**BAB III**

**PENDEKATAN DAN TEORI – TEORI IMPLEMENTASI**

**KEBIJAKAN PUBLIK**

***DISKRIPSI DAN RELEVANSI***

Bab ini akan mengelaborasi berbagai pendekatan dan teori-teori Implementasi Kebijakan Publik, mulai dari awal studi ini bermula, hingga yang relatif paling akhir (mengingat pandangan ‘postmodern” di negara negara maju, tempat pendekatan dan teori-teori implementasi bermula, makin menguat akhir-akhir ini dan menganggap kajian mengenai implementasi kebijakan publik – khususnya yang menyangkut peran pemerintah – agak ketinggalan jaman). Pada negara-negara Barat pandangan tersebut masuk akal sebab peran negara pada peri kehidupan masyarakat juga makin mengecil. Sektor Privat sering lebih mampu menyediakan layanan publik yang lebih baik daripada pemerintah. Namun pada negara berkembang seperti negara kita, kajian tersebut masih sangat penting. Pemerintah masih memegang ‘leading sectors’ dan masih dianggap sebagai penanggung-jawab utama untuk mensejahterakan masyarakat melalui kebijakan-kebijakannya.

Pada bab ini akan dapat dipelajari berbagai pendekatan dan teori implementasi yang pernah sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik di negara-negara maju, dan mengambil manfaat dan pengalaman darinya untuk memperbaiki implementasi di negeri kita. Sekalipun perlu ditekankan bahwa tidak akan pernah ada pendekatan/teori yang cocok untuk segala situasi kebijakan, mengingat isi kebijakan yang begitu luas, konteks kelembagaan dan lingkungan yang begitu beragam. Namun setidaknya dapat membantu mahasiswa menganalisis implementasi kebijakan di Indonesia, mampu memberikan rekomendasi, serta mungkin dapat mendorong mahasiswa suatu saat kelak menghasilkan pendekatan-pendekatan dan teori-teori implementasi yang khas Indonesia.

Bahasan dalam bab ini juga terkait dengan bahasan-bahasan dalam Teori Politik; Teori Organisasi, Teori Manajemen, serta Teori Kebijakan Publik pada umumnya.

# *TUJUAN PEMBELAJARAN*

1. Mahasiswa mengetahui dan memahami berbagai pendekatan dan teori-teori implementasi kebijakan publik
2. Mahasiswa mampu memahami perbedaan, persamaan, kelebihan dan kelemahan, serta ciri khas dari masing-masing pendekatan dan teori-teori implementasi.
3. Mahasiswa mampu membedakan penggunaan pendekatan dan teori implementasi yang tepat untuk masing-masing situasi implementasi kebijakan publik.
4. Mahasiswa mampu menganalisis kasus dan situasi implementasi kebijakan publik menggunakan pendekatan dan teori yang sesuai.

***PENGANTAR***

Studi Implementasi secara sungguh-sungguh dianggap muncul pertamakali pada tahun 1970-an saat **Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky (1973)** menerbitkan bukunya yang sangat berpengaruh : ***Implementation,***dan **Erwin Hargrove (1975)** dengan bukunya ***The Misssing link : The Study of Implementation of Social Policy*** yang mempertanyakan “missing link” antara formulasi kebijakan dan evaluasi dampak kebijakan dalam studi Kebijakan publik. Sejak saat itu studi tentang Implementasi mulai marak, terutama karena fakta menunjukkan berbagai intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah sosial terbukti tidak efektif.

Hargrove menyatakan menyatakan selama ini studi tentang Public Policy hanya menitik beratkan pada studi tentang proses pembuatan kebijakan dan studi –studi tentang evaluasi, tapi mengabaikan permasalahan-permasalahan pengimplementasian. Proses administrasi antara formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap sebagai kotak hitam (*black box)* yang tidak berhubungan dengan kebijakan (terutama karena budaya administrasi di negara Inggris yang bersifat relatif tertutup) Sampai akhir tahun 1960-an anggapan umum adalah bahwa mandat politik dalam policy sudah sangat jelas dan orang-orang administrasi akan melaksanakannya sesuai dengan yang diinginkan oleh “bos” mereka.

Dua perspektif awal dalam studi implementasi didasarkan pada pertanyaan sejauhmana implementasi terpisah dari formulasi kebijakan, Yakni apakah suatu kebijakan dibuat oleh Pusat dan diimplementasikan oleh Daerah (bersifat Top-Down) atau kebijakan tersebut dibuat dengan melibatkan aspirasi dari bawah termasuk yang akan menjadi para pelaksananya (Bottom-Up). Padahal persoalan ini hanya merupakan bagian dari permasalahan yang lebih luas, yakni bagaimana mengidentifikasikan gambaran-gambaran dari suatu proses yang sangat kompleks, dari berbagai ruang dan waktu, serta beragam aktor yang terlibat di dalamnya.

Para penulis studi implementasipun memiliki keragaman tanggapan atas kekompleksan variabel yang terlibat di dalamnya. Ada penulis yang cukup berani menyederhanakannya dengan mengurangi variabel variabel tersebut, namun ada pula yang mencoba mengembangkan model studi implementasi dengan memperhitungkan seluruh variabel yang teridentifikasi dalam studi mereka. Oleh karenanya dalam Studi Implementasi pretensi untuk mengembangkan suatu teori implementasi yang bersifat umum (Grand Theory) yang dapat berlaku untuk semua kasus, di semua tempat dan waktu, hampir mustahil dicapai, karena yang dikembangkan tak lebih hanya akan menjadi teori “tindakan” atau teori “melaksanakan” bukan teori Implementasi Kebijakan.

Secara umum yang membuat perbedaan pendekatan dalam teori Implementasi ini berkaitan dengan :

1. Keragaman issu-issu kebijakan, atau jenis kebijakan. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda menghendaki perbedaan pendekatan pula, karena ada jenis kebijakan yang sejak awal diformulasikan sudah rumit karena melibatkan banyak faktor dan banyak aktor, dan ada pula yang relatif mudah. Kebijakan yang cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan yang lebih sederhana.
2. Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut pertanyaan sejauhmana generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda. Kebijakan yang sama dapat diimplementasikan dengan cara yang berbeda bergantung pada sistem politik serta kemampuan sistem administrasi negara yang bersangkutan.

Kendati demikian, manfaat teori atau model-model implementasi kebijakan yang berkembang pesat sejak tahun 1970-an sampai pertengahan 1980-an ini cukuplah besar, setelahnya mengalami kemunduran dan tak ada lagi pendekatan-pendekatan baru yang dihasilkan. Darinya kita dapat mengelaborasi dan memperoleh gambaran mengenai faktor-faktor apa saja yang perlu diperhatikan dalam mengelola proses implementasi agar dapat meningkatkan keberhasilannya dalam mencapai tujuan kebijakan.

**III.1. SEJARAH PERKEMBANGAN STUDI IMPLEMENTASI**

Sejarah perkembangan studi implementasi baru dimulai sekitar tahun 1970 -an ketika perkembangan dalam studi kebijakan mengalami pergeseran minat, dari focus kepada ujung depan dari proses kebijakan, yakni : keputusan (politik) menjadi focus kepada tahap paska keputusan. Jika semula begitu banyak perhatian dan kajian yang dilakukan untuk menjawab seberapa rasional terbuka dan adilkah keputusan tersebut dan bagaimana pengetahuan terbuka dan adilkah keputusan tersebut dan bagaimana penegtahuan dapat menyempurnakannya? maka kajian kemudian beralih untuk menjawab apa yang sesungguhnya terjadi setelah keputusan/ kebijakan disyahkan dan bagaimana pengetahuan dapat meningkatkan hasilnya. Maka dimulailah era studi implementasi.

Karya yang dianggap mengawali era studi implementasi adalah tulisan Pressman dan Wildavsky “Implementation” pada tahun 1973. Tulisan mereka membahas tentang implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Aucland USA, dengan mewancarai aktor pelaksana dan mengkaji dokumen – dokumen kebijakan untuk menemukan hal – hal yang tidak beres. Hasilnya adalah suatu pendekatan yang bersifat rasional perspektif dengan model sudut pandang Top-down. Tumbuhnya model rasional perspektif sebagai tonggak awal studi implementasi adalah sangat wajar mengingat kebutuhan saat itu adalah untuk menjawab pertanyaan mengapa banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan bagaimana menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat kegagalannya rendah.

Model sudut pandang Top-down yang rasional perspektif ini tak lama kemudian mendapatkan kritik bertubi – tubi. Kritik pertama adalah bahwa pandangan ini masih terlalu menitik beratkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Bahwa dengan menyediakan prasyarat – prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (high level bureaucrazy), maka kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan.

Kritik kedua adalah bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya akan dapat bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan memebawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya. Oleh karena itu model Top-down kemudian diikuti oleh model sudut pandang Bottom-up dan model Sintesis.

Model Bottom-up yang dikomandani oleh Michael Lypsky melalui bukunya yang baru diterbitkan tahun 1980. pendekatan Bottom-up ini terutama merupakan kritik atas pandangan model Top-down yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (street level beaurocrazy) pada proses implemesi. Pada sudut pandang ini juga lebih dipertegas bahwa proses politik bukan hanya tidak berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan demikian perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan dan kebutuhan para pelaksana termasuk kesulitan – kesulitan yang mereka hadapi. Karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Atau dengan kata lain antisipasi yang sudah dilakukan pada masalah – masalah implementasi yang akan dan dapat terjadi dari Top Level perspektif, bisa berlainan saat implementasi running up di tingkat bawah.

Sudut pandang Model Sintesis muncul sekitar tahun 1982 dengan tokohnya yang popular Randall P. Ripley & Grace Franklin. Model Sintesis ini memadukan kedua model sebelumnya (Top-down dan Bottom up) dengan tekanan utama yang bisa beragam, mulai pada jaringan interaksi antar aktor pelaksana sampai pada pendekatan sosiologis, dll, karenanya dalam beberapa literature juga disebut sebagai teory atau model Hybrid. Model sintesa/ hybrid ini pada hakekatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi. Tiap katagori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri, sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Model sintesa ini sangat beragam mulai dari yang hanya mengemukakan variable yang dianggap mempengaruhi implementasi. Kategori model sintesis ini sungguhnya dilakukan hanya untuk memeprmudah pengkatagorian berbagai pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan.

Hasil pemikiran yang berbeda-beda sebagaimana tersebut diatas memang tak pelak pasti muncul mengingat studi implementasi tumbuh dari berbagai hasil penelitian mengenai praktek implementasi pada era yang berbeda-beda, dan dengan fokus perhatian yang berbeda-beda pula. Oleh Gogin dkk (1990) perbedaan era dan fokus tersebut dikatagorikan sebagai berikut:

1. **Fokus** **Penelitian generasi pertama**

a. Bagaimana suatu aturan diujudkan sebagai hukum dan bagaimana suatu hukum dijadikan program

b. Menguraikan sifat kerumitan dan dinamika proses implementasi

c. Menekankan pentingnya subsistem kebijakan

d. Mengidentifikasi faktor-faktor yang berhubungan dengan hasil suatu program

e. Mendiagnosis beberapa penyakit yang sering mengganggu proses implementasi

**2. Fokus Penelitian generasi kedua:**

a. Jenis dan isi kebijakan

b. Organisasi pelaksana dan sumberdaya

c. Pelaksana kebijakan : sikap, motivasi, hub antar pribadi, komunikasi dsb

d. Hasil : pengakuan bahwa implementasi bisa berubah setiap saat, identifikasi faktor penentu keberhasilan, berbagai persoalan yang muncul, dsb.

**3. Fokus Penelitian generasi ketiga:**

a. Bentuk komunikasi antar lembaga pemerintahan

b. Penyusunan desain penelitian

c. Mengkaji variabel-variabel prediktor dalam implementasi

Wayne Parsons memberikan gambaran yang lebih rinci tentang perkembangan studi implementasi, yang bukan baru dimulai saat model rasional top-down muncul, tapi bahkan jauh sebelumnya. Berikut ini garis besar perkembangan studi implementasi berikut tokoh dan karyanya yang ia paparkan:

* 1940 –an karya Sleznick tentang TVA, yakni ‘penemuan” tahap implementasi.
* Analisis kegagalan : Derthick (1972): Pressman dan Wildavsky (1973), Bardach (1977) yang menganalisis mengapa kebijakan gagal dilaksnaakan sehingga pula mencapai tujuannya.
* Model rasional (Top-down) untuk mengidentifikasikan factor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil: Van Meter dan Van Horn (1975): Hood (1976), Gunn (1975), Sabatier & Mazmanian (1979).
* Kritik Bottom-up terhadap model top-down dalam hal pentingnya factor lain dan interaksi organisasional : Lipsky (1971), Wetherley & Lipsky (1977), Elmore (1978, 1979), Hjern et al. (1978).
* Teory Hybrid/Sintesa : Implementasi sebagai evolusi (Majone & Wildavsy, 1978): sebagai pembelajaran (Browne & Wildavsky, 1984): sebagai kontinum kebijakan tindakan (Lewis & Flynn, 1978, 1979: Barret & Fudge, 1981): sebagai analisis interorganisasional (Hjern, 1982, Hjern & Porter, 1981): implementasi dan tipe kebijakan (Ripley & Franklin 1982): sebagai bagian dari subsistem kebijakan (1986 an) dan sebagai manajemen sector publik (Hughes, 1994) dalam (Parsons, 464 – 465).

Berikut ini berberapa dari berbagai pendekatan atau model yang dikembangkan selama tahun 1970-an hingga pertengahan 1980-an, dari yang bersifat Top-down; Bottom-up hingga sistesa antara keduanya. Hal yang perlu diingat bahwa beberapa nama yang tadinya dikenal sebagai penganut sudut pandang tertentu, seperti Wildavsky, Bardach, Paul Sabatier dan lain – lain, pada karya – karya selanjutnya mulai bergeser pada sudut pandang yang lebih bersifat sintesis, sebagai konsekuensi logis perkembangan studi yang mereka lakukan.

**III.2. PENDEKATAN RASIONAL TOP-DOWN**

Pendekatan ini yang pertamakali muncul saat studi Implementasi mulai menjadi kajian serius sekitar awal tahun 1970an. Pendekatan ini bersifat top-down, yang mengasumsikan bahwa apa yang sudah diputuskan (policy) adalah alternatif terbaik, dan agar mencapai hasil maka kontrol administrasi dalam pengimplementasiannya adalah hal mutlak. Ciri dari pendekatan ini adalah memandang proses pembuatan Kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional dan Implementasi adalah melaksanakan tujuan yang telah dipilih tersebut dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses administrasi yang terpisah dari penentuan kebijakan (yang bersifat politik). Dengan demikian implementasi sebagai proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut (Pressman dan Wildavsky, ’73). Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa setiap kegagalan kebijakan dalam mencapai dampak yang diinginkan, harus dicari faktor-faktornya dari kegagalan proses implementasi membangun mata-rantai hubungan sebab-akibat agar kebijakan bisa berdampak.

***III.2.1. Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky : Defisit Implementasi (1973)***

Karya Pressman dan Wildavsky ini adalah model implementasi yang pertama kali muncul. Dalam tulisan mereka yang berjudul ***Implementation (1973)***, mereka menyatakan bahwa sejauhmana implementasi dapat berhasil tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Karenanya kerjasama, koordinasi dan kontrol memegang peranan sangat penting. Jika tindakan-tindakan bergantung pada kaitan-kaitan dari mata rantai implementasi, maka tingkat kerjasama antar departeman yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati 100%, karena apabila ada hubungan kerjasama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, maka akan menyebabkan kegagalan implementasi. Rumusan Pressman dan Wildavsky ini melihat bahwa persoalan implementasi dan kemungkinan tingkat keberhasilannya bisa dianalisis secara matematis.

Rumusan mereka mungkin berguna manakala policy implementasi tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan, sehingga faktor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungkan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Namun rumusan ini sulit diterapkan pada kebijakan yang melibatkan berbagai aktor, apalagi mengingat hubungan antar aktor dari berbagai organisasi/departeman sangat jarang berlangsung mulus karena masing-masing juga mengejar pencapaian tujuan sendiri. Oleh karenanya pendekatan Game Theory mungkin lebih bisa dimanfatkan daripada teori Probabilitas untuk menganalisis Implementasi. Dengan kata lain pendekatan Kolaborasi antar aktor yang terlibat bisa direkomendasikan untuk mengatasi kemacetan hubungan dlam matarantai implementasi (Bowen: 1982).

Selanjutnya mereka juga mengatakan bahwa pembuat kebijakan mestinya tidak menjanjikan apa-apa yang tak dapat mereka penuhi, karena implementasi kebijakan membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi top-down serta sumberdaya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Jika sistem tidak mengijinkan kondisi seperti itu, maka sebaiknya pembuat kebijakan membatasi janji pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi (Parsons:466)

***III.2.2. Donald Van Meter & Carl Van Horn: Perspektif Teoritis Proses Implementasi Kebijakan (1975)***

Dalam tulisannya yang relatif singkat ***”The Policy Implementation Process”*** di dalam Jurnal **Administration and Society,**  Vol 5 no. 4 tahun 1975, **Donal Van Meter dan Carl Van Horn** mendefinisikan implementasi sebagai :

” ... policy implementation encompasses those action by publik and privat individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in the prior policy decisions. This includes both one-tome efforts to transform decision into operational terms, as well as contuining efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions” (Van Meter & Van Horn; 1975:447).

Model yang ditawarkan oleh mereka bergerak dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky, menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan-pendekatan sebelumnya meski dianggap sangat membantu memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoritik. Model yang mereka kembangkan bertumpu pada tiga pilar :

1. Teori Organisasi, khususnya tentang perubahan organisasi, baik yang dipengaruhi oleh karya Max Weber, Amitai Etzioni.
2. Studi-studi tentang dampak Kebijakan Publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum.
3. Berbagai studi tentang hubungan inter-organisasi, termasuk hasil studi Pressman & Wildavsky.

Mereka menyatakan pentingnya membedakan isi (content) kebijakan, karena efektifitas implementasi akan sangat bervariasi bergantung tipe dan issu kebijakan tersebut, karena faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi juga akan sangat berbeda. Menurut mereka tipe kebijakan akan memerlukan karakteristik proses, struktur dan hubungan antar berbagai faktor yang berbeda-beda pula dalam implementasinya. Mereka kemudian mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan 2 karakteristik pokok, yakni;

1. Seberapa besar perubahan yang dituju oleh kebijakan tersebut. Karena semakin besar perubahan yang diharapkan akan berdampak pula pada perubahan organisasional pelaksananya.
2. Seberapa besar penerimaan atas tujuan kebijakan dari para aktor implementasi.

Dari karakteristik tersebut, mereka kemudian mengkatagorikan kebijakan ke dalam 4 tipe (lihat gambar III.1) yang masing-masing dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi, sbb:

1. Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan kecil dengan konsensus kecil diantara para pelaksananya
2. Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus besar diantara para pelaksananya.
3. Isi Kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus kecil, dan
4. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar, dengan konsensus besar.

**Gambar III. 1. Dimensions of Policy Affecting Implementation**

Major

Amount of

change

Minor

Low High

Goal Consensus

Sumber : Van Meter & Van Horn, h: 460

Pada kebanyakan kasus, kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit (incremental) biasanya akan mendapat banyak dukungan; atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal maka pertentangan antar actor juga akan tinggi sehingga akan menghambat implementasi. Oleh karenanya jika menginginkan kebijakan terimplementasikan dengan baik, maka sebaiknya dengan perubahan marginal yang terjadi secara incremental.

Kasus kebijakan dengan tingkat perubahan tinggi dan mendapat dukungan yang tinggi; atau yang sebaliknya kebijakan dengan tingkat perubahan rendah namun kurang didukung, umumnya jarang terjadi. Di Indonesia misalnya, kebijakan yang mengatur tentang Otonomi Daerah yang menuntut perubahan yang besar, baik dalam struktur kepemerintahan di daerah maupun dalam sumber keuangan daerah, mendapat dukungan yang besar dari para implementor dan hasilnya jika hanya diukur dari tingkat pemerataan pembangunan dapat dikatakan cukup berhasil. Sebaliknya kebijakan yang hanya sedikit menghendaki perubahan namun kurang mendapatkan dukungan juga dapat terjadi manakala kebijakan tersebut bersifat controversial atau merugikan kepentingan implementor.

Penerimaan atau consensus atas tujuan kebijakan dianggap penting karena para implementor yang akan menentukan berhasil tidaknya kebijakan mencapai tujuannya, untuk itu mereka menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam proses pembuatan kebijakan dengan mengutip Gross dkk sebagai berikut (h,7):

1. Partisipasi akan mengangkat semangat para staf implementor yang sangat dibutuhkan dalam proses implementasi.
2. Partisipasi akan meningkatkan komitmen, yang dibutuhkan untuk menghasilkan perubahan.
3. Partisipasi akan memperjelas inti dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai pada para implementor.
4. Partisipasi akan mengurangi resistensi para implementor

Meski model yang diajukan oleh Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan, namun pendekatan mereka terkatagori pendekatan Top-down, sebab dalam bukunya mereka mengatakan bahwa standar dan tujuan kebijakan dikomunikasikan pada implementor melalui jaringan interorganisasional, atau dengan perkataan lain, yang terpenting adalah para implementor memahami dan menyetujui tujuan dan standar yang telah ditetapkan, bukan turut menentukan tujuan dan standar tersebut.

Berbeda dengan penulis lain yang mencoba memberikan pendekatan preskriptif (Chritopher Hood, misalnya), mereka mencoba memberikan kerangka teoritis untuk menganalisis proses implementasi, sehingga dapat mengenali simpul-simpul yang bisa menjadi penghambat keberhasilan implementasi. Selanjutnya Van meter dan Van Horn mengatakan bahwa ada 6 (enam) variabel (atau kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Variabel-variabel tersebut adalah :

1. Tujuan Kebijakan dan Standar yang jelas. yakni rincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
2. Sumberdaya (dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi)
3. Kualitas Hubungan Inter-Organisasional. Keberhasilan implementasi seringkali menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.
4. Karakteristik Lembaga/organisasi pelaksana (termasuk di dalamnya: kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hierarchis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif, dan keterkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan, etc)
5. Lingkungan politik, sosial dan ekonomi, ( apakah sumberdaya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada; bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut; apakah elit mendukung implementasi; dlsb)
6. Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana )termasuk di dalamnya : pengetahuan dan pemahaman akan isi dan tujuan kebijakan; sikap mereka atas kebijakan tsb; serta intensitas sikap tsb)

Lebih jelasnya model mereka tampak sbb:

**Gambar III.2. Proses Implementasi**

Aktifitas Penguatan & Komunikasi Interorganisasi

Tujuan dan Standar

**KINERJA**

Karakteristik badan

Pelaksana Kebijakan

**IMPLE-**

POLICY

Sikap

Pelaksana

Kebijakan

**MENTA**

Sumberdaya

Kondisi Sosial, Politik dan Ekonomi

Karena hanya merupakan sebuah artikel, maka penjelasan Van Meter dan Van Horn mengenai model mereka kurang rinci, sehingga menurut Mazmanian dan Sabatier, model ini memiliki keterbatasan, yakni hanya sesuai untuk digunakan pada program yang bertujuan mendistribusikan barang dan pelayanan publik dan terlalu abstrak, dengan kategori yang tidak jelas bentuknya serta variabelnya sulit untuk dioperasionalkan. Namun sebagai sebuah artikel, gaung tulisan mereka cukup memancing minat para pemerhati implementasi, sehingga model mereka selalu disebut-sebut dalam karya penulis Implementasi berikutnya. Tidak berlebihan jika dikatakan karya atau model yang mereka maksudkan sebagai upaya memberikan sebuah perspektif teori bagi studi implementasi yang dirasakan sangat kurang, telah cukup berhasil menggugah para akademisi lainnya untuk mengikuti jejak mereka, sehingga muncul berbagai model-model implementasi kebijakan.

***III.2.3. Eugene Bardach : The Implementation Game***

Eugene Bardach (1977)menulishasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakanandalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game : What happen after a bill become a Law?*. Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu policy tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah policy dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari policy tersebut justru tidak tercapai. Menurutnya sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidak-pastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengans sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah policy, karena dapat mengakibatkan :

1. Terpecahnya Sumberdaya
2. Kaburnya tujuan
3. Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi
4. Terkurasnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisisr dampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya

merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada 2 hal :

1. Penulisan scenario implementasi *(scenario writing)*. Artinya pembuat policy harus memperkirakan bagaimana scenario psoses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar policy tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksanannya, koordinasi antar pelaksana, sumberdaya yang cukup, dll. lihat acuan Gunn). Dengan penulisan scenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi
2. *Fixing the Game.* Artinya politisi (the Top) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam policy, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi diantara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, manuver, dll).

Dalam tulisannya lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies to work Together (1998),* Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (the street level) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan policy.

**III.2.4. Christopher Hood (1978)**

Hood dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna :

1. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu seperti militer, dengan garis komando yang jelas.
2. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas
3. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan apa yang diminta
4. Harus ada komunikasi yang sempurna di dalam dan antar organisasi.
5. Tidak ada tekanan waktu.

Tentunya akan sangat sulit memenuhi criteria-kriteria tersebut agar sebuah kebijakan terimplementasikan dengan sempurna, terlebih karena beberapa kebijakan justru tidak harus dilaksanakan dengan aturan seperti di atas jika ingin berhasil. Mungkin karena Hood sendiri menyadari keterbatasan tersebut, sehingga ia memberikan judul yang ironi bagi bukunya. Sebagai contoh beberapa decade yll ketika kebijakan keluarga berencana yang bersifat sentralistis dan harus dilaksanakan sesuai dengan acuan aturan tertentu, justru gagal ketika diterapkan di Iran Jaya. Norma Keluarga Kecil bahagia Sejahtera yang ditafsirkan tunggal : dicapai melalui pembatasan kelahiran, di Irian Jaya justru dituding sebagai program Jawanisasi dan Islamisasi. Kecurigaan itu disebabkan sifat program yang bersifat nasional tanpa memperhatikan keunikan wilayah dan masyarakatnya, yang jumlah kelahiran terbatasi oleh proses seleksi alam, sementara program Transmigrasi dari Jawa yang umumnya beragama Islam juga berlangsung pada saat yang bersamaan.

**III.2.5. Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn : Implementasi yang Sempurna (1978)**

Hogwood dan Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingya pendekatan Top-down dalam proses implementasi, meski banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka pendekatan bottom-up yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi mengingat para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis, sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukanlah suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka bermuasal dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi seringkali mengalami kegagalan, dan kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul ***Policy Analysis for The Real World (1984).***

Dalam buku tersebut mereka memberikan proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut :

1. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints)*
2. Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme)*
3. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available)*.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid.*(That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause anda effect).*
5. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable) *(the relationship between cause and effect is direct and that there ara a few, if any, intervening links)*.
6. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance).*
7. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi *(that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process)* .
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah –langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna *(in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant)* .
9. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program *(that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme)*,
10. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna *(That those in authority can demand and obtain perfect obedience)*.

Menurut Hogwood & Gunn untuk mencapai implementasi yang sempurna adalah mungkin manakala dapat mengontrol seluruh system administrasi sehingga kondisi-kondisi sebagaimana yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi, meski juga menyadari bahwa kondisi demikian nyaris mustahil terjadi di dunia nyata. Namun mereka memandang bahwa proposisi-proposisi tersebut adalah syarat normative yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Sayangnya di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya, juga bahkan karena memang tak harus seperrti itu.

Bagi Negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke 10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana, nyaris tak mungkin. Bagi Negara-negara berkembang – syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi terutaman yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumberdaya secara menyeluruh (SDM, dana, skills, teknologii, dll) bagi setiap program yang diimplementasikan. Justru karena keterbatasan sumberdaya (dan juga waktu) maka banyak kebijakan-kebijakan (program-program) yang harus dilaksanakan secara incremental. Selain itu, syarat ke 8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna; seringkali justru tidak harus sedemikian ketat, karena cenderung menyebabkan implementor lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented tersebut, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang mungkin justru sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

***III.2.6. George Charles Edwards III: Pendekatan Masalah Implementasi (1980)***

Kendati karyanya tidak pernah dikutip dan dibahas oleh para penulis Asing (Amerika dan Inggris) dalam buku tentang kebijakan public, khususnya dalam kajian tentang implementasi kebijakan, namun karya Edwards ini justru paling banyak dikutip oleh penulis dan pemerhati implementasi di Indonesia dibanding model yang dikembangkan oleh duet Van meter dan Van Horn. Dibanding tulisan Van Meter dan Van Horn yang hanya sebuah artikel, jabaran George C. Edwards III mengenai konsep-konsep yang dibahasnya jauh lebih dalam dan operasional. Mungkin karena alasan inilah karyanya banyak dikutip di dalam negeri, meski variable-variabel yang ia ajukan nyaris serupa, bahkan lebih sederhana dibanding dengan variable-variabel yang diajukan oleh pendahulunya.

Dalam bukunya yang berjudul ***Implementing Public Policy*** yang diterbitkan tahun 1980, Edwards III menyatakan bahwa proses implementasi sebagai :*“…the state of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the peple whom it effect.”* (Edwards, 1980 : 1)

Implementasi menurut Edwards, diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu *(output, outcome)*. Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Dalam model yang dikembangkannya, ia mengemukakan ada 4 (empat) faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan :”Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?” dan “ Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?” dan menemukan 4 (empat) variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.

**Gambar III.3. Approach to Implemetation Problems**

KOMUNIKASI

**IMPLEMENTASI**

SUMBERDAYA

DISPOSISI

STRUKTUR BIROKRASI

Ke empat variabel tersebut adalah : 1. Komunikasi; 2. Sumberdaya; 3. Disposisi atau Sikap Pelaksana; 4. Struktur Birokrasi, yang keseluruhannya saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi. Dalam gambar geometris pendekatan tersebut tampak pada gambar III.3.

Kesaling-terkaitan antara ke-empat faktor tersebut pada hasil implementasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. **Komunikas**i

Ada tiga hal dalam komunikasi ini yang perlu mendapatkan perhatian :

1. Transmisi

Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Seringkali masalah transmisi terjadi manakala pelaksana tidak menyetujui kebijakan (disposisi) tersebut dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau bahkan menutup komunikasi yang diperlukan. Masalah transmisi juga terjadi manakala kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang berlapis atau karena tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (sumberdaya).

b. Kejelasan (Clarity)

Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Namun hal tersebut tidak selalu terjadi. Ada berbagai alasan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak dirumuskan secara jelas, diantaranya adalah: i). kerumitan dalam pembuatan kebijakan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif, sehingga mereka cenderung menyerahkan detil pelaksanaannya pada bawahan; ii) Adanya oposisi dari masyarakat atas kebijakan tersebut; iii). Kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut; iv). Kebijakan baru yang para perumusnya belum terlalu menguasai masalah (tentang ini sering dikatakan sebagai upaya untuk menghindar dari tanggung jawab); v). Biasanya terjadi pada kebijakan yang menyangkut aturan hukum.

Pada bagian ini selain mengaitkan implementasi dengan tipe/jenis kebijakan, tampaknya Edwards III juga banyak mengacu pada hasil studi Bardach dalam Implementation Game.

c. Konsistensi

Implementasi yang efektif selain membutuhkan komunikasi yang jelas, juga yang konsisten. Proses transmisi yang baik namun dengan perintah yang tidak konsisten akan menyebabkan membingungkan pelaksana. Banyak hal yang bisa menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten, diantaranya karena : i). Kompleksitas kebijakan yang harus dilaksanakan; ii). Kesulitan yang biasa muncul saat memulai implementasi sebuah kebijakan baru; iii). Kebijakan memiliki beragam tujuan dan sasaran, aau kadang karena bertentangan dengan kebijakan yang lain; iv). Banyaknya pengaruh berbagai kelompok kepentingan atas isu yang dibawa oleh kebijakan tersebut.

1. **Sumberdaya**

Yang dimaskud dengan sumberdaya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edwards III adalah :

a. Staff, yang jumlah dan skills (kemampuannya) sesuai dengan yang dibutuhkan.

b. Informasi.

Informasi berbeda dengan komunikasi. Yang diperlukan di sini adalah : i). Informasi yang terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut (Juklak-Juknis) serta, ii). Data yang terkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.

c. Kewenangan

Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dillaksanakan. Kewenangan tersebut dapat berwujud : membawa kasus ke meja hijau; menyediakan barang dan jasa; kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, staf, dll kewenangan untuk meminta kerjasama dengan badan pemerintah yang lain, dll.

d. Fasilitas

Kendati implementor telah memiliki jumlah staf yang memadai, telah memahami apa yang diharapkan darinya dan apa yang harus dilaksanakan, juga telah memperoleh kewenangan yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan, namun tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam tergantung pada kebutuhan kebijakan : ruang kantor, komputer, dll.

1. **Disposisi**

Yang dimaksud dengan disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus mereka laksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Terdapat tiga unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yaitu:

a. Kognisi yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksanan terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangatlah penting bagi aparat pelaksana lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.

* 1. Arahan dan tanggapan pelaksanan, hal ini meliputi bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan maupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.
  2. Intensitas respon atau tanggapan pelaksana.

Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dengan sikap pelaksana tersebut dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

1. **Struktur birokrasi:**

Yang dimaksud dengan Struktur Birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart* *Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

Berikut ini adalah 2 penulis buku tentang studi implementasi yang cukup berpengaruh yang semula memberikan pendekatan yang bersifat Top-Down, namun pada tulisan-tulisan mereka selanjutnya mereka mulai memasukkan pentingnya peran pelaksana tingkat bawah (Karenanya dalam bererapa literatur mengenai Studi Implementasi, model mereka kadang dikatagorikan model Top--Down, kadang sudah dikatagorikan model Sintesa).

***III.2.7 Merilee S. Grindle : Content of Policy & Context of Implementation (1980)***

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third Word* (1980), mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada content (isi) dan contextnya, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi 3 komponen variabel sumberdaya implementasi yang diperlukan. Ketiga komponen ini menyebabkan program nasional menghasilkan variasi *outputs* dan *outcomes* yang berbeda di daerah. Ketiga komponen itu adalah:

1. *Contents of policy messages*
   1. ketersediaan dana dan sumber lain untuk melaksanakan kebijakan;
   2. adanya sanksi;
   3. tingkat kesukaran masalah kebijakan.
2. Kredibilitas pesan kebijakan
   1. kejelasan pesan kebijakan;
   2. konsistensi kebijakan;
   3. frekuensi pengulangan kebijakan;
   4. penerimaan pesan
3. Bentuk kebijakan
   1. *efficacy of the policy*;
   2. partisipasi masyarakat;
   3. tipe kebijakan.

Selain itu Grindle juga mengatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh Konten (isi) program/policy dan konteks implementasinya, sebagai berikut :

***A. Content of Policy* (Isi Kebijakan)**

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sbb:

**1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program**.

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak (misalnya jenis kebijakan Redistribution menurut katagori Ripley dan Lowie), maka implementasinya akan lebih mudah karena tidak akan menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

**2.** **Jenis manfaat yang akan dihasilkan**.

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

**3.** **Jangkauan perubahan yang diinginkan**.

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, biasanya akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya kebijakan anti Korupsi dan KKN yang telah berkali-kali dibuat oleh beberapa presiden RI dengan berbagai badan pemeriksa, tetap menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sangsi tidak dijalankan dengan konsisten.

**4.**  **Kedudukan pengambil keputusan**.

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis ataupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan-kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

**5. Pelaksana program**.

Manakala pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

1. **Sumber daya yang disediakan**.

Tersedianya sumberdaya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan, dengan sendirinya akan mempermudah pelaksanaannya. Sumberdaya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dll.

* + 1. ***Context of Implementation*** **(Konteks Implementasi)**

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplemetasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena seberapapun baik dan mudahnya kebijakan dan seberapapun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut:

1. **Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat**.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplentasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

1. **Karakteristik lembaga dan penguasa.**

Implementasi Suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingan-kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai ”siapa mendapatkan apa” (misalnya penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor program tersebut, baik mengenai keberpihakan penguasa/lembaga pelaksana maupun mengenai gaya kepemimpinannya (otoriter/demokratis.dlsb).

1. **Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana**.

Implementor harus memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok sasarannya agar program yang diimplementasikan berhasil dan mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran.

Model yang dikembangkan oleh Grindle tersebut tampak pada gambar berikut ini :

**Gambar III.4.**

**Implementasi sebagai sebuah Proses Administrasi dan politi**k

(Sumber : Grindle; 1980:11)

Policy

Implementasi Program dipengaruhi oleh:

1. Konten kebijakan
   1. kepentingan yang dipengaruhi
   2. tipe manfaat
   3. derajat perubahan yang diharapkan
   4. Kedudukan pengambilan keputusan
   5. pelaksana program
   6. sumber daya yang disediakan
2. konteks implementasi
   1. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
   2. karakteristik lembaga dan penguasa.
   3. kepatuhan dan daya tanggap

Apakah tujuan tercapai ?

Hasil Program:

1. dampak pada masyarakat, individu dan kelompok.
2. perubahan dan penerimaan masyarakat.

Program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai

Apakah Program dijalankan seperti yang direncanakan?

Mengukur keberhasilan

implementasi

Mengukur keberhasilan

Model yang dikembangkan oleh Grindle ini tampak lebih komprehensif dari model-model sebelumnya, karena bukan hanya memperhitungkan faktor-faktor yang ada di dalam kebijakan (*Content of policy*) yang dapat mempengaruhi implementasi dan dinamika hubungan (konflik, dukungan, dll) dengan penerima implementasi sebagaimana yang dilakukan oleh beberapa penulis sebelumnya; tapi juga mempertimbangkan konteks lingkungan dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut dilaksanakan; serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

Kendati lebih komprehensif, namun nasib karyanya sama dengan karya George D. Edwards III tidak pernah dikutip oleh penulis-penulis Barat dalam buku Kebijakan, apalagi dalam buku Implementasi yang terbit belakangan. Ironinya, sama seperti karya Edwards III, model Grindle ini sangat laku di Indonesia. Karya mereka selalu dikutip oleh penulis buku Implementasi Kebijakan di Tanah Air, serta sangat banyak digunakan dalam penelitian dan skripsi-skripsi mahasiswa. Bedanya, model Edwards III disukai oleh mahasiswa Ilmu Administrasi Negara/Publik, sedang model Grindle digemari oleh mahasiswa jurusan Ilmu Politik/ Ilmu Pemerintahan, terutama karena menyediakan kerangka untuk menganalisis implementasi kebijakan yang bernuansa politis.

***III.2.8. Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier: Kerangka Analisis Implementasi***

Paul A. Sabatier menulis banyak buku yang berkaitan dengan *kebijakan* dan implementasi kebijakan, namun buah pikirnya mengenai implementasi yang paling banyak dirujuk adalah yang ia tulis bersama Daniel Mazmanian pada tahun 1983 yang berjudul ***” Implementation and Public Policy”.*** Dalam buku tersebut mereka awalnya mengajukan pembentukan model implementasi melalui kerangka analisis implementasi yang bersifat sangat top-down. Namun dalam perkembangan selanjutnya Sabatier mulai memasukkan unsur bottom-up ke dalam metodologinya.

Sabatier dan Mazmanian mengatakan ada tiga isu pokok mengenai implementasi yang harus ditanyakan dan dianalisis oleh pembuat kebijakan:

* 1. Sejauhmana tindakan-tindakan badan-badan implementasi dan kelompok sasaran konsisten dengan tujuan-tujuan/sasaran-sasaran yang dinyatakan secara resmi oleh dokumen kebijakan dan dokumen-dokumen pendukung resmi lainnya?
  2. Sejauhmana tujuan-tujuan dapat dicapai dan sejauh mana dampak yang dihasilkan sesuai dengan tujuan kebijakan?
  3. Faktor-faktor utama apakah yang mempengaruhi keluaran-keluaran (outputs) dan dampak-dampak kebijakan? Adakah keluaran-keluaran atau dampak-dampak lain yang secara politik cukup penting?
  4. Bagaimanakah kebijakan tersebut diformulasi ulang berdasarkan pengalaman implementasi sebelumnya? (pertanyaan ke 4 ini terdapat pada buku Sabatier pada tahun 1986 sebagai bentuk pengakuan pentingnya peran implementor. Lihat dalam Hill & Hupe, 2002:49).

Selanjutnya mereka juga mengajukan metodologi dan rekomendasi tentang bagaimana mengontrol implementasi dengan mengenali faktor-faktor yang dapat dikendalikan dan faktor-faktor yang dapat menyebabkan kesulitan, melalui model yang mereka kembangkan.

Model yang mereka kembangkan mengajukan kerangka analisis implementasi sebagai berikut:

1. Proses implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang ada di dalam lembaga-lembaga pelaksana saja, namun justru banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar lembaga implementasi, yang diidentifikasikan ke dalam 3 variabel besar : 1). Variabel mudah tidaknya permasalahan (yang diintervensi melalui kebijakan tersebut) dikendalikan (*Tractability Variable)*; 2). Variabel Daya Dukung Undang-undang atau peraturan untuk menstrukturkan proses implementasi *(statutory variable);* 3) Variabel-variabel yang di luar peraturan/kebijakan yang (*Non Statutory Variables)*.
2. *Tractability variabel* (sebagai variabel pengaruh/independen) mempengaruhi *Statutory variable* dan *Non Statutory* *variables* (sebagai variabel-variabel antara/intervening), dan secara bersama-sama mempengaruhi tahapan-tahapan proses implementasi.
3. Dalam proses implementasi terdiri dari 5 tahapan yang masing-masing dapat dipandang sebagai variabel dependen bagi tahap berikutnya
4. Fokus utama para pembuat kebijakan harus dilakukan pada intervening variabel yang masih dalam kontrol pembuat kebijakan, yakni kemampuan menstrukturkan proses implementasi (*Statutory variable)*; serta untuk memperoleh dan mempertahankan dukungan masyarakat atas kebijakan tersebut.

Masing-masing variabel (dan kelompok-kelompok variabel) tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. **Variabel Independen: Karakteristik Permasalahan**, yakni mudah tidaknya permasalahan yang dihadapi dengan indikator:

1). Ketersediaan teknologi dan teori teknis yang berkaitan dengan permasalahan kebijakan

2). Keberagaman perilaku kelompok sasaran

3). Sifat populasi

4). Derajad perubahan yang diperlukan.

**2. Variabel Intervening:**

**A.**  **Kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi,** bahwa setiap kebijaksanaan mempunyai kemampuan untuk menstruktur secara tetap proses implementasinya, dengan indikator:

1). Kejelasan dan Konsistensi tujuan

2). Adanya dukungan teori sebab akibat yang memadai

3). Ketepatan alokasi sumber dana

4). Keterpaduan secara hierarchis di dalam dan antar instansi-instansi pelaksana

5). Aturan pelaksana dari para agen pelaksana

6). Perekrutan pejabat pelaksana

7). Akses yang diberikan secara formal bagi pihak luar untuk terlibat

1. **Variabel-variabel Non Kebijakan :**

1). Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

2). Perhatian media terhadap permasalahan kebijakan

3). Dukungan Publik

4). Sikap dan sumberdaya konstituen

5). Dukungan pejabat yang lebih tinggi

6). Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

**3. Variabel Dependen, Proses Implementasi,** yang terdiri dari 5 tahap yang masing-masing tahap dapat merupakan penentu keberhasilan bagi tahap berikutnya, yakni :

1. Keluaran-keluaran Kebijakan dari badan pelaksana

2. Kepatuhan pada keluaran-keluaran kebijakan oleh kelompok sasaran

3. Dampak nyata dari keluaran-keluaran kebijakan

4. Dampak yang dipersepsikan atas keluaran-keluaran kebijakan tersebut

5. Evaluasi atau perbaikan mendasar terhadap out put kebijaksanaan maupun perbaikan dalam isi kebijaksanaan yang telah ditetapkan setelah adanya feedback

Dalam gambar geometris model Kerangka Analisis Implementasi Sabatier dan Mazmanian tampak sebagai berikut:

**Gambar III.5. Kerangka Analisis Implementasi**

**Mudah tidaknya masalah dikendalikan:**

1. **Dukungan teori & teknologi**
2. **Keragaman perilaku kelompok sasaran**
3. **Tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki**

**Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi**

1. **Kondisi sosio-ekonomi & teknologi**
2. **Dukungan publik**
3. **Sikap dan risorsis dari konstituen**
4. **Dukungan pejabat yang lebih tinggi**
5. **Komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.**

**Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi:**

1. **Kejelasan dan konsistensi tujuan**
2. **Dipergunakannya teori kausal**
3. **Ketepatan alokasi sumber dana**
4. **Keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana**
5. **Aturan pelaksana dari lembaga pelaksana**
6. **Perekrutan pejabat pelaksana**
7. **Keterbukaan kepada pihak luar**

# Tahapan dalam Proses Implementasi

**Revisi undang undang**

**Diterimanya hasil**

t**ersebut**

**Hasil nyata output kebijakan**

**Kepatuhan target untuk mematuhi** **output kebijakan**

**Output**

**Kebijakan dari lembaga** **pelaksana**

Model yang diajukan oleh Sabatier dan Mazmanian ini jauh lebih kompleks karena berusaha menjangkau semua variabel yang secara rasional dapat berpengaruh terhadap jalannya proses implementasi dan hasilnya. Secara teoritik alur model tersebut mudah diikuti dan memudahkan kita memahami logika berfikir bagaimana seharusnya merancang struktur proses implementasi, faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhinya dan karenanya perlu diwaspadai agar implementasi dapat lebih berhasil.

**III.3. PENDEKATAN BOTTOM-UP**

Teori-teori yang termasuk dalam pendekatan Bottom-up ini tidak ada yang menyertakan model alur kerja implementasi sebagaimana pada kebanyakan teori-teori dengan pendekatan Rasional-Top-down. Ketiadaan model alur demikian mudah dipahami karena pendekatan ini justru menekankan pada peran *level-street bureaucracy*, atau implementor pada hirarchi paling bawah yang mengimplementasikan kebijakan di lapangan dan berhadapan langsung dengan kelompok sasarannya. Model instruksi/SOP yang serta kontrol prosedur yang terlalu ketat justru seringkali membuat implementasi kebijakan gagal mencapai tujuan kebijakan. Output atau kinerja formal mungkin terpenuhi dalam implementasi, namun Outcomes/dampak perubahan yang diharapkan oleh kebijakan justru bisa tak tercapai.

Kebijakan-kebijakan yang merujuk kelompok sasaran secara langsung sebagai target perubahan, akan lebih cocok menggunakan pendekatan ini, karena memberikan keleluasaan (diskresi) pada implementor untuk menyesuaikan cara pengimplementasian sesuai dengan kondisi, situasi dan kepentingan kelompok sasaran yang dihadapi, yang tidak diperhitungkan atau seringkali dipandang seragam oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat top-down. Kebijakan-kebijakan ini misalnya kebijakan yang bertujuan memberikan layanan kesehatan, pendidikan, peningkatan perekonomian di pedesaan, dlsb dan mengharuskan implementor lapis terbawah berhadapan langsung dengan kelompok sasarannya (misal dokter, perawat kesehatan di Puskesmas, guru, dlsb).

***III.3.1. Michael Lipsky : Street-level Bureaucracy***

Tentu saja tokoh pertama dan utama dari pendekatan ini adalah Lipsky, yang istilahnya untuk menggambarkan implementor paling bawah (*Street-Level bureaucracy)* tetap digunakan sampai sekarang. Pemikiran itu ia cetuskan dalam sebuah artikel yang diterbitkan pada tahun 1971, namun baru diterbitkan dalam bentuk buku pada tahun 1980 (Hill & Hupe, 2002, 52).

Lipsky menekankan perlunya para pembuat keputusan/kebijakan untuk melihat dan mempertimbangkan kebutuhan dan pemikiran para professional tersebut, sebab seringkali mereka berhadapan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang tak ada habisnya sementara sumberdaya yang ada terbatas. Mereka harus memutar otak dan berdiskresi agar dapat memberikan layanan ideal sebagaimana yang dituntut pada mereka (karena merekalah yang pertamakali mendapatkan kritik dari masyarakat yang tidak puas, bukan pembuat keputusan) sementara mereka menghadapi kondisi-kondisi yang jauh dari ideal. Tidak sebagaimana pandangan para penganut pendekatan Top-down yang mengkatagorikan para profesional yang melayani masyarakat tersebut sebagai salah satu unsur dalam proses kerja implementasi, Lipsky menekankan perlunya para para pembuat kebijakan memandang mereka sebagai input dalam proses pembuatan kebijakan.

Lebih lanjut ia mengatakan bahwa kecenderungan untuk mengontrol kinerja mereka secara hirarchial justru akan mengakibatkan para professional memilih bekerja secara stereotip sesuai SOP dan mengabaikan kebutuhan masyarakat yag harus dilayani. Karenanya, menurut Lipsky dibutuhkan pendekatan-pendekatan yang berbeda dalam sistem pengendalian untuk memenuhi akuntabilitas publik, yakni terpenuhinya harapan masyarakat yang dilayani, bukan terpenuhinya kebutuhan birokrasi administrasi.

***III.3.2.* Model Jaringan** **Walter Kickert, dkk**

Model Jaringan adalah model implementasi kebijakan yang bersifat Bottom-up. Model Jaringan dikembangkan oleh Walter Kickert, Erik-Hans Klijn dan Joop Koppenjan dalam bukunya: *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997).

Model ini memahami proses implementasi sebagai sebuah proses interaksi yang kompleks di antara sejumlah besar aktor dalam suatu jaringan aktor yang independen. Interaksi diantara aktor-aktor tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan apa yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi bagaimana yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Pada model ini semua aktor di dalam jaringan relatif otonom, dalam artian memiliki tujuan masing-masing yang berbeda, tidak ada aktor sentral dan tidak ada aktor yang menjadi koordinator. Pada model ini, koalisi dan/atau kesepakatan antara aktor yang berada di sentral jaringanlah yang menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilannya (lihat Riant Nugroho, h. 50).

**Gambar III.6. Model Jaringan**

***III.3.3.* Model Community David C. Korten**

Model ini melihat implementasi kebijakan lebih sebagai cara untuk men*delivery*kanlayanan-layananpemerintah pada masyarakat. Dalam model ini proses implementasi dipandang sebagai proses belajar sosial yang bersifat kolaboratif antara birokrasi di tingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas, dengan tujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self-sustaining capacity*. Konsep ini pertamakali digagas oleh David C. Korten yang ia sebut sebagai *People-Centere*d Deve*lopment*, yang ide dasarnya adalah penempatan masyarakat sebagai fokus utama sekaligus pelaku utama pembangunan, bukan sekedar pemaksimum manfaat. Sementara peran pemerintah bukan lagi semata sebagai penyedia manfaat (dan layanan) namun lebih pada *enabler/fasilitator* yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat.

Secara pokok ada 3 komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan *Community-based resource management*; yakni Masyarakat, Program dan organisasi Pelaksana Program, yang harus saling berinteraksi secara kolaboratif dalam proses saling belajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain. Proses interaksi kolaboratif tersebut digambarkan oleh Korten sbb:

**Gambar III.8 *Three Dimensionals Fit***

**PROGRAM**

PROGRAM OUTPUT

TASK REQUIREMENT

**(+)**

**(+)**

**(+)**

**(+)**

DISTICTIVE

COMPETENCE

**(+)**

**(+)**

BENEFICIARY

NEEDS

**ORGANIZATION**

MEANS OF DEMAND

ORGANIZATIONAL DECISION PROCESS

**BENEFICIARIES**

Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat tersebut secara teoritik, menurut Korten ditempuh melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara :

1. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri;
2. Fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin untuk mengelola, memobilisasi dan mengawasi sumber-sumber yang terdapat dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri;
3. Pendekatan ini menghargai perbedaan dan mentoleransi variasi lokal karenanya implementasi program bersifat amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal;
4. Menekankan pada *social learning process,* yang di dalamnya terjadi interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan program, implementasi sampai pada evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar;
5. Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan baik yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan struktur horizontal dapat diwujudkan;
6. Pembentukan jaringan (*networking)* antara birokrat, LSM dan satuan lembaga-lembaga tradisional yang mandiri, baik untuk meningkatkan kemampuan komunitas maupun untuk mencapai keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal dalam masyarakat (Korten dalam Moeljarto: 86).

**III.3.4. Model Alur/ Proses (S. Smith)**

Model ini melihat proses implementasi kebijakan publik dari perspektif perubahan sosial politik. Biasanya dilakukan terhadap kebijakan pemerintah yg bertujuan untuk mengadakan perubahan atau perbaikan pada kelompok sasaran (berdimensi target group). Ada 4 variabel yang terkait dalam proses implementasi

## **Idealized Policy**, yaitu pola interaksi yang diidealkan oleh perumus dengan tujuan mendorong target group untuk melaksanakan kebijakan

## **Target Group**, yaitu bagian dari stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola intekasi yangg diinginkan

## **Implementing Organization**, yaitu pelaksana yg bertanggung jawab dalam pelaksanaan.

## **Enviromental factors**, yaitu unsur lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi

Target Group

Implementing

organization

Policy

Making

process

Policy Tension

Idealized policy

Environemental Factors

Transactions

Institutions Feedback

Gambar 2.2. *A Model of The Policy Implementation Process*

*Sumber : Smith (dalam Tachjan, 2006: hal 38)[[1]](#footnote-2)*

Keempat variabel tersebut tak berdiri sendiri akan tetapi saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, sehingga memungkinkan terjadinya ketidaksesuaian yg pada akhirnya menimbulkan *tension* (tekanan) bagi terjadinya tawar menawar antara formulator dan implementator. Model ini memandang bahwa implementasi kebijakan tak berjalan secara linear dan mekanistis tetapi memberi peluang terjadinya *bargaining* untuk menghasilkan kompromi terhadap implementasi yang berdimensi target group. Secara umum model ini nyaris dengan model pemberdayaan Komunitas milik Korten.

**III.4. PENDEKATAN SINTESA**

**III.4.1. *Donald P. Warwick : Pendekatan Transaksional***

Donald P. Warwick melalui pendekatan transaksional mengembangkan model yang prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan rencana atau kebijakan, maka keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tidak dapat diabaikan. Proses perencanaan itu sendiri tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi berbagai kekuatan akan saling berebut berpengaruh, baik kekuatan yang mendorong atau memperlancar *(facilitating condition)*, maupun kekuatan yang menghambat*(impeding condition)* pelaksanaan program atau proyek. Faktor-faktor tersebut adalah:

**A. Faktor Pendukung (*facilitating conditions*), terdiri dari:**

* 1. Komitmen pimpinan politik (*commitment of political leaders*): Adanya komitmen dari pimpinan pemerintahan dalam pelaksanaan suatu proyek menjadi hal yang utama, karena pimpinan politik adalah yang memiliki kekuasaan di daerah.
  2. Kemampuan organisasi (*organizational capacity*):
  3. Komitmen para pelaksana (*the commitment of implementors*): *If the generals are ready to move to captain and toops will follow*.
  4. Dukungan kelompok kepentingan (*interest group support*) : Implementasi kebijakan sering lebih sering mendapat dukungan dari kelompok kepentingan dalam masyarakat manakala mereka terkait langsung dengan kebijakan.

**B. Faktor Penghambat *(impeding conditions),*** terdiri atas:

1. Banyaknya aktor yang terlibat : Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, maka semakin rumit komunikasi dalam pengambilan keputusan dan makin besar kemungkinan terjadi hambatan dalam implementasi program tersebut.
2. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda : Hal ini disebabkan adanya tugas ganda yang dirangkai dan dijabat oleh suatu organisasi, sehingga perhatian pelaksana menjadi terpecah.
3. Kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri *(intrinsic complexity)* : hambatan yang biasanya melekat adalah disebabkan oleh faktor-faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan pangan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat.
4. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak : Semakin banyak jenjang pengambilan keputusan atau memiliki prosedur yang harus disetujui oleh pihak yang berwenang, maka akan memerlukan waktu lama dalam pelaksanaannya.
5. Faktor lain, yaitu waktu dan perubahan kepemimpinan : Perubahan kepemimpinan baik pada tingkat pimpinan pelaksana maupun dalam organisasi di daerah sedikit banyak mempunyai pengaruh terhadap proyek atau program.

Menurut Warwick agar implementasi memperoleh hasil sebagaimana yang diharapkan oleh penerima layanan, maka harus ada komunikasi transaksional antara rencana dan implementasi dan sebaliknya. Implementasi tidak harus kaku mengikuti rencana namun dapat disesuaikan dengan situasi-situasi lokal yang dihadapi. Sebaliknya implementasi tidak dapat berjalan tanpa rencana yang jelas. Transaksi ini juga berlangsung antar aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi, maupun antara implementers dengan kelompok masyarakat.

**III.5. PEMETAAN TEORI IMPLEMENTASI**

Dari berbagai model/teori implementasi yang berasal dari tiga perspektif di atas, apabila dipetakan berdasar pola pengendalian dan mekanisme implementasinya (dikutip dan diadaptasi dari Pemetaan Model Implementas, Riant Nugroho, 2008, h. 452, dan Hill & Hupe, 2002, p. 83), maka akan tampak sebagai berikut :

**Gambar III.9. Pemetaan Model/Teori Implementasi**

**Berdasar Pola Pengendalian & Mekanisme implementasi**

VAN METER & VAN HORN/

GRINDLE

HOGWOOD &

GUNN/PRESSMAN

HOOD

**Tinggi**

BARDACH

EDWARDS III

**Darajad Pengendalian**

SABATIER

WARWICK

RIPLEY &

FRANKLIN

ALUR/PROSES

SMITH

KOMUNITAS/KORTEN;

JARINGAN

LIPSKY

**Tinggi**

**Rendah**

**Networking**

***RINGKASAN DAN KESIMPULAN***

Tidak semua dari beragam teori, model dan perspektif yang mengkaji implementasi kebijakan disajikan dalam buku ini, namun dari keseluruhan pendekatan tersebut dapat disimpulkan bahwa keragaman isu kebijakan, konteks, dan lingkungan kebijakan menyebabkan tumbuhnya beragam perspektif tersebut, yang masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan. Oleh karenanya memilih pendekatan/teori yang sesuai, baik untuk kegunaan analisis implementasi, maupun untuk kegunaan praktis dalam penyusunan struktur implementasi, beberapa hal berikut ini akan bermanfaat:

1. Pahami isi dan tujuan kebijakan dengan baik. Darinya dapat diketahui produk/output kebijakan (hukum, pengaturan, barang, jasa, kerjasama); ada tidaknya kelompok sasaran/target group yang dirujuk atau bersifat umum; jenis/tipe kebijakan, aktor-aktor implementasi yang dirujuk dan yang terkait dan pola hubungan mereka.
2. Analisis faktor-faktor yang berkemungkinan menjadi penyulit dan pendukung.
3. Analisis cara terbaik untuk men*delivery*kan tujuan kebijakan
4. Pilih pendekatan/teori/model yang paling sesuai, apakah dengan pendekatan To-down, bottom-up atau sintesa.
5. Penggunakan model top down & bottom up

* Model top down akan menguntungkan pada sebuah situasi dimana para pembuat kebijakan mampu mengatur dan mengontrol situasi, dan dana yg terbatas
* Model Bottom up, menguntungkan pada situasi dimana implementator mempunyai kebebasan untuk melakukan inovasi tanpa ada dependensi kekuasaan dengan melihat dinamika daerah atau lingkungan kebijakan yg berbeda
* Model Top-down menguntungkan jika bersifat terpusat dan dampak kebijakan ditujukan secara umum.
* Model bottom-up/sintesis lebih menguntungkan manakala kebijakan bersifat desentralisasi dan dampak kebijakan diarahkan bagi kelompok sasaran tertentu
* Menurut Eric Lane (1995) model topdown menekankan tanggung jawab, sementara bottom up menekankan pada kepercayaan.

***TUGAS UNTUK MAHASISWA***

1. Jelaskan kelebihan dan kelemahan masing-masing pendekatan (Top-down; Bottom-up dan Sintesa) dalam Studi Implementasi. Jelaskan pula pada kondisi kebijakan yang bagaimana pendekatan-pendekatan tersebut sesuai? Berikan contoh kebijakan yang sesuai bagi masing-masing pendekatan beserta alasannya.

2. Pilih sebuah kebijakan untuk dianalisis. berdasar :

1. Isi dan Tujuan Kebijakan
2. Tipe Kebijakan
3. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi
4. Pola hubungan antar aktor dan potensi konflik yang mungkin timbul
5. Faktor – faktor yang berpengaruh dalam implementasi, lalu
6. Pilih teori/model/pendekatan yang sesuai untuk menganalisisnya beserta alasannya.

***SENARAI***

Pendekatan Top-Down Pendekatan Bottom-Up

Pendekatan Sintesa Defisit Implementasi

Limit to Administration Implementasi yang Sempurna

Kerangka Teoritik Proses Implementasi Implementation Game

Pendekatan Masalah Implementasi Konten & Konteks Kebijakan

Implementasi sebagi proses politik & Adminstrasi

Kerangka Analisis Poses Implementasi Networking

Model Jaringan Model Pembangunan Komunitas

Organizational Fit Model Transaksional

Model Alur Implementasi

**DAFTAR PUSTAKA**

1. **James E. Anderson,** *Public Policy Making, Reinhart and Wiston, New York, 1970,*
2. **Thomas R. Dye,** *Understanding Public Policy, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1978.*
3. **Randall B. Ripley** *(Policy Analysis in Political Science, Nelson Hall, Chicago, 985)*
4. **Randall B. Ripley & Grace A. Franklin,** *Bureaucracy and Policy Implementation;* Dorsey Press: Homewood III, 1982
5. **J. Pressmann & A. Wildavsky,** *Implementation, 3rd Edn, Berkeley University of California Press, 1985 (1st ed, 1973)*
6. **Wayne Parsons:** *Public Policy: Prenada Media, Jakarta, 2005.*
7. **Michael Hill & Peter Hupe,** *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice, Sage Publication, London, 2002.*
8. **John W, Kingdon,** *Agendas, Alternative and Public Poilicies Little Brown & Company, Totonto: 1984.*
9. **Daniel H. Mazmanian & Paul A. Sabatier,** *Implementation & Public Policy;* Harper& Collin; New York, 1983
10. **George Edwards III.** *Implementing Public Policy, Congre*ssional Quarterly, Inc; Washington; 1980.
11. **Riant Nugroho,** *Public Policy, Elekmedia Komputindo, Jakarta; 2008*
12. **Grindle, Merilee S., (ed.),** *Politics and Policy Implementation in The Third World*: Baltimore : John Hopkins university Press, 1980
13. **David C Korten** *(1990)* *Getting to the 21st Century – Voluntary Action and the Global Agenda*; *Bookmark, ISBN 971 569 005 X*
14. **David C. Korten and Rudi Klauss** (1984): *Rural development Programming : The Learning Proses Approach – Contribution toward Theory and Planning Framework*; Kumarian Press, Connecticut.

**BAHAN BACAAN TAMBAHAN :**

1. **Robert R Meyer & Ernest Greenwood** *( Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial CV. Rajawali, Jakarta, 1984.*
2. **Nicholas Henry,** *Public Administration and Public Affairs, Ninth Edt, 2004, 305).*
3. **Carol H. Weis,** *Evaluation Research : Methods for Assesing Program Effectiveness, Prentice Hall, New Jersey, 1972.*
4. **Arnold J. Meltsner**, *Policy analysis in the Bureaucracy, University of California Press, 1986.*

1. Tachjan. Implementasi Kebijakan Publik. 2006. AIPI: Bandung. Hal 38. [↑](#footnote-ref-2)