



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: Apa, Mengapa, dan Bagaimana

HAEDAR AKIB

Guru Besar Ilmu Administrasi Universitas Negeri Makassar

ABSTRACT

Policy implementation has gained substantial currency and popularity among theorists and practitioners. Many now indicate an interest or involvement in research and discussion about such topic as policy implementation of poverty alleviation program or community development driven program, implementation of decentralization or local autonomy program, and implementation of strategic decision, etc. At the same time, perspectives, schools and program have been introduced and established. In spite of all this interest in policy implementation theories and practices, there is still no agreement on what policy implementation model applicable to all kinds of development programs or projects, and to different sectors. This article will explain policy implementation concepts and their perspectives, models and measurement criteria with the contour or focus on what, why, and how policy implementation.

Kata Kunci: Apa, Mengapa dan Implementasi Kebijakan, Berbasis Pengetahuan.

PENDAHULUAN

Pakar yang lebih awal mencurahkan perhatian dan gagasan terhadap masalah implementasi ialah Douglas R. Bunker di depan forum *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970 (Akib dan Tarigan, 2008; Bowman dalam Rabin, 2001: 209). Eugene Bardach mengakui bahwa pada forum itu untuk pertama kali disajikan secara konseptual mengenai proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984: 1) atau yang lazim disebut *political game* (Parsons, 1995: 470) sekaligus sebagai era pertama dari studi implementasi kebijakan (Birkland, 2001: 178). Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab (1991: 117) dan beberapa penulis menempatkan tahap

implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Birkland, 2001: 177; Heineman *et al.*, 1997: 60; Ripley dan Franklin, 1986; Wibawa dkk., 1994: 15). Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III (1984: 1) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Apa Implementasi Kebijakan itu

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh

dari pernyataan Grindle (1980: 7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu (Sabatier, 1986: 21-48). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan van Horn (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.

Studi implementasi kebijakan dibagi ke dalam tiga generasi dengan fokus kajian

dan para penganjurnya. Generasi pertama diwakili oleh studi Pressman dan Wildavsky yang terfokus pada bagaimana keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hasilnya memberi pengakuan sifat atau kakikat implementasi yang kompleks. Generasi kedua terfokus pada deteminan keberhasilan implementasi kebijakan. Model konseptual model proses implementasi dikembangkan dan diuji pada berbagai area yang berbeda. Dua pendekatan yang mendominasi adalah pendekatan *top-down* dan pendekatan *top-down*. Studi yang representatif pada masa ini dibuat oleh Carl Van Horn dan Donald Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Generasi ketiga terfokus pada sintesis dan pengembangan pendekatan implementasi kebijakan dengan lokus (secara multilevel) dan fokus yang lebih kompleks sebagai proses dinamis. (Ann O'M Bowman dalam Rabin, 2005).

Mengapa Implementasi Kebijakan

Alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan retorik tersebut dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut merupakan kriteria yang

perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan.

T. B. Smith mengakui bahwa 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). Jika divisualisasikan akan 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.

Alasan lain yang mendasari perlunya implementasi kebijakan dapat dipahami dari pernyataan Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) yang mengharuskan agar dapat ditunjukkan konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yakni hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan. Harapan itu perlu diwujudkan agar melalui pemilihan kebijakan yang tepat masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih perlu diwadahi oleh organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi terdapat kewenangan dan berbagai jenis sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan atau program. Sedangkan penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan

agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada ketiga aspek tersebut perlu pula dipertahankan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Implementasi kebijakan di-perlukan untuk melihat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pemahaman ini sejalan dengan pandangan Ripley dan Franklin (1986: 12) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang-undang, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Menurut Goggin *et al* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah dapat diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: 1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, 2) kapasitas pusat/negara, dan 3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka

semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu, untuk mengukur kekuatan isi atau substansi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: a) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan b) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan kewenangan yang dimiliki, bagaimana hubungan antara pelaksana dengan struktur birokrasi yang ada, dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Implementasi kebijakan diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat “kesesuaian” berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan atau program. Alasan tersebut sejalan dengan pernyataan Korten dan Syahrir (1980) bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain alasan tersebut, implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat adanya hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor-faktor lain. Hal ini sekaligus membuktikan asumsi teoritis Van Meter dan Van Horn (lihat dalam Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: 1) ukuran dan tujuan kebijakan, 2) sumber kebijakan, 3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, 4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, 5) sikap

pelaksana, dan 6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), alasan perlunya implementasi kebijakan adalah untuk menunjukkan bukti bahwa dalam implementasi kebijakan terjadi aksi, interksi, dan reaksi faktor implementasi kebijakan. Quade menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Melalui transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang perlu diperhatikan dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: 1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; 2) kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; 3) organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit atau satuan kerja birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan 4) faktor lingkungan, yaitu elemen sistem dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Secara praksis, implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kesesuaian dan relevansi model deskriptif yang dibuat. Hal ini sesuai dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier yang merekomendasikan perlunya “kerangka kerja analisis implementasi” (lihat Wahab, 1991: 117). Menurut perspektif ini implementasi kebijakan diperlukan untuk mengetahui keefektifan dan relevansi kerangka kerja yang ada sebagai pedoman dalam pelaksanaannya. Menurut Mazmanian dan Sabatier, peranan penting

analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud diklasifikasikan ke dalam tiga kategori umum, yaitu: 1) mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap; 2) kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasinya; dan 3) pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan. Ketiga variabel ini merupakan variabel bebas yang dibedakan dengan variabel terikat yakni implementasi yang harus dilalui.

Kategori faktor mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan dapat terlihat melalui: a) kesukaran teknis yang dihadapi, b) keberagaman perilaku kelompok sasaran, c) persentase jumlah kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan d) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Sedangkan kategori faktor kemampuan kebijakan untuk mensistematisasi proses implementasi mencakup: a) kejelasan dan konsistensi tujuan, b) ketepatan alokasi sumber daya, c) keterpaduan hirarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, d) kejelasan aturan keputusan dari badan pelaksana, e) kesesuaian pola rekrutmen pejabat pelaksana, dan f) akses formal pihak luar.

Kategori faktor di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi antara lain ditunjukkan melalui: a) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, b) dukungan publik, c) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, d) dukungan dari pejabat atau atasan, dan e) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16). Sedangkan variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi meliputi: a) output kebijakan badan pelaksana, b) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan, c) dampak nyata output kebijakan, d) dampak output

kebijakan seperti yang dipersepsikan, dan e) perbaikan.

Para pakar dan pemerhati kebijakan yang lain juga mengemukakan urgensi implementasi kebijakan, sesuai dengan sudut pandang dan latar belakang pemikirannya. Namun, apa-pun perspektif dan latar belakang pemikirannya disepakati bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu dari dua sisi mata uang yang menggelinding. Pemahaman ini mengilhami Bonoma (1984) ketika memperkenalkan Model Korelasi antara Rumusan Strategi dan Implementasi Strategi (Salusu, 2003: 445). Alasan yang dikemukakan tersebut menjadi acuan dalam menentukan bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan atau program dan sekaligus dalam menetapkan kriteria pengukuran keberhasilannya.

Bagaimana Implementasi Kebijakan

Ada berbagai cara yang digunakan oleh pelaksana kebijakan agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai. Salah satu caranya adalah dengan mengembangkan kerangka pikir yang dibangun sendiri atau dengan cara mereplikasi, meng-kombinasi atau mensinergikan, dan mengembangkan pendapat para pakar mengenai model implementasi kebijakan. Pada pengembangan model tersebut dapat diketahui model mental para pakar dan implementor bersama kelompok sasaran kebijakan – minimal – berdasarkan relevansi dan keefektifan implementasi kebijakannya.

Mengacu pada pendapat Edward III mengenai kriteria penting dalam implementasi kebijakan, dapat dikemukakan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. 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

di-sampaikan. 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 prosedur operasional standar yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Jaminan kelancaran implementasi kebijakan adalah diseminasi yang dilakukan secara baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: 1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlu-nya 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; dan 4) pemahaman bahwa meskipun pada awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun seiring dengan perjalanan waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar dilaksanakan.

Pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983: 5) mengenai dua perspektif implementasi kebijakan – yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik – merupakan cara alternatif dalam meng-implementasikan kebijakan atau program. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan pada awalnya didasarkan pada bagaimana cara memenuhi aspek ketepatan dan keefisienan. Namun demikian, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa agen administrasi publik tidak hanya bekerja berdasarkan mandat resmi, tetapi juga karena tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif

dan berbagai faktor dalam lingkungan politis. Sementara itu, perspektif ilmu politik yang mendapat dukungan dari pendekatan sistem politik memberikan perhatian pada bagaimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 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 bagaimana konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley dan Franklin (1986: 11) memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan. Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik dengan fokus perhatian pada upaya membangun kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan dalam suatu organisasi. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut keduanya, 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. Sedangkan perspektif faktual mengasumsikan bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Dengan demikian, kepatuhan pelaksana terhadap atasan perlu ditunjukkan sebagai bukti keberhasilan implementasi kebijakan atau program.

Menurut Grindle (1980: 7), kedua perspektif yang diperkenalkan Ripley dan Franklin tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan 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 mem-pengaruhi implementasi kebijakan.

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan pada tahap implementasinya 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 implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (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 tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya mem-bawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.

Mengacu pada pendapat Sabatier (1986: 21-48) mengenai dua model yang berpacu dalam tahap formulasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*, penulis menganggap bahwa refleksi kedua model tersebut dapat ditunjukkan pada tahap implementasi kebijakan dalam wujud yang sentralistik dan desentralistik, dilihat pada kondisi dan tempat dimana implementor mengambil keputusan dalam organisasi. Manakala putusan bertindak didominasi oleh keinginan implementor di

tingkat pusat maka implementasinya bersifat sentralistik atau mereflesikan model *top down*, sementara itu ketika keputusan bertindak lebih banyak didasarkan pada inisiasi, kreasi, dan penyesuaian oleh implementor di tingkat bawah maka implementasinya bersifat desentralistik atau mereflesikan model *bottom up*.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Dye, 1981). Dengan kata lain, implementasi kebijakan atau program perlu dilakukan secara konsisten dengan menunjukkan keterkaitan elemen sistemnya. Pemahaman ini antara lain mengilhami Kadji (2008) dalam mengembangkan model implementasi kebijakan berupa model *MSN approach* – pendekatan *mentality, system* dan *networking*.

Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai proses dinamis, karena pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan para pemangku kepentingan (stakeholder). Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan pada setiap fase pelaksanaannya dapat diketahui

dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, meskipun persyaratan input sumber daya merupakan keharusan dalam proses implementasi kebijakan, tetapi hal itu tidak menjamin suatu kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimum jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

Menurut Akib dan Tarigan (2008), jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikaninya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta output dan outcomesnya.

Selain model implementasi kebijakan di atas, Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan (Agostino, 2006). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa

perubahan, kontrol, dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yang digunakan yakni perubahan, control, dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi (Akib dan Tarigan, 2008).

Sejalan dengan pendapat di atas, David C. Korten yang diinterview oleh AtKisson (1991) meneguhkan kembali gagasannya tentang Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, organisasi pelaksana dan kelompok sasaran atau pengguna.

Pada kesempatan lain Korten (1980) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian

antara tugas yang dipersyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola pikir Korten dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi kebijakan maka kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran maka jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci yang digunakan yaitu “kesesuaian.” Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle (Akib dan Tarigan, 2008).

Aspek yang secara langsung mengacu pada model proses politik dan administrasi (Grindle) adalah kesesuaian isi atau substansi kebijakan dengan apa yang dilaksanakan, jenis manfaat atau

dampak yang dirasakan oleh kelompok target dan perubahan yang terjadi melalui implementasi kebijakan. Tiga aspek tersebut merupakan elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi. Sedangkan aspek yang secara tidak langsung mengacu pada keempat model implementasi kebijakan tersebut adalah sebagian besar dari aspek kebijakan yang dibicarakan, seperti aspek kejelasan tujuan kebijakan bagi pelaksana, kesesuaian isi kebijakan dan konsistensi isi kebijakan dengan program dan pelaksanaannya. Tiga aspek kebijakan tersebut implisit dalam makna dari kata kepentingan yang berpengaruh sebagai elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi. Begitu pula aspek lain yang dibicarakan, seperti hubungan sosial yang solid, kerjasama dengan lembaga mitra, kepemimpinan berdasarkan hati nurani dan politik, implisit dalam makna kata mentalitas, sistem dan *networking* (model *MSN approach*), begitu pula aspek daya tanggap, kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor serta kepatuhan. Aspek-aspek tersebut merupakan bagian dari dimensi konteks implementasi dalam model proses politik dan administrasi sebagai faktor determinan implementasi kebijakan.

PENUTUP

Tinjauan paradigmatis tentang apa substansi (ontologi), mengapa (aksiologi) dan bagaimana (epistemologi) implementasi kebijakan menunjukkan konsistensi dan kolaborasi pemikiran para pakar dalam menjelaskan substansi, urgensi dan signifikansi, serta wahana atau konteks implementasi kebijakan dilihat dari beragam perspektif, termasuk tata cara dan acara atau implementasi kebijakan itu sendiri. Deskripsi hal itu telah dikonstruksi ke dalam sebuah model deskriptif sistem determinan implementasi kebijakan yang meliputi isi, konteks, dan infrastruktur (Akib dan Tarigan), atau model mentalitas, sistem, dan jaringan kerja (Kadji), dan

model-model lainnya dari para pakar yang – oleh penulis – direkonstruksi menjadi model deskriptif manajemen implementasi kebijakan berbasis pengetahuan, karena *explicit knowledge* dan *tacit knowledge* menjadi bagian dari pekerjaan setiap implementor, kelompok target kebijakan (masyarakat), dan pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan atau program.

Secara sederhana, model deskriptif manajemen implementasi kebijakan berbasis pengetahuan meliputi: “dimensi” (substansi isi, signifikansi atau urgensi, konteks, infrastruktur), “indikator” dan “kriteria pengukuran” dari berbagai model implementasi kebijakan sebagai sebuah sistem yang menekankan peranan dan fungsi aktor - pelaksana, pemangku kepentingan, dan kelompok target dalam memberdayakan kreasi pengetahuan yang dimiliki dalam melaksanakan kebijakan atau program. Gambaran rinci mengenai model ini akan dijelaskan dalam artikel yang lain.

DAFTAR BACAAN

- Agostiono. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 5 September 2010.
- Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. “Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya,” *Jurnal Baca*, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar.
- AtKisson, Alan. *Beyond Bureaucracy: The Development Agenda*, an Interview with David C. Korten, <http://www.context.org/ICLIB/IC28.html>, diakses 5 September 2010.
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process*, M.E. Sharpe Inc., Armonk NY.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Goggin, Malcolm L *et al.* 1990. *Implementation, Theory and Practice*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton University Press, New Jersey.
- Heineman, Robert A et al. 1997. *The World of Policy Analyst*, Chatham House Publishers, Inc. Chatham NY.
- Hunter, David J and Linda Marks. 2002. *Decision Making Processes for Effective Policy Implementation*, School of Health, Wolfson Research Institute, University of Durham Queen’s Campus, <http://www.nice.org>, diakses 5 September 2010.
- Kadji, Yulianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Dalam Perspektif Realitas*, Cahaya Abadi, Tulung Agung Jawa Timur.
- Keban, Yeremias T. 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia*, Pidato Pengukuran Guru Besar pada FISIP UGM, Yogyakarta.
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Lane, Jan-Eric and Svante Ersson. *Policy Implementation in Poor Countries*, Umea University, Sweden, <http://www.google.co.id/search>, diakses 5 September 2010.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman and Company, USA.
- Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis*,

- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York.
- Rabin, Jack. 2005. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Taylor & Francis Group, LLC USA.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.
- Salusu, Jonathan. 2003. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.