

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Kajian Pustaka

Kajian pustaka terhadap penelitian-penelitian terdahulu perlu dilakukan untuk mengetahui posisi penelitian diantara penelitian lain yang relevan. Penelitian mengenai analisis implementasi maupun mengenai APBD telah banyak dilakukan sebelumnya. Diantaranya terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini. Beberapa penelitian relevan tersebut dapat diuraikan pada tabel berikut ini.

Tabel 2.1.

Tinjauan Penelitian yang Relevan

No	Peneliti	Tahun	Judul	Hasil Penelitian
1.	Nursari Dewi Maretnowati	2011	Analisis Anggaran Kesehatan dalam APBD Kota Semarang Tahun 2010 dari Prespektif <i>Pro Poor</i>	Anggaran pro masyarakat miskin sangat kecil. Hanya terdapat satu program kebijakan kesehatan yang secara khusus ditujukan untuk masyarakat miskin. Hal tersebut disebabkan kurang aktifnya pemerintah dalam memberikan informasi APBD beserta prosesnya, kebijakan dan prioritas pembangunan kesehatan yang kurang membidik masyarakat miskin, sehingga berdampak pada tidak maksimalnya pelaksanaan kebijakan kesehatan untuk masyarakat miskin. Besarnya anggaran untuk masyarakat miskin tidak mengalami peningkatan pada tiap tahunnya. Hal ini dinilai pelaksanaan anggaran pro poor bidang kesehatan di Kota Semarang tahun 2010 masih belum maksimal.
2.	Indra Bastian	2008	Keterlambatan APBD Dalam Analisis Siklus	Setelah pembahasan Komisi dan dilanjutkan Panja RAPBD oleh DPRD, perubahan program dan kegiatan masih berjalan terus. Hal ini, mengakibatkan ketiadaan persepsi tentang pisah batas perencanaan dan penganggaran. Adapun yang terjadi sebetulnya adalah 'ancaman chaos', dimana proses penyusunan RAPBD

				<p>selalu terancam dibahas dari titik awal. Dengan merealisasikan berbagai solusi dan rencana tindak lanjut, diharapkan permasalahan keterlambatan APBD di Indonesia segera terpecahkan.</p>
3.	Muhammad Tamar	2011	<p>Analisis Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur</p>	<p>Implementasi program pendidikan gratis pada tingkat SD dan SMP yang berada di Kecamatan Malili Kabupaten Luwu Timur, sudah berjalan dengan baik namun masih ada kekurangan.</p> <p>Item-Item yang dibiayai meliputi: insentif pendidik, Insentif tenaga kependidikan, kegiatan pembelajaran, pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, peningkatan mutu, kegiatan ekstra kurikuler siswa, dan kegiatan penunjang lainnya dimana jumlah butir seluruh program adalah 17 item.</p> <p>Sumber dana yang cukup besar dalam melaksanakan pendidikan gratis yang berasal dari APBD proses penyaluran subsidi Dana pendidikan gratis berjalan dengan baik sesuai dengan kebutuhan sekolah</p>
4.	Desia Berty Dwi T M	2011	<p>Analisis <i>Poor Pro</i> Budget (Studi Alokasi dan Implementasi Anggaran pada Sektor Kesehatan Kabupaten Kebumen Tahun Anggaran 2009 – 2011)</p>	<p>Anggaran sektor kesehatan Kabupaten Kebumen tidak <i>pro poor</i>. Hal ini ditunjukkan dari besarnya prosentase anggaran kesehatan kurun waktu 2009-2011 kurang dari 10% berdasarkan UU Kesehatan No. 36 Tahun 2009 pasal 171 ayat 2, prosentase anggaran sektor kesehatan yang mengalami penurunan tahun 2009-2011, alokasi belanja tidak langsung lebih besar dari belanja langsung, dan terdapat mata anggaran yang dihilangkan kurun waktu 2009-2011, serta prosentase alokasi bansos jamkesda yang masih sangat kecil dari belanja tidak langsungnya.</p>
5.	Sari Maesfriati	2009	<p>Analisis Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM RI</p>	<p>Berdasarkan teori Edward dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja belum dapat terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sumber daya yang berkompeten dan minimnya pengetahuan kebijakan yang disebabkan faktor struktur birokrasi dan disposisi.</p> <p>Tetapi pola komunikasi yang dibangun cukup baik, faktor inilah terutama yang dapat mendukung terlaksananya proses penganggaran di Departemen Hukum dan HAM masih cukup baik.</p>

6.	Erry Hermawan	2011	Analisis Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Rumah Tangga Kepresidenan-Sekretariat Negara RI	<p>Penyusunan anggaran berbasis kinerja dilingkungan Rumah Tangga Kepresidenan pada Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Kepemerintahan – Istana Jakarta, dalam perumusan rencana strategis, rencana kinerja, program dan kegiatan masih belum sesuai dengan teori anggaran berbasis kinerja.</p> <p>Ketidaksesuain penerapan ini menunjukkan akuntabilitas yang tidak sebenarnya dari kinerja organisasi Rumah Tangga Kepresidenan, dan menunjukkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja baru sebatas memenuhi ketentuan yang ada.</p>
7.	Addina Marizka	2009	Analisis Kinerja Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Medan	<p>Pemerintah Kota Medan dalam merealisasikan pajak daerah pada tahun 2003 sampai 2007 dapat dikatakan efektif dan efisien; dan pertumbuhan pendapatan menunjukkan pertumbuhan yang positif.</p> <p>Pada tahun 2003 sampai 2007 Pemerintah Kota Medan masih tergantung pada pemerintah pusat sehingga penyelenggaraan desentralisasi masih rendah.</p> <p>Dalam merealisasikan anggaran belanja dapat dikatakan efisien dan pertumbuhan belanja menunjukkan pertumbuhan yang positif yang diimbangi dengan pertumbuhan pendapatan.</p> <p>Pada pembiayaan, adanya perkembangan SILPA yang bersaldo positif menunjukkan kesehatan fiskal</p>
8.	Bestari Dwi Handayani	2009	Pengaruh Reformasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kualitas APBD Kota Semarang	<p>Akuntabilitas publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Hal ini diketahui bahwa menurut responden akuntabilitas publik terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan anggaran yang sumber dari anggaran tersebut adalah merupakan dana milik rakyat. Partisipasi masyarakat berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD karena partisipasi aktif masyarakat akan lebih mengarahkan pada program-program dan target dari APBD agar program dan target tersebut benar-benar mengena terhadap apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.</p> <p>Transparansi publik berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD. Aspek transparan di publik berkaitan dengan pengawasan terhadap</p>

				pelaksanaan APBD. APBD pendekatan kinerja berkorelasi positif dan secara signifikan mempengaruhi terhadap kualitas APBD.
9.	Muhammad Khafid	2009	Analisis Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Semarang	Tingkat kepentingan dari PSAP No. 24 tahun 2005 lebih besar jika dibandingkan dengan kinerja aparat pemerintah dalam hal pengelolaan dan pelaporan keuangan. ini berarti bahwa perlu dilakukan berbagai upaya terhadap hal ini untuk meningkatkan kinerja aparat pemerintah, mengingat pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan instansi pemerintah yang berdasarkan pada SAP No. 24 tahun 2005 penting terutama jika dikaitkan dengan prinsip <i>good governance</i> .
10.	Fitria Nurul Imanniar	2011	Analisa <i>Pro Poor</i> Budgeting APBD Kabupaten Wonogiri Tahun Anggaran 2010	Proses penganggaran di Kabupaten Wonogiri cukup memihak kepada rakyat miskin. Ada intervensi politik dari DPRD dalam proses penyusunan APBD yang sering kali menggeser usulan-usulan dari hasil Musrenbang. Pada akhirnya aspirasi dari bawah tidak bisa sampai ke Pemerintah Daerah.

Tabel di atas menunjukkan beberapa penelitian terdahulu dengan topik yang relevan dengan penelitian ini. Berdasarkan tabel di atas telah diketahui bahwa penelitian dengan topik APBD telah banyak dilakukan sebelumnya. Akan tetapi penelitian-penelitian terdahulu tersebut tentunya memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti. Persamaan antara penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada kebijakan yang dikaji, yaitu APBD. Namun demikian terdapat perbedaan dalam fokus penelitian. Penelitian ini difokuskan kepada anggaran dalam bidang energi saja. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan untuk menganalisis implementasi kebijakan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa penelitian ini memiliki perbedaan yang cukup jelas dengan penelitian-penelitian terdahulu.

B. Kerangka Teori

1. Definisi Kebijakan

Pada dasarnya, terdapat beberapa definisi dan batasan terkait dengan konsep kebijakan publik. Kebijakan publik dapat dinilai sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (Nugroho, 2004: 25). Robert Eyestone (dalam Winarno, 2002: 15) menyatakan bahwa kebijakan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Melalui konsep tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan administrasi publik menyangkut kepentingan banyak pihak.

Sedikit berbeda dengan konsep tersebut, Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2002: 15) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Dengan demikian, kebijakan publik berhubungan dengan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Namun konsep ini menjadi agak sulit untuk dipahami karena tidak menjelaskan mengenai apa yang diputuskan oleh pemerintah, dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Pakar lainnya, Richard Rose (dalam Winarno, 2002: 15-16) menjelaskan bahwa kebijakan seharusnya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan

tersendiri. Kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (Dunn, 2003: 132). Oleh karena itu, sangat dibutuhkan batasan-batasan dan konsep yang lebih jelas untuk memahami kebijakan administrasi publik.

Kebijakan publik memiliki banyak batasan dan konsep yang menggunakan penekanan yang berbeda-beda. Namun demikian, ada satu hal yang perlu diperhatikan dalam mendefinisikan kebijakan. Hal tersebut adalah pendefinisian kebijakan administrasi publik harus tetap memiliki pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dibandingkan mengenai apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Carl Friedrich (dalam Agustino, 2008: 7) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakn tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

James Anderson (dalam Agustino, 2008: 7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai berikut.

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Menurut Agustino (2008: 8), ada beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik sebagaimana uraian berikut.

- a. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- b. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah, misalnya suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang upah minimum yang telah dikerjakan tapi tidak ada yang yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan pada perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak di atur perundang-undangan. ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu di implementasikan.
- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas

dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.

- e. Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Kebijakan publik paling tidak mengandung tiga komponen dasar, yaitu: (1) tujuan yang hendak dicapai, (2) sasaran yang spesifik, dan (3) cara mencapai sasaran tersebut. Cara mencapai sasaran inilah yang sering disebut dengan implementasi, yang biasanya diterjemahkan ke dalam program-program aksi dan proyek. Aktivitas implementasi ini biasanya terkandung di dalamnya: siapa pelaksananya, besar dana dan sumbernya, siapa kelompok sasarannya, bagaimana manajemen program atau proyeknya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja program diukur. Secara singkat implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Tujuan kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan intervensi. Oleh karenanya implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Secara umum istilah kebijakan dan kebijaksanaan seringkali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat banyak kesamaan dan sedikit perbedaan, sehingga tak ada masalah yang berarti bila kedua istilah itu dipergunakan secara bergantian. Pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan menurut Poerwadarminta (1994: 115) bahwa

kebijakan adalah kepandaian atau kemahiran. Kebijakan dapat juga berarti:

- a. Hal bijaksana; kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya);
- b. Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya);
- c. Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain (dalam kesulitan dan sebagainya)

Istilah kebijakan biasanya digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif. Sedangkan *policy* berasal dari bahasa Latin "*politeia*" yang berarti kewarganegaraan. Karena *policy* dikaitkan dengan pemerintahan, maka lebih tepat jika diterjemahkan sebagai kebijaksanaan dan kebijakan (Suryaningrat, 1999: 11). Berbeda dengan Winarno (2008: 14), bahwa istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Carl Friedrich dalam Winarno (2008: 16) memberikan pengertiannya terhadap kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran dan suatu maksud tertentu. Dari pengertian kebijakan yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan

dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu. Selain itu, kebijakan juga ditujukan untuk kepentingan orang banyak.

Berdasarkan uraian mengenai pengertian analisis kebijakan yang telah dikemukakan diatas, perlu kiranya memberikan batasan tentang analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik merupakan suatu prosedur yang rasional untuk menelaah secara kritis isu-isu publik sehingga menghasilkan pemikiran terbaik yang merupakan informasi bagi analis dalam merumuskan kebijakan.

2. Sifat Kebijakan

Menurut Winarno (2008: 19-20), sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memnerikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administrates atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.

- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.
- d. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan public, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
- e. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Definisi sifat kebijakan publik di atas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan dan diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

3. Tahap-tahap Kebijakan

Perlu disadari bahwa kebijakah publik tidak hanya berhubungan dengan perencanaan dan penyusunan kebijakan saja. Melainkan harus memperhatikan implementasinya. Implementasi kebijakan administrasi publik bahkan jauh lebih penting dibandingkan hanya perencanaan dan

rumusan kebijakan saja. Tanpa adanya implementasi, maka kebijakan administrasi publik tidak dapat diambil manfaatnya sama sekali. Namun demikian, belum diketahui bagaimana implementasi kebijakan administrasi publik yang baik untuk dilaksanakan sehingga kebijakan administrasi publik yang diberlakukan dapat mencapai tujuannya.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Menurut Winarno (2002: 31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni:

- a. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- b. Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- c. Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Berkaitan dengan kebijakan, Dunn (2003: 24) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan). Dalam perumusan kebijakan menurut Dunn (2003: 24-25), ada beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu

penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/ legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Masing-masing tahap tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

a. Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

b. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi

didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan,

program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan salah satu *input* yang penting dalam perumusan visi dan misi. Bahkan seterusnya, program-program yang telah diuji cobakan atau dilaksanakan merupakan masukan bagi analisis kebijakan yang pada gilirannya akan lebih memperhalus atau mempertajam visi dan misi organisasi.

4. Konsep Implementasi Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Sedangkan menurut Susilo (2007: 174), implementasi merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap. Dalam *Oxford Advance Learner Dictionary* dikemukakan bahwa implementasi adalah "*put something into effect*" (penerapan sesuatu yang memberikan efek atau dampak).

Secara sederhana, implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi adalah evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004: 70) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun

Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002: 70) mengemukakan bahwa implementasi adalah sistem rekayasa.

Dalam kaitannya dengan pendekatan yang dimaksud, Nurdin dan Usman (2004) menjelaskan bahwa pendekatan pertama, yang menggambarkan implementasi itu dilakukan sebelum penyebaran (desiminasi). Kata proses dalam pendekatan ini adalah aktivitas yang berkaitan dengan penjelasan tujuan program, mendeskripsikan sumber-sumber baru. Pendekatan kedua, menurut Nurdin dan Usman (2002) menekankan pada fase penyempurnaan. Dalam fase penyempurnaan, implementasi dianggap selesai manakala proses penyempurnaan program baru dipandang sudah lengkap. Sedangkan pendekatan ketiga, Nurdin dan Usman (2002) memandang implementasi sebagai bagian dari program. Proses implementasi dilakukan dengan mengikuti perkembangan dan megadopsi program-program yang sudah direncanakan dan sudah diorganisasikan. Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek yang lain.

Implementasi merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut *Webster's Dictionary* (dalam Tachan, 2008: 29), kata "*to implement*" berasal dari bahasa Latin

"*implementum*" dengan asal kata "*imperere*" dan "*plere*". Kata "*imperere*" dimaksudkan "*to fill up*", atau "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh atau melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi.

Dalam *Webster's Dictionary*: (dalam Tachan, 2008: 29) selanjutnya kata "*to implement*" dimaksudkan sebagai: "(1) *to carry into effect; accomplish*, (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to*, (3) *to provide or equip with implements*". Pertama, "*to implement*" dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, "*to implement*" dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu". Ketiga, "*to implement*" dimaksudkan "menyediakan atau melengkapi dengan alat".

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (dalam Tachan, 2008: 29) mengemukakan bahwa, "*implementation as to carry out, accomplish fulfill produce, complete*". Maksudnya adalah membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik

implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat reoritis.

Anderson (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa "*policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem*". Kemudian Edward III (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: "*Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects*". Sedangkan Grindle (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa "*implementation – a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*".

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *botton up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Grindle (1980: 7) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (dalam Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Implementasi dapat dipandang sebagai perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "street level bureaucrats" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group).

Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan suatu organisasi untuk mengubah metode penilaian kinerja pegawai. Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Pelaksanaan suatu kebijakan, menurut Grindle (1990: 8-12) sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan tersebut mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang akan diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumberdaya yang dikerahkan. Sedang konteks kebijakan mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan. Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya, tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat,

kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Studi implementasi merupakan bidang kajian yang telah berkembang sejak lama. Dalam perkembangan tersebut, terdapat beberapa sudut pandang penting dalam melihat studi implementasi. Perbedaan sudut pandang ini berakibat pada variatifnya dimensi persoalan yang coba diungkapkan. Ada yang memberi penekanan pada faktor kebijakan, yang lain memberi perhatian terhadap faktor pelaksanaan atau implementasinya, sementara yang lainnya lagi mencoba memahami pengaruh lingkungan terhadap proses implementasi.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa "*to implement*" (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Wahab, 1997: 67).

Definisi yang lain diberikan oleh Goggin, *et al.* (1990: 34). Dengan menggunakan pendekatan komunikasi, para penulis ini melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi dalam pandangan mereka, sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam

pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru dapat bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi merupakan bagian yang sangat penting dari kebijakan publik. Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Van Mater dan Van Horn menjelaskan bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-

pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. tanpa adanya implementasi, kebijakan publik tentu saja tidak akan dapat dirasakan hasilnya.

Meskipun kebijakan publik banyak diulas dan menjadi kajian oleh berbagai pihak, namun implementasi kebijakan masih sedikit memperoleh perhatian dari para ilmuwan politik. Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa ada beberapa alasan mengapa studi mengenai implementasi kebijakan publik masih jarang disinggung oleh ilmuwan politik. Alasan tersebut antara lain sebagai berikut.

- a. Adanya asumsi yang naif yang tersirat dalam banyak studi kebijakan.
- b. PBB mengkonsentrasikan perhatian para pembuat keputusan pada pilihan-pilihan antara metode-metode yang berbeda dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dipilih.
- c. Masalah implementasi sangat kompleks sehingga seringkali menimbulkan kesulitan dalam usaha mengkaji secara rinci.

Namun demikian, perlu ditekankan bahwa proses implementasi tidak berarti diabaikan oleh para pembuat kebijakan dan analisis-analisis

kebijakan. Selain itu, hambatan-hambatan dalam studi implementasi kebijakan publik juga dapat diatasi. Para ilmuwan sendiri banyak yang berpendapat bahwa studi implementasi kebijakan perlu dikembangkan. Hal ini kemudian didorong oleh fenomena yang menunjukkan banyaknya hasil-hasil yang mengecewakan dari program-program sosial yang telah ditetapkan.

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Abdullah (1997: 11), yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
- b. *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
- c. Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2008: 65) dapat dilihat sebagaimana kutipan berikut.

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Dari pandangan kedua ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab

untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan. Sementara Winarno (2002: 101), yang mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya”.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerapkan kebijakan setelah kebijakan itu disahkan untuk menghasilkan outcome yang diinginkan. Berarti, tidak hanya mengandung maksud terjadinya suatu proses tunggal atau berdiri sendiri, tapi ada proses lain yang dilakukan dalam upaya persiapan implementasi dan proses “yang sebenarnya” dari implementasi kebijakan itu sendiri.

5. Perspektif Implementasi Kebijakan

Perlu dipahami bahwa dalam perspektif teoritik, proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. macam-macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur-struktur dan hubungan-hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik sehingga proses implementasi juga akan mengalami perbedaan.

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada

empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam

analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan "kepatuhan" dan pendekatan "faktual" dalam implementasi kebijakan (Ripley & Franklin, 1986: 11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980: 7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap

implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya.

6. Model Implementasi Kebijakan

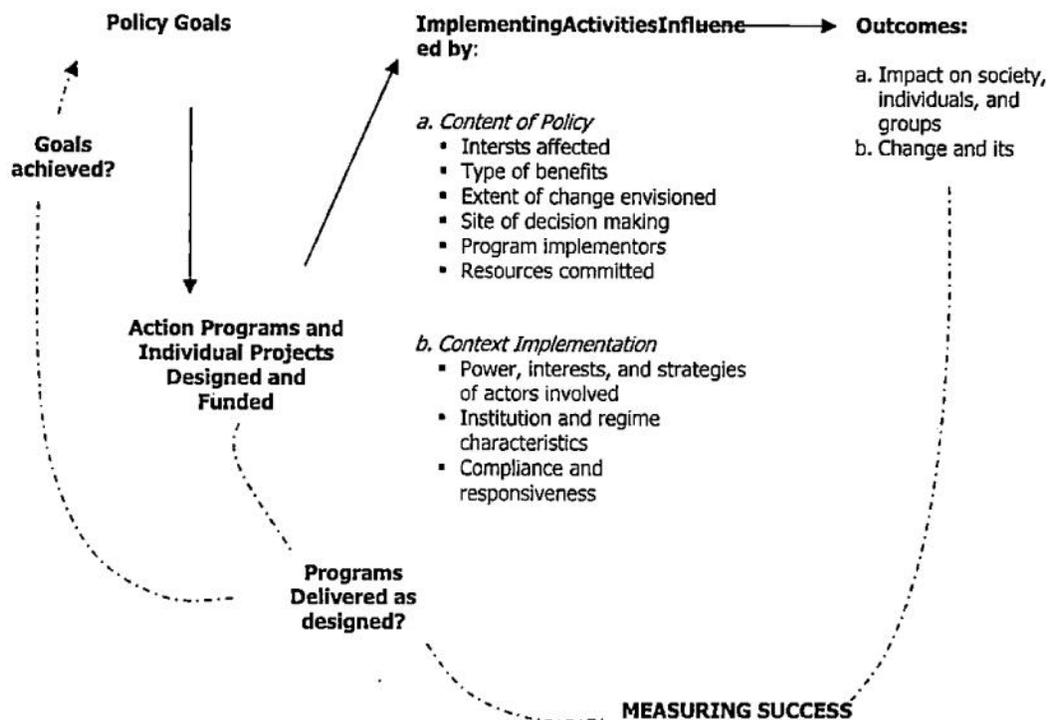
Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Gambar 1.

Implementation as a Political and Administrative Process

(Grindle, 1980)



T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Pada gambar 01 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.