

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

2.1.1 Definisi Implementasi

Secara umum pengertian implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sebagai pelaksana atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan. Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan yaitu suatu proses yang begitu kompleks dan bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya yang intervensi dari berbagai kepentingan.

Menurut pendapat Ripley (dalam buku Erwan dan Dyah 2012:68) implementasi dapat dilihat dari dua perspektif, ia menjelaskan *“implementation studies have two major foci: “compliance” and “what’s happening?”*. Perspektif yang pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementer dalam melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan program). Perspektif kedua (*what’s happening?*) dalam arti luas, menurut Ripley tersebut maka ukuran keberhasilan implementasi tidak hanya dilihat dari segi kepatuhan para implementer dalam mengikuti SOP namun demikian juga diukur dari keberhasilan mereka dalam

merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang wujud nyatanya berupa munculnya dampak kebijakan.

Menurut Grindle (dalam Winarno, 2016:149), tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan suatu tujuan-tujuan kebijakan yang bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Rohman, 2011:964) implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijakan.

Daniel Mazmanian dan Paul Satier (dalam Agustino, 2020: 146) mendefinisikan implementasi adalah pelaksanaan keputusan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dibatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.

Menurut Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2016:147) memandang implementasi secara luas sebagai pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan kebijakan atau program.

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2016:148) berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor khususnya para birokrat, yang bermaksud untuk membuat program berjalan.

Mengacu pada pengertian implementasi yang diuraikan diatas, dibawah ini merupakan beberapa tujuan implementasi diantaranya sebagai berikut:

1. Tujuan utama implementasi ialah untuk melaksanakan rencana yang telah atau sudah disusun dengan cermat, baik itu oleh individu atau juga kelompok.
2. Untuk dapat menguji serta juga mendokumentasikan suatu prosedur didalam penerapan rencana atau juga kebijakan.
3. Untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak akan dicapai di dalam perencanaan atau juga kebijakan yang telah atau sudah dirancang.
4. Untuk dapat mengetahui kemampuan masyarakat didalam menerapkan suatu kebijakan atau juga rencana sesuai dengan yang diharapkan.
5. Untuk dapat mengetahui tingkat keberhasilan suatu kebijakan atau rencana yang telah/sudah dirancang demi perbaikan atau peningkatan mutu.

Tachjan (2006:28) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak dan harus ada, yaitu:

1. Unsur pelaksana
Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan, sebagai mana yang dijelaskan Dimock dan Dimock dalam Tachjan (2006:28), Pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.
2. Adanya Program Yang Dilaksanakan
Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting adanya tindakan yang nyata dilakukan dengan berbagai program atau kegiatan.
3. Target Group /Kelompok Sasaran
Target group atau kelompok sasaran adalah sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan.

Dari definisi di atas penulis menyimpulkan bahwa implementasi merupakan tindakan yang berkaitan dengan implementer untuk merealisasikan suatu tujuan berdasarkan suatu keputusan.

2.1.2 Definisi Kebijakan

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjukkan perilaku dari seorang aktor (misalnya seorang pejabat suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Anderson (dalam Winarno 2014:21) kebijakan yaitu arahan atau tindakan yang mempunyai maksud yang sudah ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu permasalahan atau suatu persoalan.

Friedrick (dalam Winarno 2014: 20) mengemukakan bahwa:

“Kebijakan merupakan sebagai salah satu arah atau tindakan yang diusulkan oleh aktor/seseorang, kelompok, pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap suatu kebijakan-kebijakan yang diusulkan untuk mengatasi permasalahan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Dari definisi di atas penulis menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seorang aktor yang mempunyai maksud tertentu untuk mengatasi suatu permasalahan

2.1.3 Definisi Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda.

Menurut Eyestone (dalam Winarno, 2014:20) kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Easton (dalam Agustino 2016:16) kebijakan publik merupakan sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan atau pejabat pemerintah yang mempunyai otoritas dalam sistem politik.

James Anderson (dalam Agustino 2016:17) mengemukakan bahwa: Kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang memiliki maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang harus diperhatikan.

Dari definisi di atas penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan yang memiliki maksud dan tujuan yang dikembangkan oleh suatu unit pemerintah yang berhubungan dengan lingkungan.

2.1.4 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana sebagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya mencapai tujuan-tujuan kebijakan atau program.

Ripley dan Franklin (dalam Winarno 2014:148) mengemukakan bahwa:

“Implementasi kebijakan merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang akan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau suatu jenis keluaran”.

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2014:149) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintahan atau swasta yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

George C. Edward (dalam Winarno 2016:155) implementasi kebijakan adalah:

“salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik”.

Dari definisi di atas penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan kebijakan setelah undang-undang ditetapkan dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

2.2 Faktor-Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Agustino (2016: 156-162), menjelaskan bahwa ada beberapa hal yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan dikatakan efektif atau tidak:

1. Respek Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah
2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan
3. Adanya atau Tidaknya Sanksi Hukum
4. Kepentingan Pribadi atau Kelompok
5. Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada
6. Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi
7. Wujudnya Kepatuhan Selektif
8. Waktu
9. Sosialisasi
10. Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi

Penjelasannya sebagai berikut:

1. Respek Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah
Ketika relasi berjalan dengan baik, maka logikanya seluruh masyarakat akan saling menghormati, memberikan respek terhadap otoritas, memberikan penghargaan terhadap ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh pemerintah, dan sebagainya. Apabila publik menghormati pemerintah yang berkuasa karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut memenuhi ajakan pemerintah melalui berbagai bentuk kebijakan.
2. Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan
Dalam masyarakat yang digerakan oleh logika *rational choices* (pilihan-pilihan rasional), banyak dijumpai individu atau kelompok masyarakat yang mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai suatu yang bersifat logis, rasional, serta memanag dirasa diperlukan.
3. Adanya atau Tidaknya Sanksi Hukum
Orang akan melaksanakan dan menjalankan kebijakan (kendati dengan rasa/perasaan terpaksa) karena mereka takut terkena dampak atau sanksi hukum yang dijabarkan oleh suatu kebijakan seperti denda, kurungan, dan sanksi lainnya. Oleh karena itu, strategi yang sering digunakan oleh pemerintah selalu pembuat kebijakan agar subjek kebijakan menjalakkan arahan atau kebijkan, maka sanksi hukum dihadirkan pada setiap kebijakan yang dibuatnya.
4. Kepentingan Pribadi atau Kelompok
Subjek kebijakan (individu atau kelompok) sering memperoleh keuntungan langsung dari pelaksana kebijakan. Maka, tidak heran apabila efektifitas suatu implementasi kebijakan ikut dipengaruhi oleh penerimaan dan dukungan subjek kebijakan atau pelaksanaan kebijakan.
5. Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada
Implementasi kebijakan pun bisa saja tidak berjalan efektif apabila bertentangan dengan sistem nilai yang ada disuatu daerah.
6. Keanggotaan Seseorang atau Sekelompok Orang dalam Suatu Organisasi
Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang atau kelompok orang pada kebijakan dapat disebabkan oleh bergabung atau tidaknya subjek kebijakan dalam suatu organisai tertentu atau tidak. Jika subjek kebijakan bergabung dalam suatu organisasi yang tengah membela suatu kebijkan, maka secara sadar ia akan mengikuti arahan kebijakan organisasi.

7. Wujudnya Kepatuhan Selektif

Tidak dapat dipungkiri bahwa tidak semua subjek kebijakan patuh terhadap aturan dan kebijakan yang dibuat pemerintah. Karena ada sebagian besar masyarakat yang patuh pada suatu kebijakan tertentu, tetapi tidak dengan kebijakan lain.

8. Waktu

Efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sangat dipengaruhi juga oleh waktu. Sebagai contoh, jika masyarakat memandang suatu kebijakan bertolak belakang dengan kepentingan mereka, maka masyarakat akan cenderung untuk menolak kebijakan tersebut.

9. Sosialisasi

Hal yang dapat menilai efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan adalah dilaksanakan atau tidaknya sosialisasi. tanpa adanya sosialisasi yang cukup, maka tujuan kebijakan biasa jadi tidak tercapai.

10. Koordinasi Antar-Lembaga atau Antar-Organisasi

Koordinasi merupakan mantra paling penting dalam menilai keefektifan suatu implementasi kebijakan. Terkadang suatu kebijakan dianggap baik dalam segi konten tapi lemah dalam segi pelaksanaan.

2.3 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Faktor pendukung dan penghambat dari implementasi kebijakan disampaikan oleh Weimer (dalam Pasolong, 2010:59), ada 3 faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu:

1. Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai berapa benar teori yang digunakan yang akan menjadi landasan suatu kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atas sasaran yang telah ditetapkan.
2. Hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut merupakan suatu *assembling* produktif.
3. Ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Implementasi mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss (dalam Buku Pasolong, 2010:59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut diantaranya:

1. Hambatan politik, ekonomi dan lingkungan;
2. hambatan institusi;
3. Ketidakmampuan SDM;
4. Kekurangan dalam bantuan teknis dan administratif;
5. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi;
6. Pengaturan waktu;
7. Sistem informasi yang kurang mendukung;
8. Perbedaan agenda antara aktor;
9. Dukungan yang berkesinambungan.

2.4 Ciri-Ciri Umum Kebijakan

Menurut Anderson (dalam Abidin 2012:23) mengemukakan ciri-ciri dari kebijakan sebagai berikut:

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.*
2. *Public policy consist of courses of action-rather than separate, discrete secision, or action-performed by government official.*
3. *Policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.*
4. *Public policy may either negative or positive.*
5. *Public policy is basedon law and is authoritative.*

Penjelasannya sebagai berikut:

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuan. Artinya, pembuat suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal membuat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa adanya tujuan tidak perlu ada kebijakan.
2. *Public policy consist of courses of action-rather than separate, discrete secision, or action-performed by government official.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan lain. Namun, berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat dan berorientasi pada implementasi, interpretasi dan penegakan hukum.

3. *Policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is basedon law and is authoritative.* Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

2.5 Tahap-Tahap Dalam Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang sangat kompleks. Karena, melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik mengkaji kebijakan publik dengan membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik.

Menurut Budi Winarno (2014:36), tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda
2. Tahap Formulasi Kebijakan
3. Tahap Adopsi Kebijakan
4. Tahap Implementasi Kebijakan
5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Penjelasannya sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan yang ada.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari lembaga mayoritas legislatif, consensus antar direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan suatu masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih suatu dampak yang diinginkan.

Menurut Mulyadi (2015:12) implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya, implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah setelah program dilaksanakan. Implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yaitu:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
3. Ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

2.6 Pendekatan dalam Kebijakan Publik

Pendekatan dalam kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting. Ia tidak hanya menjelaskan mengenai pendekatan dalam kebijakan apa saja, tetapi menerangkan mengenai dinamika didalam proses pengambilan keputusan.

1. Teori Sistem (sebagai sesuatu hasil dari sistem)

Kebijakan publik dalam sistem politik dapat dipandang sebagai reaksi pemerintah atas tuntutan, kebutuhan, serta dukungan yang ditimbulkan oleh lingkungannya. Dalam hal ini, tekanan sebagai *input* (tuntutan dan dukungan), lingkungan sebagai *external factor*/proses, dan *public policy* sebagai *output*. Namun pendekatan sistem hanya memusatkan perhatian pada tindakan yang dilakukan pemerintah dan tidak memperhatikan apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

2. Teori Kelompok

Teori kelompok memandang interaksi diantara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan *public policy*. Disini, individu dengan kepentingan-kepentingan, mengikat-mengikat, bersama-sama baik formal maupun informal, menekankan tuntutan-tuntutannya pada pemerintah. Kelompok merupakan jembatan antara individu dengan pemerintah, dan *public policy* sebagai penyeimbang antara beberapa kelompok yang berkepentingan.

3. Teori Elit

Teori elit merupakan teori pembuatan kebijakan yang provokatif. Sebab kebijakan merupakan hasil dari olah pikir dan *output* kerja elit, yang sekaligus mencerminkan nilai serta kebutuhan mereka. Tujuannya melayani elit, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan masa secara imajiner. Teori elit dalam konteks ini lebih menumpukan perhatian pada peran elit dalam pembuatan kebijakan yang memang pada kenyataannya (dalam sistem politik) orang yang memerintah selalu jauh lebih sedikit dibandingkan orang yang diperintah.

4. Teori Proses Fungsional

Harold D. Lasswell (dalam Agustino 2016:59), memberikan skema yang melibatkan tujuh kategori analisis fungsional kebijakan publik yaitu:

- Intelengensi, mengumpulkan dan memproses informasi kebijakan;
- Rekomendasi, membuat dan menawarkan alternatif kebijakan yang sesuai dengan masalah;
- Preskripsi, mengumumkan dan menggunakan aturan umum yang digunakan oleh pihak yang berwenang;
- Inovikasi, menentukan perilaku yang boleh dan (mungkin) bertentangan dengan peraturan atau hukum;
- Aplikasi, melaksanakan dan menerapkan hukum atau peraturan sesungguhnya;
- Penilaian, mengukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan;
- Penghentian, menghentikan aturan hukum dengan bentuk yang diubah atau diperbaiki.

5. Teori Kelembagaan

Teori ini menggambarkan secara jelas bahwa keputusan yang dibuat pemerintah adalah sebuah *public policy* dan dengan berprinsip bahwa pelaku pembuat kebijakan adalah pemerintah tanpa berinteraksi dengan lingkungan sehingga mengakibatkan terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan diterapkan.

2.7 Model-Model Pendekatan Implementasi Kebijakan

2.7.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III (1980)

George C. Edward III (dalam Winarno 2016:155) mengemukakan bahwa ada 4 variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

Penjelasannya sebagai berikut:

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan adalah komunikasi, implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengatur apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (atau di komunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang di komunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsistensi. Terdapat tiga indikator yang dipakai atau digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu:

- a. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

- b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan atau ambigu. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, oada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi, perintah yang diberikan pelaksana suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi atau kebijakan adalah sumber daya. Sumberdaya merupakan hal yang penting, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yakni sebagai berikut:

- a. Staf, sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan berkompeten dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas.
- b. Informasi, dalam implementasi kebijakan infrormasi mempuyai dua bentuk, yang pertama infromasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus dilakukan saat diberi perintah. Kedua, informan mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat melaksanakan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifar formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legistimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan tetapi adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal yang perlu dicermati pada variabel disposisi, yakni sebagai berikut:

- a. Pengangkatan birokrasi, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi.
- b. Insentif, merupakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri. Maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan implementor. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya untuk pendorong yang membuat para pembuat kebijakan akan lebih baik.

4. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terrealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik, yakni melakukan *Standard Operating Procedure* (SOP) dan melaksanakan fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai di antara unit kerja.

2.7.2 Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (dalam Mulyadi 2015:70) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), indikatornya:
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
 - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi;
 - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
2. Karakteristik kebijakan atau undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), indikatornya:
 - a. Kejelasan isi kebijakan;
 - b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
 - c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut;
 - d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana,;
 - f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan;
 - g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), indikatornya:
 - a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
 - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
 - c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*);
 - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

2.7.3 Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2016:133) berpendapat bahwa dalam model pendekatannya terdapat 6 dimensi yang sangat menentukan keberhasilan, yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumberdaya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana
5. Komunikasi Antar Organisasi dan Agen Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Penjelasannya sebagai Berikut:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada dilevel pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber Daya
Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik.
3. Karakteristik Agen Pelaksana
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.
4. Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana
Sikap penerima atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Agen Pelaksana
Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi antara komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik
Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

2.7.4 Model Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle

Merilee S. Grindle (dalam Agustino, 2016: 142) pendekatannya dikenal dengan nama *implementation as A Political and Administrative Process*.

Menurut Grindle keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian outcomes (yaitu tercapai atau tidaknya suatu tujuan yang hendak dicapai). Yang mana hal tersebut dilihat dalam dua hal, yaitu:

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

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle juga amat ditentukan oleh tingkat *implementability* yang sendiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (1980: 5).

1. *Content of Policy* Menurut Glindle adalah:

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

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang akan mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator berpendapat bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan itu membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

- b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada indikator ini *content of policy* berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan haruslah terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukan dampak ke arah positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

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

- d. *Site of Decison Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peran yang sangat penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini haruslah dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

- e. *Program Implementor* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program haruslah didukung dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan tersebut. Dan dalam hal ini harus sudah terdata atau terpaparkan dengan baik.

- f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)
Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan baik.

2. Context of Policy menurut Grindle adalah:

- a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)
Dalam suatu kebijakan perlu juga diperhitungkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi apa yang akan digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dariapi.
- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)
Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)
Hal lainnya yang dirasa penting dalam proses kebijakan atau pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, yang akan dijelaskan pada bagian ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks yang diterapkan, maka dapat diketahui Apakah pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Sedangkan pendekatan bottom up, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisasi dari pusat. Pendekatan Bottom Up terpancang dari keputusan-keputusan yang ditetapkan dilempar warga atau masyarakat yang merasa sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan up adalah model implementasi kebijakan di mana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosiokultur yang ada agar kebijakan tidak bersifat kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

