Kedua faktor tersebut kemudian melahirkan formulasi terkait sistem program yang akan diimplementasikan, strategi bagaimana nilai budaya tersebut menjadi pedoman arah pelaksanaan dan pembentukan struktur implementor kebijakannya. Penggunaan budaya untuk implementasi sebuah kebijakan tentu saja tidak dapat disamakan antara daerah satu dengan daerah lainnya, tidak juga untuk setiap kebijakan-kebijakan yang lainnya. Masing-masing daerah memiliki ciri khas dan budayanya masing-masing, sehingga pemanfaatan budaya dapat digunakan sebagai media pemberdayaan sekaligus implementasi kebijakan yang pas, sesuai dengan pranata sosial sasaran kebijakan, serta dapat diterima dengan mudah oleh sasaran kebijakan. Sama halnya dengan kebijakan yang berbeda-beda, tidak dapat memaksakan sebuah budaya yang sama untuk semua jenis kebijakan. Meskipun boleh jadi tujuan dari kebijakan-kebijakan tersebut bermaksud untuk pemberdayaan, namun tidak semua tujuan kebijakan dapat dicapai dengan menggunakan pendekatan budaya yang sama. Penggunaan pendekatan budaya untuk implementasi kebijakan tidak semudah yang terlihat. Diperlukan pemahaman kondisi sosial dan budaya masyarakat yang baik, hal ini karena homogenitas dapat menjadi sebuah kekuatan namun juga dapat menjadi sebuah ancaman besar bagi implementasi kebijakan.

Pentingnya pendekatan budaya dalam implementasi kebijakan adalah untuk mewujudkan demokrasi yang sesungguhnya. Mendasarkan setiap kebijakan kepada kebutuhan sesungguhnya yang dibutuhkan masyarakat, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam mewujudkan implementasi kebijakan, menjaga nilai dan budaya masyarakat dalam setiap aspek kehidupan, serta meminggirkan stigma implementasi kebijakan oleh pemerintah melalui pendekatan struktural, prosedural dan bahkan politis yang justru tidak dimengerti oleh masyarakat umum sehingga penerimaan dan kebermanfaatannya pun sangat rendah. Pendekatan jenis-jenis tersebut selalu dipandang sebagai kebutuhan penguasa saja, hal ini karena pendekatan-pendekatan tersebut berasal dari sudut pandang pemerintah beserta para pemilik kepentingan. Bukan berasal dari sudut pandang masyarakat, sehingga kebutuhan masyarakat seringkali tidak terpenuhi akibat salah sasaran.

Pendekatan budaya dalam implementasi kebijakan mulai diterapkan oleh banyak pemerintah daerah atau instansi di Indonesia. Belajar dari keberhasilan beberapa daerah yang lebih dulu menerapkan dan berhasil mengimplementasi kebijakan menggunakan pendekatan budaya, saat ini sudah mulai banyak yang mengadopsi pendekatan budaya kedalam implementasi kebijakan. Pendekatan budaya dianggap sebagai sebuah inovasi terbaru dalam ranah implementasi kebijakan. Masyarakat sebagai target sasaran dari dibuatnya kebijakan itu sendiri mulai dilibatkan juga sebagai pembuat rencana, pelaku pengawasan, implementator, dan bahkan juga evaluator. Kemampuan manajemen dalam skala besar untuk ukuran sebuah kebijakan publik tentu saja tidak dimiliki oleh masyarakat. Namun, manajemen kebijakan publik dalam skala besar tersebut dapat disederhanakan sesuai dengan kemampuan pemahaman masyarakat target sehingga

Meilind, Selvi Diana a dan Dimiyati, Azima : Rancang Model Implementasi Kebijakan Publik Melalui ...

dapat diterima dan dipahami dengan baik. Dampaknya adalah, secara sadar atau tidak, masyarakat telah belajar cara memajukan diri beserta lingkungannya sendiri, melalui swadaya, kerjasama, dan kesatuan lingkungannya.

KESIMPULAN

Pendekatan budaya sakai sambayan telah menghantarkan predikat keberhasilan bagi program GSMK. Budaya asli suku Lampung yang tidak hanya menjadi identitas dan budaya suku Lampung, tetapi juga menjadi salah satu budaya suku lainnya yang saat ini telah membaaur dalam kehidupan bersama di Kabupaten Tulang Bawang. Sehingga penggunaan budaya sakai sambayan dalam program GSMK bukan menjadi masalah karena memang budaya gotong royong telah menjiwai masyarakat kampung yang berasal dari berbagai suku tersebut.

SARAN

Berdasarkan hasil kesimpulan, adapun saran dari peneliti adalah sebagai berikut (1) Nilai budaya dijadikan sebagai petunjuk arah pelaksanaan program, sehingga siapapun pemimpinnya nilai budaya tetap melekat dalam implementasi program dan (2) Memahami nilai budaya sebagai nilai lokal masyarakat sehingga tidak terjadi kebingungan menentukan nilai budaya apa yang akan dijadikan pedoman. Kemauan yang kuat dari pemda untuk melibatkan nilai budaya dalam kebijakan, karena kebijakan sebaiknya tidak lagi sebagai keputusan politik yang merugikan pihak yang kalah dalam politik

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan. 2010. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Anderson, J.E. 1979. *Public Policy Making*. New York. Holt, Renihart and Winston.
- Dunn, William N. 2000, (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Perason Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1998. Dengan judul pengantar analisis kebijakan publik. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Ismany, M.I. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Moleong, L.J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan)*. Jakarta. Prenada Media Group.
- Putra, F. 2003. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta. Penerbit Gava Media.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, konsep, teori dan aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. PT. Alfabeta.
- Tarigan, Robinson. 2005. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta. PT. Bumi Aksara.
- Wahab, S.A. 2000. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara.

Wahab, SA. 2010. Analisis Kebijakan Edisi Kedua dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta. Bumi Aksara.

Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta. Media Pressindo.