

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Menurut Friedrich (Wibawa, 2011:2) melihat bahwa:

Kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Kebijakan merupakan suatu keputusan dimana kebijakan tersebut dibuat untuk memberikan arahan sekaligus sebagai upaya pemecahan suatu masalah.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepentingan, dan cara bertindak”.

Selain itu, pendapat lain mengenai kebijakan yaitu menurut Aminullah (Anggara, 2014:37) bahwa “Kebijakan merupakan suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan”. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Menurut Dye (Anggara, 2014:35) bahwa kebijakan publik adalah :

Segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung

manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Kebijakan publik menurut Anderson dalam (Wahab, 2008:47) telah memberikan definisi “Kebijakan sebagai suatu tindakan tertentu yang bertujuan, yang diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor sehubungan dengan masalah yang dihadapi”.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas bahwa para ahli mengidentikkan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan memusatkannya pada implementasi kebijakan. Karena pada dasarnya kebijakan itu dibuat untuk kemudian diimplementasikan. Dalam tahap implementasi tersebut dapat diketahui apakah kebijakan yang telah dibuat sudah terlaksana dengan baik atau tidak. Jika sudah terlaksana berarti kebijakan tersebut sudah berjalan dengan baik dan memenuhi target sasaran, apabila belum terlaksana maka perlu adanya evaluasi kebijakan.

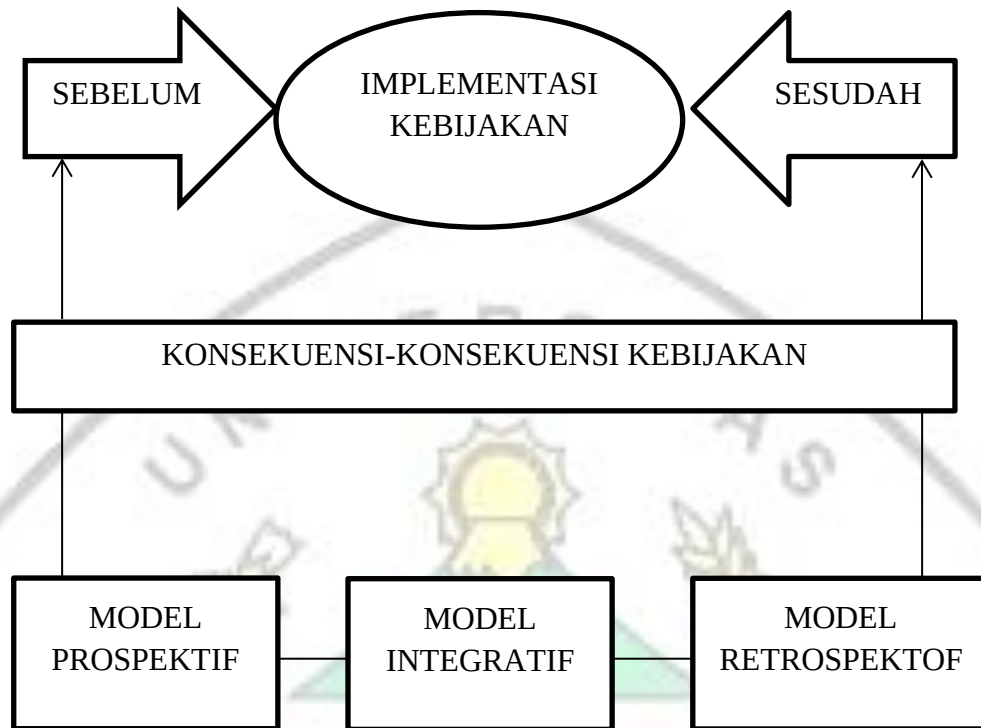
2.1.2 Analisis Kebijakan Publik

Langkah-langkah dalam melakukan analisis kebijakan bukanlah proses yang kaku, akan tetapi bersifat dinamis. Hakekat masalah, tujuan analisis, strategi yang akan diterapkan, serta ketersediaan sumber daya merupakan beberapa faktor yang mempengaruhi proses analisis kebijakan.

Menurut Dunn dalam (Suharto, 2015:85-86) Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan serta memindahkan informasi relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Analisis kebijakan diharapkan untuk menghasilkan dan mengtransformasikan informasi tentang nilai-nilai, fakta-fakta, dan tindakan-tindakan. Ketiga macam informasi tersebut dihubungkan dengan tiga pendekatan analisis kebijakan yaitu : empiris, valuatif, dan normatif.

Menurut Dunn dalam (Suharto, 2015:85-86) terdapat tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Seperti pada gambar di bawah ini yang memvisualkan model analisis kebijakan.





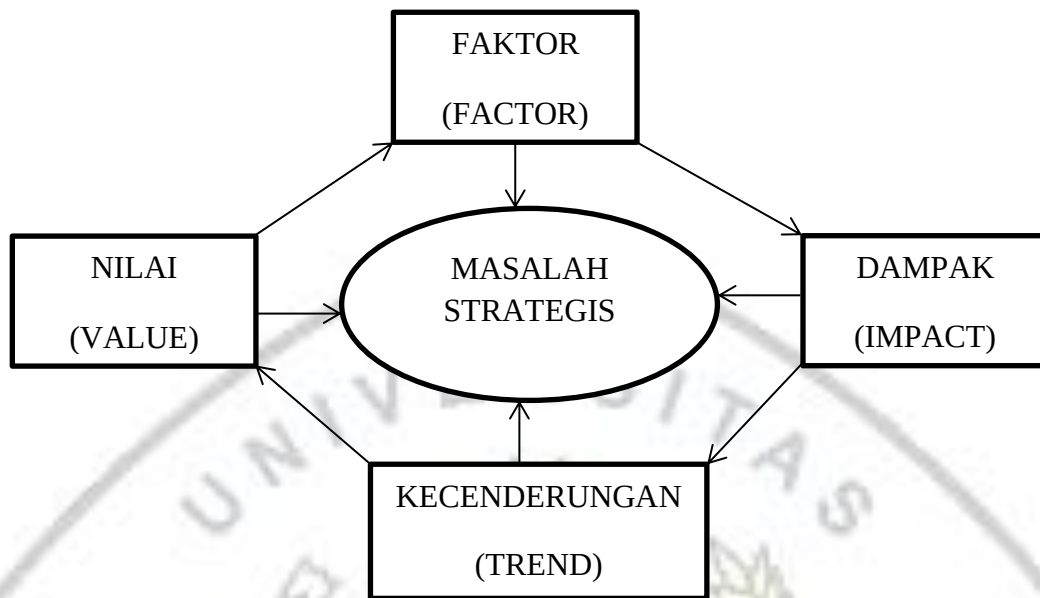
Gambar 2.1
Model Analisis Kebijakan menurut Willian N Dunn

1. Model Prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan “sebelum” kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan.
2. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan “setelah” suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak yang sedang atau telah diterapkan.
3. Model integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik., karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik “sebelum” maupun “sesudah”

suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara integritasi.

Dalam mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan (Suharto, 2015:102). Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain: masalah tersebut bersifat aktual (sedang menjadi perhatian masyarakat saat ini), penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi serta agenda perubahan sosial, artinya masalah tersebut sejalan dengan transformasi sosial yang sedang bergerak di masyarakat, misalnya hak asasi manusia.

Suharto (2004) mengajukan empat parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan strategis tidaknya suatu masalah sosial.



Gambar 2.2
Parameter Masalah Strategis menurut Suharto

1. Faktor
Apakah masalah tersebut merupakan faktor penentu (*key factor to problem solving*) dalam mengatasi masalah lain yang lebih luas? Apakah masalah tersebut bersifat *casually accountable*, secara kasual dapat diperhitungkan (diukur)?
2. Dampak
Apakah jika masalah ditangani atau direspon oleh kebijakan maka akan membawa manfaat kepada masyarakat luas atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik? Apakah penanganan masalah tersebut bermatra *socially and economically profitable*, secara ekonomi dan sosial menguntungkan masyarakat banyak?
3. Kecenderungan
Apakah masalah tersebut sejalan dengan kecenderungan global dan nasional? Apakah masalah tersebut bersifat *globally and nationally visible*, sedang menjadi perhatian, dianggap penting atau terekam oleh memori publik dalam skala nasional dan global?
4. Nilai
Apakah masalah tersebut sesuai dengan nilai-nilai dan harapan-harapan *cultural* yang berkembang pada masyarakat lokal? Apakah masalah tersebut secara budaya diterima atau diakui keberadaannya (*culturally acceptable*)?

Analisis kebijakan publik dapat dianggap sebagai cara atau alat untuk membantu rakyat dalam memilih kebijaksanaan yang paling baik. Aspek-aspek yang dianalisis dalam kebijakan publik yaitu analisis perumusan kebijakan, analisis pelaksanaan kebijakan serta analisis penilaian kebijakan. Adapun pendekatan dalam analisis kebijakan publik adalah pendekatan sistem, pendekatan elit, pendekatan kelompok, pendekatan proses serta pendekatan institusional.

2.1.3 Perumusan Kebijakan Publik

Terdapat dua tugas utama pemerintah, yaitu mengembangkan kebijakan publik yang sangat bagus dan menyelesaikan layanan publik. Pemerintah adalah satu-satunya institusi yang secara politik, legal dan strategis mempunyai mandat untuk membuat keputusan menyangkut kebijakan politik. Perumusan kebijakan merupakan fase utama proses kebijakan publik.

Menurut Anderson perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa saja yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti misalnya, bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembentuk kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih diantara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik (Winarno, 2014:96).

Literatur mengenai perumusan kebijakan publik menyajikan berbagai penjelasan alternatif mengenai bagaimana kebijakan publik dirumuskan oleh karena kegiatan utama dari perumusan kebijakan adalah memilih alternatif-alternatif guna menangani masalah kebijakan, maka penjelasan-penjelasan alternatif sebenarnya merupakan model-model pembuatan keputusan.

Terdapat beberapa model perumusan kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli diantaranya adalah model sistem, model rasional komprehensif, model kepuasan, model inkremental, model *mixed scanning*, dan model kualitatif optimal (Winarno. 2014:97).

1. Model Sistem

Paine dan Naumes menawarkan suatu model perumusan kebijakan yang merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Paine dan Naumes model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan kebijakan serta disusun dari sudut pandang pembuat kebijakan. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembentukan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara pembentuk kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk masukan dan keluaran (*inputs and outputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Paine dan Naumes memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan.

2. Model Rasional Komprehensif

Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen diantaranya adalah: pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu ; tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya; berbagai alternatif untuk masalah perlu diselidiki; konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti; setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain.

3. Model Kepuasan

Asumsi-asumsi pokok dari model ini adalah bahwa pencairan alternatif-alternatif harus melalui beberapa tahap berikut : pertama, pencairan alternatif-alternatif didasarkan pada preseden dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan. Kedua, jika tidak ada alternatif yang muncul, alternatif-alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan.

Kekuatan utama dari model ini terletak pada pandangannya yang realistik dan didasarkan pada aspek-aspek sosio-psikologis dan teori organisasi.

4. Model Inkremental

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan yang khas dalam masyarakat-masyarakat pluralis, seperti Amerika Serikat. Keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antar banyak partisipan.

5. Model *Mixed Scanning*

Etzioni memperkenalkan *Mixed Scanning* sebagai suatu model terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan keputusan pokok dan urutan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

6. Model Kualitatif Optimal

Dror mengemukakan “Model Kualitatif Optimal” yang didasarkan pada asumsi-asumsi normative-instrumental. Karakteristik utama dari model ini adalah sebagai berikut : (1) Model ini adalah kualitatif bukan kuantitatif; (2) Model ini mempunyai komponen-komponen rasional dan ekstrarasional; (3) Landasan pemikiran adalah rasional secara ekonomi; (4) Model ini mempunyai ikatan dengan *metapolicy*; (5) Model ini mempunyai *a built-in feedback*.

2.1.4 Tahap – Tahap Kebijakan Publik

Terdapat tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (1995) (Anggara, 2014:120-121) adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebuah masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, isu

tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecah masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari beberapa alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan suatu masalah.

3. Adopsi / Legitimasi Kebijakan

Legitimasi bertujuan untuk memberikan otoritas pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah.

4. Penilaian / Evaluasi Kebijakan

Secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. (Winarno, 2014:225).

Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

2.1.5 Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik adalah menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan. Indikator-indikator untuk mengevaluasi kebijakan biasanya merujuk pada dua aspek yaitu aspek proses dan hasil. (Indiahono, 2009:145)

Secara garis besar terdapat dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi dalam kebijakan publik yang dikutip dari Anggara (2014:276-277) yaitu :

1. Evaluasi Kinerja Pencapaian Tujuan Kebijakan
Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan sehingga akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektivitas, dan efisiensi yang berkaitan.
2. Evaluasi Kebijakan dan Dampaknya
Evaluasi kebijakan dan dampaknya, artinya mengevaluasi kebijakan serta kandungan programnya sehingga diperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

Dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, implementasi, hingga selesai diimplementasikan. Sehingga, kajian dalam studi evaluasi kebijakan terdapat dimensi-dimensi sebagai berikut :

- a. Evaluasi proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan.
- b. Evaluasi desain kebijakan, untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) yang bersifat rasional dan terukur.
- c. Evaluasi legitimasi kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/*stakeholder*/ kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jejak pendapat, *survey*, dan lain-lain.
- d. Evaluasi formatif, dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dan kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap

pengaplikasian kebijakan. Evaluasi formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.

- e. Evaluasi sumatif, dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur efektifitas kebijakan/program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (to deliver output) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Jenkins (1978) dalam Parsons (2008:463) mengatakan bahwa,

Studi implementasi adalah studi perubahan: bagaimana perubahan yang terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi diluar dan di dalam system politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.

Lester dan Steward dalam Winarno (2014:147) :

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

Sementara Ripley dan Franklin dalam Winarno (2014:148) berpendapat bahwa:

Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Hal ini tak jauh berbeda dengan yang diutarakan oleh Grindle (1980) dalam Agustino (2008:139) :

Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya ditentukan dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual proyek dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Udoji (1981) dalam Agustino (2008:140) bahwa :

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikannya.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi 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. Sebaliknya, untuk kebijakan makro maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupatenm kecamatan, pemerintah desa (Subarsono,2010:88).

Implementasi kebijakan publik menurut Nugroho dalam Public Policy (2011:618) bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Sementara itu, Abidin (2012:163) menjelaskan bahwa :

Implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan transformasi yang multiorganisasi. Oleh karena itu, strategi implementasi mengaitkan kepentingan yang terakomodasikan, semakin besar kemungkinan suatu kebijakan berhasil diimplementasikan.

Dari beberapa definisi di atas dapat dirumuskan definisi implementasi kebijakan sebagai tindakan atau usaha untuk melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan pada perumusan kebijakan dan kebijakan tersebut dilaksanakan oleh individu, pejabat atau kelompok tertentu seperti pemerintah atau swasta.

2.2.2 Pendekatan dan Model Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho (2011:625), rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% , 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman

utama adalah konsistensi implementasi. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain (Subarsono, 2010:89).

Sebagaimana yang dikemukakan deLeon & deLeon (2001) dalam Riant Nugroho (2011:626), pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi.

Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antar lain Allison dengan studi kasus misil kuba (1971, 1999). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik.

Generasi kedua, yaitu pada tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-down perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Mazmanian dan Sabatier (1983), Nakamura dan Smallwood (1980), dan Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul

pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Lipsky (1971,1980) dan Hjern (1982,1983).

Dalam bahasa Lester dan Steward (2000:108) dalam Agustino (2008:140), istilah *top-down* dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando), dan *bottom-up* dinamakan *the market approach* (pendekatan pasar). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam bentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Sedangkan dalam pendekatan *top-down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun demikian diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga memerlukan pendekatan *bottom-up*, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan mulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik tolak pada perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level di bawahnya. Jadi inti pendekatan *top-down* adalah sejauh mana tindakan para

pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur dan tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Matland (1995), Ingram (1990-an), dan Scheberle (1997).

Berikut ini akan dibahas lebih lanjut mengenai berbagai variabel yang terlibat di dalam implementasi kebijakan melalui teori-teori implementasi sebagai berikut.

1. Implementasi Kebijakan Model Metter dan Horn

Agustino (2008:141) menjelaskan bahwa model pendekatan yang dirumuskan oleh Metter dan Horn disebut dengan *A Model Of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksa, dan kinerja kebijakan publik.

Ada 6 (enam) variabel menurut Metter dan Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut adalah sebagai berikut (Agustino,2008:142).

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.
- b. Sumber Daya.
- c. Karakteristik Agen Pelaksana.
- d. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana.
- e. Komunikasi Anrar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

b) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari

keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi di luar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena, mau tidak mau ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak ada.

c) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap atau Kecenderungan

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja kebijakan

publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukan hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (top-down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, dan begitu pula sebaliknya.

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna memenuhi kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Metter dan Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dalam kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan

harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, pemenuhan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumber daya nonmanusia, sikap atau kecenderungan implementor mencakup respon, pemahaman, dan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor, komunikasi antar organisasi terkait dalam artian koordinasi, serta kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

2. Implementasi Kebijakan Model Mazmanian dan Sabatier

Model Implementasi kebijakan publik yang ditawarkan Mazmanian dan Sabatier disebut dengan *A Framework for policy implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu sebagai berikut (Agustino,2008:144) :

- 1) Mudah atau Tidaknya Masalah yang Akan Digarap
 - a. Kesukaran-kesukaran teknis.

- b. Keberagaman perilaku yang diatur.
 - c. Presentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran.
 - d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
- 2) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat. Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara :
- a. Kecermatan dan kejelasan perjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.
 - b. Keterandalan teori kualitas yang diperlukan.
 - c. Ketepatan alokasi sumberdana.
 - d. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.
 - e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.
 - f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang.
 - g. Akses formal pada pihak luar.
- 3) Variabel-Variabel Diluar Undang-Undang yang Mempengaruhi Implementasi
- a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.
 - b. Dukungan politik.

- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.
- d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Model Pendekatan *A Framework for Implementation Analysis* (Agustino, 2008:149). Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan terlebih dahulu harus menganalisis masalah yang ada untuk mengetahui mudah atau tidaknya masalah tersebut untuk diselesaikan. Setelah itu, suatu kebijakan dianalisis kemampuannya untuk menstruktur proses implementasi dengan beberapa cara tertentu, dengan tetap memperhitungkan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan tersebut.

3. Implementasi Kebijakan Model Edward III

Edward III dalam Agustino (2008:149) menamakan implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteoremdakan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

a. Komunikasi

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- 1) Transmisi
- 2) Kejelasan
- 3) Konsistensi

b. Sumberdaya

Sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- 1) Staf.
- 2) Informasi.
- 3) Wewenang.
- 4) Fasilitas.

c. Disposisi

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C.Edward III, yaitu:

- 1) Pengangkatan Birokrat
- 2) Insentif

d. Struktur Birokrasi

Dua karakteristik menurut Edward III, yang dapat mendorong kinerja birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah :

- 1) Melakukan Standar Operating Prosedurs (SOP).
- 2) Melaksanakan Fregmentasi.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh adanya komunikasi yang baik dan jelas antara individu maupun lembaga terkait, baik yang menjadi pelaksana maupun sasaran kebijakan, pemenuhan sumber daya yang dibutuhkan, sikap atau perilaku para implementor yang baik, serta

struktur birokrasi yang dinamis dan fleksibel dalam artian tidak kaku atau berbelit-belit.

4. Implementasi Kebijakan Model Grindle

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle yang dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle, ada dua variabel yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle amat ditentukan dari tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yaitu terdiri atas *content of policy* dan *context of policy* (Agustino, 2008:154).

1) *Content of Policy*

- a. *Interest Affected* (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi).
- b. *Type of Benefits* (Tipe manfaat).
- c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai).
- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan).
- e. *Resources Committed* (Sumber-sumber daya yang digunakan).

2) *Context of Policy*

- a. *Power, interest, and strategy actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari indikator yang terlibat).
- b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

- c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pihak pelaksana).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan harus terlihat jelas isi dari suatu kebijakan tersebut dan mampu melihat situasi lingkungan kebijakan dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang dapat mempengaruhi proses implementasinya serta faktor pendukung yang dibutuhkan dalam pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut.

2.2.3 Permasalahan dalam Proses Implementasi

Proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Hal ini dipahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variabel sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas dalam proses implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan. Edward III (1980) mengidentifikasi ada empat *critical factors* yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Makinde (2005) mengidentifikasikan permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi di negara berkembang. Studi kasus pertama dilakukan di Nigeria. Berdasarkan data yang diperolehnya, kegagalan implementasi disebabkan antara lain oleh 1) kelompok sasaran (*target beneficiaries*) tidak terlibat dalam

implementasi program, 2) Program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan, ekonomi, dan politik, 3) Adanya korupsi, 4) Sumberdaya manusia yang kapasitasnya rendah, 5) tidak adanya koordinasi dan monitoring. Kasus kedua tentang problema implementasi yang menyebabkan kegagalan di sebuah kebijakan di peroleh dari penelitiannya di Ghana. Temuannya menunjukan bahwa kegagalan implementasi disebabkan oleh kelangkaan teknologi dan SDM yang memiliki kapasitas. Kasus serupa juga terjadi di negara Pakistan. Implementasi kebijakan di Pakistan seperti di negara berkembang lainnya, menghadapi sejumlah permasalahan. Faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi di Pakistan adalah : 1) Ketidak jelasan tujuan kebijakan, 2) Komitmen Politik, 3) Struktur Pemerintahannya, 4) Sentralisasi Kewenangan, 5) Sumberdaya, 6) Ketergantungan pada bantuan asing.

Di Indonesia sendiri banyak kasus kegagalan implementasi kebijakan maupun program. Kegagalan implementasi terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan kegagalan yang ditemukan di negara lain. Setidaknya ada enam faktor yang menjadi penentu berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi.

1) Kualitas kebijakan itu sendiri.

Kualitas di sini menyangkut banyak hal, seperti : kejelasan tujuan, kejelasan implementor atau penanggung jawab implementasi, dan lainnya. Lebih dari itu sebagaimana di katakan oleh deLeon dan deLeon (2002) kualitas suatu kebijakan akan sangat ditentukan oleh proses perumusan suatu kebijakan itu

sendiri. Suatu kebijakan yang dirumuskan secara demokratis akan sangat memberi peluang dihasilkannya kebijakan yang berkualitas. Dengan demikian, sebagaimana dianjurkan oleh Peter dan Linda deLeon sangat penting untuk merumuskan kebijakan melalui proses yang demokratis agar implementasi lebih mudah untuk dilaksanakan.

2) Kecukupan Input Kebijakan (terutama anggaran)

Suatu kebijakan atau program tidak akan mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai. Dalam bahasa Wildavsky (1979) besarnya anggaran yang dialokasikan terhadap suatu kebijakan atau program menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah terhadap persoalan yang akan dipecahkan oleh kebijakan tersebut. Dengan demikian besarnya anggaran juga dapat dipakai sebagai *proxy* untuk melihat seberapa besar komitmen pemerintah terhadap kebijakan tersebut. Secara hipotesis dapat dikatakan bahwa semakin besar anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah terhadap suatu kebijakan maka semakin besar pula peluang keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, sebab pemerintah juga memiliki komitmen yang kuat supaya kebijakan tersebut mendukung implementasi kebijakan tersebut dapat berhasil.

3) Ketepatan Instrumen yang Dipakai untuk Mencapai Tujuan Kebijakan (Pelayanan, Subsidi, Hibah, dan lainnya)

Dengan analogi suatu penyakit, maka untuk menyembukannya diperlukan obat yang tepat. Demikian juga persoalan publik yang ingin dipecahkan oleh

suatu kebijakan juga memerlukan instrumen yang tepat. Instrumen tersebut dapat berupa pelayanan publik gratis atau dengan memberikan hibah barang-barang tertentu (misalnya memberikan peralatan bengkel kepada pemuda yang sudah diberi pelatihan keterampilan agar mereka dapat memulai menjadi seorang wirausaha). Tentu setiap persoalan akan membutuhkan bentuk instrumen yang berbeda-beda. Ketepatan instrumen ini akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

- 4) Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi pengawasan dan sebagainya).
- 5) Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi.
- 6) Kondisi lingkungan geografis, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan. Kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil ketika diimplementasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

2.3 Kajian Program Badan Usaha Milik Desa

Program sebagai pendukung dari terlaksananya Badan Usaha Milik Desa dengan rancangan mengenai asas serta usaha dalam bidang perekonomian. Program

ini lahir atas kehendak warga desa yang diputuskan melalui Musyawarah Desa (Musdes). Musdes adalah forum tertinggi yang melahirkan berbagai keputusan utama dalam BUMDes mulai dari nama lembaga, pengurus, hingga jenis usaha yang akan dijalankan.

2.3.1 Pengertian Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki desa melalui penyertaan modal langsung yang berasal dari kekayaan desa. Lembaga ini digadang-gadang sebagai kekuatan yang bisa mendorong terciptanya peningkatan kesejahteraan dengan cara menciptakan produktifitas ekonomi bagi desa dengan berdasar pada ragam potensi yang dimiliki desa.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa menyatakan “Badan Usaha Milik Desa merupakan lembaga usaha desa yang dibentuk oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat melalui musyawarah desa yang kemudian dikelola oleh pengurus BUMDes bersama-sama dengan masyarakat setempat “. Sedangkan menurut Manikam (2010:19) Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan lembaga usaha yang dikelola masyarakat desa dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

2.3.2 Tujuan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Menurut Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaa, dan Pembubabran Badan Usaha Milik Desa, BUMDes memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Meningkatkan perekonomian desa.
2. Mengoptimalkan aset Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa.
3. Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa.
4. Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar Desa dan/atau dengan pihak ketiga.
5. Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga.
6. Membuka lapangan kerja.
7. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa.
8. Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Pendirian dan pengelolaan BUMDes merupakan perwujudan pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel, dan sustainable. Oleh karena itu perlu upaya serius dalam

menjadikan pengelolaan BUMDes tersebut berjalan efektif, efisien, proposional, dan mandiri. Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distributor barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan pemerintah desa.

2.3.3 Peranan Program Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Menurut Seyadi (2016:16) peranan BUMDes adalah sebagai berikut :

1. Membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi masyarakat Desa, pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya.
2. Berperan secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat.
3. Memperoleh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan BUMDes sebagai pondasinya.
4. Berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian masyarakat desa.
5. Membantu para masyarakat untuk meningkatkan penghasilannya sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kemakmuran masyarakat.