



KEBIJAKAN PUBLIK

DR. AGUS SUBIANTO, M.SI,

KEBIJAKAN PUBLIK

Tinjauan Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi

Dr. Agus Subianto, M.Si


Brilliant[®]
an imprint of MIC Publishing

COPYRIGHT ©2012, Brilliant, ALL RIGHTS RESERVED

Kebijakan Publik

No. Anggota IKAPI 105 / JTI / 08

viii + 119 hal, 15 x 23 cm
Brilliant 002-11-2020
ISBN 978-602-7862-74-6

COPYRIGHT ©2012, BRILLIANT, ALL RIGHTS RESERVED
Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang
Cetakan pertama : September 2020

Editor : -
Layouter : Ida
Cover Designer : Melly Shintya

Diterbitkan oleh Brilliant
PT Menuju Insan Cemerlang
Landmark Modern Shop House A-17
Jl. Indragiri 12-18 Surabaya
Hotline 08123039000 & 031-71928000
Fax. 031-5048958

Didistribusikan oleh
Media Distribusi Cemerlang
Landmark Modern Shop House A-17
Jl. Indragiri 12-18 Surabaya
Hotline 031-72478000
SURABAYA

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan menerjemahkan sebagian
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit

KATA PENGANTAR

Buku kebijakan public: tinjauan perencanaan, implementasi dan evaluasi ini merupakan telaah teoritik kebijakan publik dan sistesis kritis tentang dinamika penerapan kebijakan otonomi daerah terkait pembagian pengelolaan wilayah dan sumberdaya alam di laut pasca reformasi 1998. Kajian ini diperlukan dalam pengambilan keputusan di sektor publik, karenanya buku dibutuhkan para politisi, konsultan, dan pengambil keputusan di pemerintahan, serta para mahasiswa yang menekuni mata kuliah kebijakan publik.

Orientasi buku ini bersifat pragmatis, kritis dan lintas disiplin. Salah satu asumsi dasarnya adalah bahwa teori, metodologis, dan tujuan-tujuan analisis kebijakan haruslah dipisahkan dari sisi disiplin dari mana analisis kebijakan berasal. Analisis kebijakan dibangun dari ilmu politik, ekonomi dan filsafat, namun analisis kebijakan juga mentransformasikan ilmu-ilmu tersebut. Dengan demikian, analisis kebijakan dimaknai sebagai suatu disiplin ilmu sosial terapan dengan berbagai pendekatan dalam konteks argumentasi serta debat publik guna menghadirkan sifat kritis, analitik, serta mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan melalui kebijakan, sehingga kebijakan yang dihasilkan pemerintah setidaknya mengedepankan aspek kritis, inovatif serta antisipatif terhadap masa depan. Buku ini hadir guna melengkapi literatur yang ada sebelumnya.

- Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Bagian Pertama: Kebijakan Publik	1
1. Studi Kebijakan	1
2. Konsep Kebijakan Publik	3
3. Analisis Kebijakan	4
4. Penelitian Kebijakan (<i>Policy Research</i>)	6
5. Penelitian Evaluasi Proses Kebijakan	8
6. Konsep Implementasi Kebijakan	16
Bagian Kedua: Pendekatan dan Pengembangan	
Kerangka Implementasi	23
1. Pendekatan Struktural (<i>Struktural Approaches</i>)	23
2. Pendekatan-Pendekatan Prosedural dan Manajerial (<i>Procedural and Managerial Approaches</i>)	25
3. Pendekatan-Pendekatan Keperilakuan (<i>Behavioral Approaches</i>)	27
4. Pendekatan Politik (<i>Political Approaches</i>)	30
Bagian Ketiga: Pendekatan dalam Studi Evaluasi Kebijakan	33
1. Metode untuk Evaluasi Kebijakan	33
2. Aplikasi dalam Pendekatan Evaluasi Formal	36
3. Pengembangan Kerangka Implementasi	37
4. Aplikasi Kerangka Implementasi	49
Bagian Keempat: Model Implementasi Kebijakan Publik	46
1. Model Proses Administrasi dan Politik oleh Marille S. Grindle	46
2. Model Transaksional oleh Donald P. Warwick	50

3.	Model Analisis Implementasi oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier	54
4.	Model Proses Implementasi oleh Van Metter dan Van Horn	68
5.	Model Implementasi Masalah Kebijakan oleh George C. Edward III	70
6.	Model <i>Top Down</i> oleh Brian W. Hogwood dan Lewis Gunn	71
7.	Model Analisis Problem Perkotaan oleh Gordon Chase	72
8.	Model Dampak Kebijakan oleh Thomas J, Cook dan Frank P. Schioli, Jr	75

Bagian Kelima: Dinamika Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumberdaya Alam di Laut dalam Otonomi Daerah	77
---	-----------

Daftar Pustaka	89
-----------------------------	-----------

Tentang Penulis	94
------------------------------	-----------

BAGIAN PERTAMA: KEBIJAKAN PUBLIK

1. Studi Kebijakan

Rumusan kebijakan merupakan aktivitas sosial yang mengandung proses intelektual, namun bukan berarti bahwa efektivitas relative dari proses intelektual tidak dapat ditingkatkan sebagaimana Raymond A. Bauer dalam *The Study of policy Formation* (1968). Suatu tindakan klasik yang sering harus diterima ilmu-ilmu sosial yakni persoalan tentang kemandulan (interrility) ilmu sosial untuk memberikan solusi kongkrit terhadap persoalan-persoalan empirik di masyarakat. Hal ini, kemudian membentuk persepsi bahwa seolah-olah ilmu sosial telah terperangkap ke dalam sindrom krisis kepercayaan (crisis of confidence) dari masyarakat. Tuduhan dan persepsi demikian, pada umumnya didasari oleh asumsi bahwa tidak seperti halnya ilmu eksakta, maka ilmu sosial tidak mampu untuk memberikan pemecahan yang bersifat teknis terhadap masalah-masalah kemasyarakatan, meskipun asumsi mengandung unsur apriori- karena menyamakan ilmu sosial dengan ilmu eksakta – namun sindrom krisis kepercayaan itu membawa implikasi yang signifikan terhadap perkembangan ilmu sosial.

Implikasi tersebut ditunjukkan dengan adanya pergeseran orientasi ilmu sosial, khususnya dalam tradisi ilmu politik – di Amerika Serikat yang terjadi pada dekade70-an. Pergeseran tersebut ditandai munculnya orientasi dalam disiplin ilmu politik yakni Studi kebijakan atau sering juga disebut Analisis kebijakan (Policy analisis), yang mendapat sambutan meluas dari kalangan ilmuwan sosial khususnya para

ilmuwan politik. Dalam tradisi ilmu politik sendiri, munculnya policy analysis tersebut sebenarnya merupakan reaksi terhadap dua pendekatan dominan yang memwarnai perkembangan ilmu politik sebelum dekade 70-an yakni pendekatan institusionalisme dan behavioralisme. Kedua pendekatan utama (mainstream) itu telah dikecam, karena kegagalannya untuk menjelaskan fenomena politik secara memadai dan ketidaksanggupannya untuk memberikan kontribusi yang nyata untuk pembuatan kebijakan (policy making process) (lihat S. Verma dalam Pai: Teori Politik Modern, (1998); atau Randal Ripley: Policy analysis in Political Science, (1985).

Bermula dari tradisi ilmu politik itulah, policy analysis berkembang pesat sampai akhirnya memperoleh status sebagai disiplin baru dalam ilmu sosial, dan sebagai disiplin baru policy analysis memiliki dua karakteristik menonjol yang membedakan dengan disiplin ilmu sosial lainnya, yakni sifatnya yang interdisipliner dan lebih berorientasi pada pemecahan masalah (*problem oriented*). Pada sifatnya interdisipliner, maka policy analysis dalam mengembangkan body of the knowledge-nya dicirikan oleh adanya tradisi meminjam berbagai teori, konsep, pendekatan maupun metodologi disiplin lain. Sebagai disiplin yang problem oriented, maka policy analysis dalam memberikan analisis terhadap permasalahan tidak hanya berhenti pada tataran penjelasan yang deskriptif (*positive science*), akan tetapi lebih jauh lagi memberikan rekomendasi kebijakan (*policy advocacy*) untuk keperluan policy making process (*normative science*), atau dengan kata lain policy analysis tidak hanya berkepentingan terhadap “*what is*” namun lebih dari itu memberikan prespektif *what ought* (lihat: Thomas R. Dye, Understanding Publicity, (1995).

2. Konsep Kebijakan Publik

Batasan kebijakan publik yang dikenal luas, yakni dikemukakan Thomas R. Dye (1981), adalah apapun yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan (whatever governments choose to do or not to do). Hal ini bermakna apapun tindakan pemerintah baik secara implisit maupun eksplisit merupakan kebijakan, interpretasi tersebut bermakna bahwa kebijakan dilaksanakan badan/instansi pemerintah, dan kebijakan mengandung alternatif pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan. Peters, B. Guy, (2015) mengemukakan batasan makna kebijakan publik merupakan the sum of government activities, wheter acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens. Peterson, Steven A. (2003) mendefinisikan kebijakan publik adalah government action to address some problem.

Selanjutnya Lasswell (1951) mengemukakan ruang lingkup kebijakan publik meliputi: metode penelitian proses kebijakan; hasil dari studi kebijakan; serta temuan dari hasil penelitian yang berkontribusi penting guna memenuhi kebutuhan intelegensi saat ini. Karena itulah, menurut Lasswell bahwa ilmu kebijakan harus kontekstual, multi-metode, serta problem oriented. Sebagaimana dikemukakan Michael E. Porter (1998) bahwa keunggulan kompetitif dari suatu Negara ditentukan oleh kemampuan negara tersebut dalam mewujudkan lingkungan yang mampu menumbuhkan daya saing terhadap apara aktor di dalamnya, utamanya aktor ekonomi. Di era persaingan global diperlukan lingkungan yang memungkinkan setiap aktor untuk mampu mengembangkan diri, dan lingkungan tersebut hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik.

3. Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan sebagai kajian dari bidang Ilmu Administrasi Publik, yang tidak terbatas hanya pada sektor publik, sehingga bersifat multi-disiplin ilmu. Kajian Analisis Kebijakan, diantaranya oleh William N. Dunn. Menurut Dunn (1981), analisis kebijakan merupakan proses intelektual dan praktis yang bertujuan menciptakan, secara kritis menilai serta mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan setidaknya ditujukan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang semakin kompleks. Analisis kebijakan bukan untuk meniadakan politik dan elit teknokratis, namun analisis kebijakan sebagai bagian dari sistem kebijakan. Dunn (1981) analisis kebijakan publik merupakan suatu disiplin ilmu sosial terapan yang mempergunakan multi-metode guna meneliti dan membangun argumentasi, untuk menghasilkan serta mentransformasi informasi yang sesuai dengan kebijakan serta dapat dipergunakan dalam tataran politik guna menyelesaikan masalah-masalah kebijakan (policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems). Wildasky dalam Leslie A. Pal (1987) mengemukakan: "Policy analysis is an activity creating problems that can be solved".

Analisis kebijakan dalam memecahkan persoalan yang dihadapi menggunakan teori, metode serta teknik bidang ilmu sosial, ilmu politik, ilmu psikologi. Adapun proses analisis kebijakan meliputi: merumuskan masalah, peramalan masa depan kebijakan, rekomendasi kebijakan, pemantauan hasil kebijakan. Menurut Indiahono, D. (2009) terdapat tiga aspek yang menjadikan analisis kebijakan lebih dikenal di sektor publik. Realitas menunjukkan bahwa sektor publik permasalahannya lebih kompleks daripada sektor privat, dalam arti, sektor publik terkait beragam pihak dan kepentingan, sehingga membutuhkan metode yang jauh lebih lengkap guna mencari solusi terhadap persoalan publik.

Hasil dari analisis kebijakan merupakan sebuah *advis*, yang secara lebih spesifik bahwa *advis* menginformasikan suatu keputusan kebijakan publik (The product of policy analysis is advice. Specifically, it is advice that inform some public policy decision) (David L. Weimer and Aidan R. Vining, 1999). Selanjutnya dikemukakan bahwa analisis kebijakan merupakan suatu kegiatan yang memuat tiga nilai (*value*): pragmatis (*client-oriented*), merujuk pada keputusan (kebijakan), serta tujuannya menjangkau hingga di luar batas kepentingan atau nilai-nilai klien, termasuk kepentingan atau nilai-nilai sosial. Dalam ranah Administrasi Publik (*Public Administration*) sering diidentikkan dengan analisis kebijakan.

Woodrow Wilson dalam Nugroho R. (2009) mengemukakan dalam paradigma klasik, Administrasi Publik memiliki premis bahwa administrasi publik di luar ranah politik, artinya problematika administrative berbeda dengan problematika politik, meskipun politik menentukan administratif, akan tetapi politik tidak boleh melakukan manipulasi administrasi (*administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative question are not political question. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its of-fices*) (Wilson, 1887 dalam Nugroho, 2009).

Pada paradigma Administrasi Publik “baru”, tidak lagi memisahkan antara politik dengan administrasi. H. George Frederickson mengemukakan, bahwa administrasi publik “baru” bukan hanya terkait dengan bagaimana mewujudkan amanah legislative dengan efisien dan ekonomis, namun juga terlibat dalam mempengaruhi kebijakan dan melakukan eksekusi kebijakan yang ditujukan untuk memperbaiki kualitas hidup secara umum (*New Public Administration seeks not only to carry out legislative mandates as efficiency and economically possible, but to both influence and execute policies which more generally improve the quality of life for all*) (Fredericson, 1971, dalam Nugroho, 2009).

Analisis kebijakan dalam model Rasionalis memiliki beberapa komponen, yakni mendefinisikan permasalahan (define the problem); menetapkan kriteria evaluasi (establish evaluation criteria); mengidentifikasi alternative kebijakan (identify alternative policies); memaparkan alternative-alternatif dan memilih salah satu (display alternatives and select among them); memonitor dan mengevaluasi manfaat kebijakan (monitor and evaluate policy outcomes). Adapun tahapan analisis kebijakan meliputi dua tahap, yakni analisis terhadap problem kebijakan dan analisis terhadap penyelesaian yang ditawarkan:

1. Understanding the problem, meliputi: (a) receiving the problem: assessing symptoms; (b) framing the problem: analyzing market and government failure; (c) modeling the problem: identifying policy variables.
2. Choosing and explaining relevant goals and constraints.
3. Selecting a solution method.

Selanjutnya pada tahap solution analysis, meliputi empat tahap yakni:

1. Choosing evaluation criteria.
2. Specifying policy alternatives.
3. Evaluating: predicting impacts of alternatives and valuing them in terms of criteria.
4. Recommending actions.

4. Penelitian Kebijakan (*Policy Research*)

Policy analysis memiliki karakteristik sebagai disiplin yang berorientasi pada pemecahan masalah, sehingga komponen penting dalam analisis kebijakan adalah penelitian empiris, dalam analisis kebijakan kemudian lebih di kenal dengan penelitian kebijakan (policy research). Hal ini yang membedakan dengan model penelitian ilmu-ilmu sosial lainnya, policy research lebih merupakan penelitian

terapan (applied research), yakni suatu model yang menekankan pada relevansi sosial atau yang memiliki implikasi kebijakan. Penekanan pada “relevansi sosial” ini yang menjadikan policy research tidak bebas nilai (value free). Policy research tidak hanya mendeskripsikan fakta-fakta obyektif, namun juga memasukkan pertimbangan nilai dan etika (value and ethic judgement) ke dalam kerangka penelitiannya. Pertimbangan nilai dan etis ini merupakan tanggung-jawab moral seseorang peneliti kebijakan untuk memberikan pemecahan terbaik terhadap masalah yang ditelitinya. Dalam bentuk kongkrit hal ini dimanifestasikan ke dalam rekomendasi kebijakan (lihat (Soedjatmoko & Rais, 1984); (Mayer & Greenwood, 1980)).

Dalam konteks metodologis, penelitian kebijakan diklasifikasikan berdasarkan pentahapan klasik dari proses pembuatan kebijakan yakni formulasi, implementasi dan evaluasi. Dalam masing-masing tahap tersebut dapat diterapkan penelitian dengan kerangka permasalahan penelitian dan penggunaan metode yang berbeda. Untuk tahap formulasi umumnya memfokuskan pada identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi. Pertanyaan penelitian (research questions) yang diajukan disini seperti: siapakah aktor-aktor yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan? Bagaimanakah proses tarik-menarik diantara aktor-aktor tersebut? Aktor manakah yang memiliki bargaining position yang kuat dan yang lemah. Penelitian pada tahapan formulasi pada umumnya menggunakan metode studi kasus (case study). Sedangkan tahap implementasi sering disebut sebagai studi implementasi, memfokuskn pada indentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan proses pelaksanaan kebijakan. Pertanyaan penelitian yang akan dijawab seperti: sejauh manakah peran birokrasi dalam proses implementasi? Lembaga-lembaga yang terlibat dan bagaimanakah pengaruh hubungan kekuasaan antar lembaga tersebut mempengaruhi proses-proses implementasi? Bagaimana konteks politik dimana kebijakan itu diimplementasikan? Studi implementasi biasanya menggunakan metode studi kasus maupun metode survey (survey

research). Untuk tahapan evaluasi (evaluation research) atau sering disebut dengan penelitian dampak kebijakan (policy impact research) memfokuskan diri pada upaya untuk mengidentifikasi dalam suatu kebijakan dengan menggunakan hasil (outcome), sebagai tolak ukur (measure) keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan. Pertanyaan-pertanyaan penelitian yang dicoba dijawab seperti bagaimana suatu program terhadap kelompok sasaran? Siapa memperoleh “apa” (who get whats) penelitian evaluasi sering menggunakan metode survey dan jarang menggunakan metode kasus.

5. Penelitian Evaluasi Proses Kebijakan

Bagian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penting dengan mempertimbangkan metode analisis kebijakan evaluasi. Pertama-tama kita mengevaluasi sifat, tujuan, dan fungsi evaluasi dalam analisis kebijakan, menunjukkan bahwa evaluasi didasarkan pada, tetapi berbeda dengan pemantauan. Kedua, membandingkan dan mempertentangkan sejumlah pendekatan evaluasi dalam analisis kebijakan. Ketiga, kita membahas metode-metode yang digunakan dalam hubungannya dengan pendekatan tersebut. Terakhir, menyimpulkan keseluruhan dengan mengembalikan pada masalah penggunaan analisis kebijakan untuk memperbaiki proses kebijakan.

Istilah evaluasi mempunyai arti yang saling terkait, masing-masing menunjuk pada penerapan beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan maupun program. Umumnya makna evaluasi dimaknai sebagai penafsiran (appraisal), pemberian angka (return) dan penilaian (assesment), pemahaman yang menunjukkan upaya untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti khusus, bahwa evaluasi berhubungan dengan produksi informasi nilai atau manfaat dari hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyatannya mengandung nilai, hal ini karena hasil dari kebijakan berkontribusi pada tujuan atau

sasaran. Dengan kata lain, bahwa kebijakan ataupun suatu program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, sehingga masalah-masalah kebijakan dapat menjadi jelas atau dapat diselesaikan.

a. Karakteristik evaluasi kebijakan

Profil utama evaluasi yakni suatu evaluasi menghasilkan tuntutan yang bersifat evaluatif. Disini fokus utamanya bukan tentang fakta (apakah sesuatu ada?) ataupun aksi (apakah yang harus dilakukan?) namun berhubungan dengan ‘nilai’ (berapa nilainya?) karenanya evaluasi memiliki sejumlah karakteristik, sehingga berbeda dengan metode kebijakan lainnya, yakni:

1. Fokus nilai. Evaluasi tidak sama dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi kebijakan atau program tidak hanya usaha untuk mengumpulkan data dan informasi dari hasil suatu aksi kebijakan yang terantisipasi. Namun ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat dipertanyakan, evaluasi meliputi prosedur untuk melakukan evaluasi terhadap tujuan dan sasaran (Caro, 1971).
2. Interdependensi fakta nilai. Tuntutan terhadap evaluasi tergantung pada “fakta” ataupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa suatu kinerja kebijakan ataupun program tertentu mencapai tingkatan kinerja yang tertinggi (ataupun terendah), maka diperlukan bukan hanya hasil-hasil dari kebijakan yang berharga bagi sejumlah individu, kelompok ataupun seluruh masyarakat. Namun harus didukung oleh bukti-bukti bahwa hasil dari kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk menyelesaikan problematika tersebut, sehingga aspek pemantauan merupakan prasyarat bagi suatu evaluasi.
3. Berorientasi Masa Kini dan Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, dari pada hasil dimasa depan. Evaluasi bersifat retrospektif

dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex post). Rekomendasi juga mencakup premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (ex ante).

4. Dualitas nilai. Value yang menjadi basis tuntutan evaluasi memiliki kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misal: kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (dibutuhkan karena mempengaruhi pencapaian tujuan lainnya), nilai-nilai sering diatur dalam suatu system hirarki yang merefleksikan kepentingan relative serta saling terkait antara tujuan dan sasaran.

b. Fungsi evaluasi kebijakan

Evaluasi memiliki sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

(1) evaluasi memberikan informasi yang valid dan bisa dipercaya berhubungan dengan kinerja kebijakan, yaitu seberapa bermakna suatu kebutuhan, nilai dan kesempatan telah diwujudkan melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) serta target tertentu yang telah dicapai. (2) evaluasi memberikan kontribusi pada klarifikasi serta kritik terhadap nilai yang diperjelas dengan cara mendefinisikan serta mengoperasionalkan tujuan dan target. Nilai juga mendapat kritik dengan cara mempertanyakan secara sistematis terhadap kepantasan suatu tujuan dan target dalam hubungannya dengan permasalahan yang diharapkan. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat melakukan uji alternatif pada sumber nilai (misalnya: kelompok kepentingan atau pegawai negeri, bahkan kelompok-kelompok klien) serta landasan mereka dalam beragam bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif).

Tabel 1 Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit Pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya – manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe 1) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada keolompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survey warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program public harus merata dan efisien

Ketiga evaluasi tersebut memberi kontribusi terhadap penerapan metode analisis kebijakan lainnya, termasuk aspek perumusan masalah serta rekomendasi. Informasi mengenai kurang memadainya kinerja kebijakan dapat berkontribusi terhadap reformulasi masalah kebijakan,

sebagai contoh: suatu tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula berkontribusi terhadap definisi alternatif kebijakan baru ataupun revisi kebijakan dengan cara menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya masih perlu dihapus atau diganti. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternative kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

c. Kriteria untuk evaluasi kebijakan

Dalam menghasilkan informasi mengenai hasil atau kinerja kebijakan, analisis menggunakan kriteria yang berbeda.. Perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi yakni waktu kriteria diterapkan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan melalui retrospektif (*ex post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi, diterapkan dengan cara prospektif (*ex ante*). Kriteria sebagaimana pada tabel 1.

d. Pendekatan terhadap evaluasi kebijakan

Evaluasi (tabel 1) memiliki dua aspek yang saling terkait: penggunaan beragam metode guna memantau hasil atau kinerja kebijakan publik atau program serta penerapan serangkaian nilai untuk menentukan manfaat kegunaan hasil terhadap beberapa orang, kelompok ataupun seluruh masyarakat. Kedua aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan adanya fakta dan premis nilai dalam setiap tuntutan evaluatif. Namun berbagai aktifitas yang diterangkan sebagai “Evaluasi” dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat non-evaluatif, terutama aktivitas yang ditekankan pada produksi tuntutan designatif (*factual*) daripada tuntutan evaluatif.

Setidaknya tiga kondisi yang harus ada: suatu kebijakan ataupun program yang diartikulasikan secara jelas, tujuan atau konsekuensi yang dirumuskan secara jelas, serta serangkaian asumsi yang secara

eksplisit menghubungkan aksi atau konsekuensi Leonerad Rutman (1977). Dalam menginterpretasikan evaluabilitas, analisis mengikuti proses tahapan yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari pemahaman pemakai informasi kinerja yang dituju serta evaluator (Joseph S. Wholey, 1977), yakni:

1. *Spesifikasi Program kebijakan.*
2. *Koleksi Informasi Program kebijakan.*
3. *Modeling Program kebijakan.*
4. *Penaksiran Evaluabilitas Program kebijakan.*
5. *Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai.*

Bentuk evaluasi teoritis keputusan kedua yaitu analisis utilitas multi atribut (Fennessey, 1977) Analisis utilitas multiatribut merupakan serangkaian tahapan prosedur untuk memperoleh penilaian subyektif dari berbagai stakeholder mengenai probabilitas kemunculan serta nilai-nilai dari hasil kebijakan. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut bahwa analisis secara eksplisit menunjukkan penentuan nilai dari berbagai stakeholder, analisis tersebut juga mengakui adanya berbagai tujuan yang saling berlawanan dalam mengevaluasi program kebijakan, serta bahwa analisis tersebut menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari aspek kelompok sasaran. Adapun tahapan pelaksanaan analisis utilitas multiatribut sebagai berikut:

1. Identifikasi pelaku. Mengidentifikasi pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Masing-masing pelaku kebijakan ini mempunyai tujuan dan sasaran sendiri-sendiri yang ingin mereka capai secara maksimal.
2. Spesifikasi isu keputusan yang relevan. Memastikan secara operasional berbagai kecenderungan aksi atau non-aksi yang tidak disepakati oleh para pelaku kebijakan. Dalam kasus yang paling sederhana terdapat dalam dua kecenderungan tindakan: status quo dan beberapa inisiatif baru.

3. Spesifikasi dari hasil kebijakan. Menetapkan cakupan konsekuensi yang dapat timbul sebagai akibat dari adanya aksi. Hasil-hasil dapat disusun secara hierarkis dimana satu aksi mempunyai beberapa konsekuensi, dan masing-masing mempunyai konsekuensi yang lebih jauh lagi. Suatu hierarki hasil dapat disamakan dengan pohon tujuan (decision tree), kecuali hasil itu bukan tujuan sampai hasil tersebut dinilai secara eksplisit.
4. Identifikasi atribut hasil. Dilakukan guna mengidentifikasi semua atribut yang relevan yang membuat hasil berharga dan bernilai. Contoh, masing-masing hasil dapat mempunyai tipe yang keuntungan dan biaya yang berbeda terhadap kelompok sasaran dan konsumen yang berbeda.
5. Penyusunan jenjang dari nilai atribut. Menyusun nilai atribut menurut tingkat kepentingannya. Contoh, jika peningkatan penghasilan keluarga merupakan hasil dari program kemiskinan, hasil ini dapat mempunyai beberapa atribut nilai: prasarana makmur, mengkonsumsi gizi/nutrisi lebih banyak, punya sisa pendapatan yang lebih besar untuk perawatan kesehatan. Atribut-atribut tersebut harus diurutkan sesuai kepentingan relative antara skala satu terhadap lainnya.
6. Penyusunan skala atribut. Menyusun skala atribut yang telah diurutkan menurut kepentingannya. Untuk melakukan hal itu, atribut paling tidak penting diberi nilai 10. Alihkan ke atribut yang paling penting, lalu jawab pertanyaan ini. Beberapa kali atribut paling penting ini lebih penting dibandingkan dengan atribut paling tidak penting berikutnya? melanjutkan prosedur penyusunan skala sampai atribut paling penting dapat memiliki nilai skala 10, 20, 30 kali atau lebih dari atribut yang paling penting.
7. Standarisasi skala. Atribut yang telah disusun skalanya mempunyai nilai maksimum yang berbeda diantara pelaku kebijakan. Contoh, seorang pelaku kebijakan dapat memberi atribut A nilai 60, B

nilai 30, dan atribut C nilai 10. Sedangkan pelaku kebijakan lainnya terhadap atribut-atribut yang sama dapat berbeda dalam memberikan nilai 120, 60, dan 10. Untuk menstandarisasikan skala ini, jumlahkan semua nilai asli pada setiap skala, kemudian bagi masing-masing nilai asli dengan jumlahnya, serta kalikan dengan 100. Ini akan memberikan hasil skala terpisah yang nilai-nilai komponennya berjumlah sampai 100.

8. Pengukuran hasil. Ukurlah derajat dari setiap hasil kebijakan yang merupakan hasil dari pencapaian setiap atribut. Probabilitas maksimum harus diberi nilai 100; probabilitas minimum diberi nilai 0 (yakni tidak ada kesempatan di mana hasil/akan berakhir dengan pencapaian atribut).
9. Kalkulasi utilitas. Hitung utilitas (nilai) dari setiap hasil dengan cara menggunakan rumus:
$$U_i = \sum w_j u_{ij}$$

Dimana :

 - U_i : Kegunaan (nilai agregat dari hasil ke i.
 - w_j : Nilai skala yang distandarkan dari atribut ke j.
 - u_{ij} : Probabilitas terjadi hasil ke i pada atribut ke j.
10. Evaluasi Presentasi. Tentukan hasil atau kinerja kebijakan dengan total kinerja terbesar, serta menyampaikan informasi ini pada pembuat keputusan yang relevan.

Kelebihan dari analisis utilitas multi-atribut adalah bahwa analisis itu memungkinkan analisis berurutan secara sistematis dengan tujuan yang saling bertentangan antar pelaku kebijakan yang banyak. Tetapi ini dimungkinkan hanya jika langkah-langkah seperti yang baru dijelaskan diatas dilaksanakan sebagai bagian dari proses kelompok yang melibatkan pelaku-pelaku kebijakan yang relevan. Oleh sebab itu, persyaratan pokok dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa pelaku kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan atau program adalah partisipasi aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan.

6. Konsep Implementasi Kebijakan

Hal yang paling esensial dalam kebijakan negara adalah melaksanakan kebijakan negara. Jika suatu kebijakan tersebut telah diputuskan, maka kebijakan tersebut tidak akan berhasil dan terwujud jika tidak dilaksanakan. Usaha untuk melaksanakan kebijakan tentunya membutuhkan keahlian dan ketrampilan dalam menguasai persoalan yang hendak dikerjakan, sehingga dalam hal ini kedudukan birokrasi menjadi strategis. Birokrasi yang berkewajiban melaksanakan kewajiban tersebut, sehingga birokrat dituntut memiliki ketrampilan dan keahlian yang tinggi.

Implementasi Kebijakan (Policy Implementation) sejak kurang lebih tiga dekade terakhir, menjadi fokus perhatian para ilmuwan sosial, khususnya ilmu politik dan administrasi negara, baik di negara maju/industri maupun di negara berkembang. Masalah implementasi kebijakan (pembangunan) menarik perhatian, karena berdasarkan pengalaman di negara maju maupun negara berkembang menunjukkan, bahwa beragam faktor, baik faktor yang sederhana hingga yang rumit: misalnya masalah ketersediaan sumber daya struktur organisasi serta hubungan kerja antar organisasi, dan dari persoalan komitmen pelaksana sampai sistem pelaporan yang kurang lancar, juga berhubungan dengan sikap politis yang kurang setuju hingga faktor cuaca, musim serta hal-hal yang bersifat kebetulan, dalam realitasnya berpengaruh terhadap program-program pembangunan, baik mendorong keberhasilan bahkan menjadi penyebab kegagalan atau kurang berhasil dalam mencapai tujuan kebijakan dibandingkan dengan apa yang sesungguhnya terwujud dan diterima oleh masyarakat (target group). Faktor-faktor tersebut oleh Van Metter dan Van Horn dinilai dapat menimbulkan, "often perfect correspondence between policies adopted and services actually delivered".

Hal lain yang patut dikemukakan sebagai latar belakang kecenderungan untuk mengkaji secara mendalam mengenai

“Implementasi kebijakan” yakni pengalaman perencanaan pembangunan di negara-negara berkembang, oleh Donald P Warwick (1975) disebut diselimuti “mitos-mitos” (mythos), yang tidak sesuai dengan “kenyataan-kenyataan” (realistis) yang sebenarnya. Banyak pengalaman pembangunan membuktikan bahwa ditinjau dari segi “Implementasi” proses perencanaan sama pentingnya dengan “produk perencanaan”. Dalam kamus, Webster merumuskan bahwa implement (Implementasi) adalah to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), to give practical effect (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Menurut (P. Sabatier & Mazmanian, 1980) Implementasi Kebijakan adalah:

“ ... Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat maupun peristiwa-peristiwa”.

Selanjutnya (Wahab, S. A., 2008) menjelaskan bahwa:

“ ... Fungsi Implementasi Kebijakan yakni untuk membuat suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, karenanya fungsi implementasi juga mencakup penerusan ‘apa’ yang dalam ilmu kebijakan (policy science) dikenal dengan sebutan “ Policy Delivery System” (Sistem penyampaian penerusan kebijakan) yang mencakup dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara spesifik serta diarahkan menuju terwujudnya tujuan dan sasaran yang diinginkan.”

Senada dengan pendapat diatas, Marilee S. Grindle (1980) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan negara sesungguhnya bukanlah sekedar berangkat dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin untuk saluran birokrasi, namun juga terkait dengan masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh 'apa' dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu, implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, Grindle menegaskan bahwa proses implementasi baru mulai, jika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, serta dana telah disiapkan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.

Bahkan Udoji dalam Wahab (2004) dengan tegas mengatakan bahwa:

“pelaksanaan suatu kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar suatu impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (1975) memberikan pengertian implementasi merupakan tindakan yang dilakukan, baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut (Nakamura & Smallwood, 1980), hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan yakni keberhasilan dalam mengevaluasi masalah serta menterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat spesifik. Pressman & Wildavsky, mengemukakan implementasi merupakan interaksi antara penyusun tujuan dengan sarana tindakan dalam mewujudkan tujuan tersebut, kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Pendapat Pressman dan Wildavsky

(1984) di kritik oleh Jones karena tidak cukup mengkonkretkan maksud yang ada, sekalipun definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara tepat interaksi antar elemen yakni antara apa yang dimainkan dengan metode untuk mencapainya.

Jones (1991) menganalisis masalah kebijakan berdasarkan konsepsi aktivitas fungsional. Jones (1991) mengemukakan beberapa dimensi dari pelaksanaan pemerintah terkait program yang telah disahkan, kemudian menentukan implementasinya, selanjutnya membahas stakeholder yang terlibat dengan fokus pada birokrasi yang merupakan konsep dinamis yang melibatkan secara terus-menerus upaya menemukan 'apa' yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mencakup aktivitas yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam dampak, meliputi tiga aktivitas utama dalam implementasi kebijakan yakni:

1. Interpretasi, aktivitas menterjemahkan makna dan program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dilaksanakan.
2. Organisasi, sebagai unit/tempat untuk menempatkan program ke dalam dampak.
3. Aplikasi, berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi dukungan pelayanan.

Masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan/dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan suatu kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa (P. Sabatier & Mazmanian, 1980). Untuk memahami lebih baik mengenai implementasi kebijakan negara, bukan hanya menyoroti perilaku dan lembaga-lembaga administrasi/badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran (target

group), namun juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak (yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan) terhadap program tersebut.

Berdasarkan pandangan beberapa ahli diatas, maka disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan program serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari stakeholder yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (intended) maupun yang tidak diharapkan (spillover/negative effect). Pandangan yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier, yakni antara apa yang disebut sebagai perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dianggap sebagai suatu hal yang terpisah, sekalipun mungkin secara analitis bisa dibedakan.

Berdasarkan berbagai definisi di atas, disimpulkan bahwa unsur-unsur dari proses implementasi yakni:

1. Proses Implementasi Program/Kebijakan adalah serangkaian aktivitas tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang meliputi pengambilan keputusan, tahapan-tahapan strategis maupun operasional yang dilaksanakan guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, serta guna mencapai sasaran program (kebijakan) yang telah ditetapkan semula.
2. Proses implementasi sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau bahkan gagal, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai, atau "outcomes", karena dalam proses tersebut, terlibat berbagai pihak yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung ataupun menghambat pencapaian sasaran program.

3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yakni:
 - a. Adanya program (atau kebijakan).
 - b. Target Groups.
 - c. Unsur pelaksana (implementor).
4. Implementasi program atau kebijaksanaan, tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa/steril, sehingga faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) dapat mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan.

Selanjutnya beberapa ahli mengemukakan batasan implementasi berikut:

Van Meter dan Van Horn (1975), Implementasi Kebijakan adalah suatu tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat ataupun kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Syukur Abdulah (1987), proses kebijakan merupakan serangkaian tindak lanjut setelah suatu program ditetapkan yang meliputi pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis yang ditempuh guna mencapai suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan (Abdulah, 1989: 398).

Mazmanian dan Sabatier (1980), Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dibatasi menyebutkan secara tegas tujuan ataupun sasaran yang akan dicapai, serta berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasi (Wahab, 2004).

Sunggono dalam Prihatin (2013), Proses Implementasi kebijakan negara baru dimulai apabila tujuan dan negara telah dibuat serta dana

telah dialokasikan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut. Suatu program kebijakan negara meliputi penyusunan acara-acara tertentu dan tindakan-tindakan yang harus dijadikan, misalnya dalam bentuk tata cara yang harus ditaati dalam implementasinya, standar yang harus diadakan pada keputusan pelaksanaan ataupun proyek-proyek yang riil akan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, dimana kebijakan atau program publikasikan diimplementasikan.

Aktivitas utama dalam Implementasi meliputi: (1) Interpretasi adalah aktivitas yang menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang diterima dan dilaksanakan; (2) Organisasi adalah unit untuk menempatkan program ke dalam dampak; (3) Aplikasi, berhubungan dengan perlengkapan rutin (Silalahi dalam Muldiani (2013).

Peter S. Cleaves dalam Wahab, S., A. (2004), implementasi kebijakan adalah suatu proses tindakan administratif dan politik. Keberhasilan ataupun kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari aspek kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program yang telah dirancang sebelumnya.

Charles O. Jones dalam Widodo, Joko (2013) mengemukakan implementasi kebijakan adalah suatu proses guna mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat mengukur 'apa' yang telah dilaksanakan. Implementasi ini bersifat interaktif dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

J.L.Pressman dan Aaron B.Wildavsky (1984) bahwa implementasi adalah suatu proses interaksi antara seperangkat tujuan dan tindakan, sehingga menjadi jaringan yang tidak transparan (Jones, 1991: 249).

Merille S. Grindle (1980), Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan berhubungan dengan mekanisme penjabaran keputusan publik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, melainkan berhubungan dengan masalah konflik, keputusan, setrta 'siapa' mendapatkan 'apa' dari suatu kebijakan, maka tidak salah jika aspek penting dalam keseluruhan proses kebijakan adalah implementasi kebijakan.

BAGIAN KEDUA:

PENDEKATAN DAN PENGEMBANGAN KERANGKA IMPLEMENTASI

Pada bagian didiskusikan beberapa pemikiran penting dari berbagai disiplin ilmu sosial guna memahami persoalan implementasi kebijakan dan bermaksud sekaligus untuk meningkatkan efektifitas implementasi yang menyandarkan diri pada pendekatan dari atas atau *Top Down*.

1. Pendekatan Struktural (Struktural Approaches)

Analisa organisasi modern memberikan kontribusi terhadap studi implementasi, karena desain kebijakan maupun organisasi, perlu dipertimbangkan bersamaan. Saat ini fokus perhatian pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya sesuai untuk tipe tugas dan lingkungan yang tertentu pula.

Untuk itu perlu menarik perbedaan antara perencanaan tentang perubahan (*planning of change*) dan perencanaan untuk tindakan perubahan (*Planning for change*). Perencanaan tentang perubahan bermakna bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau berada dibawah kendali organisasi, baik arah, perkembangan maupun waktu. Dalam hal ini, implementasi dimaknai semata-mata sebagai persoalan teknis atau persoalan manajerial. Adapun perencanaan untuk tindakan perubahan, di lain pihak berlangsung, jika perubahan itu dipaksakan dari luar/oleh faktor eksternal (organisasi lain atau kekuatan faktor lingkungan), atau jika proses perubahan itu sulit untuk diramalkan, dikontrol atau dibendung. Dalam hubungan ini, implementasi memerlukan pendekatan yang lebih adaptif, proses

pembuatan kebijakan keseluruhan menjadi lebih bersifat linier, dan hubungan antara kebijakan dan implementasi mendekati 'apa' yang oleh Barret dan Fudge disebut sebagai Policy Action – Policy Continuum.

Bentuk-bentuk organisasi yang sesuai untuk merencanakan perubahan tersebut dapat bersifat semi birokratik, seperti dalam model Weber, dimana tugas-tugas dan hubungan antar tugas didisain secara jelas antara struktur yang disusun secara hierarkis, di sisi lain, dalam aspek perencanaan untuk melakukan perubahan, struktur oleh Burns dan Stalker (1961), sedangkan ahli yang lain menggambarkan sebagai tidak terlalu mementingkan rincian tugas dan hubungan antar tugas yang rigid serta kurang menekankan struktur yang bersifat hierarkis. Struktur yang bersifat organis dianggap sesuai dengan lingkungan/situasi yang penuh dengan ketidakpastian atau lingkungan yang mengalami perubahan dengan cepat. Struktur seperti ini mampu menyesuaikan diri dengan cepat dan efektif, karena mereka mempunyai kemampuan besar untuk mengolah informasi, khususnya jika dibandingkan dengan kekurangan pada organisasi birokrasi tradisional yang lebih menekankan pada aspek saluran resmi dan komunikasi vertikal.

Struktur yang bersifat organis lebih tepat untuk situasi implementasi, dimana masih memerlukan sebuah desain struktur yang mampu melaksanakan kebijakan yang senantiasa berubah, jika dibandingkan dengan desain struktur khusus untuk program sekali selesai. Namun adanya pertimbangan tertentu, bentuk struktur yang organis seringkali sulit diterima di instansi pemerintah, misalkan kebutuhan pertanggungjawaban dan keharusan untuk selalu terlihat konsisten dan seragam dalam menangani kasus serupa. Untuk itu bentuk struktur yang kompromistis adalah struktur matrik, dimana departemen vertikal bersilangan dengan tim proyek antar departemen horizontal (satuan-satuan tugas, kelompok program dan sebagainya) yang dipimpin oleh pimpinan proyek. Kombinasi struktur yang birokratik dan adhokrasi ini mengandung kelemahan, misalnya adanya

kewenangan ganda, tetapi bagaimanapun lebih luwes jika dibandingkan dengan struktur model mesin pemerintah.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*)

Keberadaan struktur yang relevan bagi implementasi program, menjadi kurang penting, bila dibandingkan dengan upaya untuk mengembangkan proses dan prosedur yang tepat termasuk prosedur yang tepat, prosedur manajerial beserta teknik manajemen yang relevan. Garis pembeda antara merencanakan perubahan dan merencanakan untuk melakukan perubahan. Dalam hal yang pertama, implementasi dipahami sebagai masalah teknis atau masalah manajerial. Dalam hal ini prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan (scheduling) perencanaan (Planning) dan pengawasan (control).

Dengan demikian, setelah indentifikasi permasalahan dan pemilihan kebijakan yang dapat dilihat dari aspek biaya dan efektivitasnya paling layak, maka tetap implementasi tersebut mencakup tahapan berikut:

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta rincian tugas dan perumusan tujuan secara jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya serta waktu.
2. Melaksanakan program, melalui pendayagunaan struktur dan personalia, biaya serta sumber-sumber, prosedur dan metode yang tepat.
3. Mengkonstruksikan sistem penjadwalan, monitoring serta saran pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan yang tepat dapat dilaksanakan.
4. Pendekatan tersebut mengindikasikan adanya tingkat kemampuan pengawasan yang sangat tinggi terhadap pelaksanaan serta hasil akhir suatu program dan dipahami terisolasi dari pengaruh lingkungan.

Teknik manajerial merupakan perwujudan dari pendekatan ini merupakan perencanaan jaringan kerja serta pengawasan (Network Planning and Control-NPC) yang menyajikan kerangka kerja, dimana proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi melalui identifikasi tugas dan tahapan logis, dimana tugas tersebut harus dilaksanakan. Bentuk jaringan kerja (Network) yang canggih, seperti: Programme, Evaluatin and Review Technique (PERT) memungkinkan untuk diperkirakan secara tepat jangka waktu penyelesaiannya, menghitung lintasan kritis (critical path), dimana setiap kelalaian dapat menghambat penyelesaian keseluruhan proyek, memonitor setiap waktu luang yang tersedia bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja, dan merealokasi sumber-sumber agar dapat memberikan peluang pada kegiatan yang tersedia di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat waktu.

Salah satu alasan mengapa PERT menjadi populer, baik dalam bidang pemerintahan maupun swasta sejak pertengahan 1960-an, karena keberhasilannya untuk memastikan program pembangunan kapal selam nuklir Polaris di Amerika Serikat selesai tepat waktu, tidak sebagaimana proyek pertahanan yang lain. Namun, Sapolsky (1972) mengemukakan meskipun PERT hanya kecil perannya dalam menjamin ketetapan penyelesaian proyek, namun sangat berguna untuk meyakinkan para pejabat politik tentang efektifitas manajemen, karena itu mengurangi keterlibatan mereka dalam manajemen proyek. Keterlibatan semacam ini yang selama ini dituding sebagai biang keladi kelambatan waktu penyelesaian proyek lainnya. Analisis jaringan kerja (Network Analysis) juga dipergunakan dalam penyelesaian tugas-tugas pemerintahan sehari-hari, seperti penjadwalan kontrak pembangunan gedung. Walaupun dengan demikian teknik-teknik tersebut jelas tidak cukup (Albanese, 1975), perlu digarisbawahi bahwa “jika teknik jaringan kerja diharapkan membawa manfaat, maka ia harus benar-benar mampu menjadi pedoman perilaku” karena itu penggunaannya

sebagai saran/instrument dalam pengendalian/pengawasan tergantung seberapa efektif jaringan kerja benar-benar komunikatif, dapat diterima semua kalangan, layak serta dapat dipercaya.

3. Pendekatan-Pendekatan Keperilakuan (*Behavioral Approaches*)

Adanya keterbatasan tentang 'apa' yang dapat dicapai dengan pendekatan struktural prosedural di atas. Perilaku manusia dengan segala sikapnya setidaknya dapat dipengaruhi, jika kebijakan diharapkan dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keperilakuan berawal dari suatu kesadaran bahwa realitas sering terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*), alternatif yang tersedia jarang yang sederhana, seperti menerima atau menolak, namun sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap berawal dari penerimaan aktif, penerimaan pasif, acuh tak acuh, serta penolakan pasif hingga penolakan aktif.

Dengan demikian, disimpulkan secara umum bahwa beberapa penyebab terjadinya penolakan terhadap perubahan terkait dengan implementasi kebijakan yaitu adanya perasaan khawatir terhadap perubahan itu sendiri, karena perubahan berarti ketidakpastian (*uncertainty*) dan sebagian orang memiliki daya toleransi yang rendah terhadap situasi yang serba tidak pasti. Perasaan akan kekhawatiran yang lebih khusus lagi, seperti: khawatir dampak ekonomis dari perubahan tersebut dalam penghasilan, keuntungan, keamanan pekerjaan, maupun masa depan karir dan sebagainya. Ancaman pada rasa keamanan pribadi tersebut tidak selalu bersifat ekonomis, orang seringkali tidak mudah untuk mempelajari ketrampilan baru, tanggungjawab baru, memenuhi standar kerja yang tinggi, atau bekerja dengan rekan kerja dalam lingkungan yang masih asing. Individu atau kelompok kemungkinan juga mempunyai 'apa' yang disebut sebagai status fear "(rasa khawatir terkait dengan status/kedudukan yang kini dimiliki), mengenai dampak atau akibat perubahan tertentu yang diusulkan, serta dampak politis

dari perubahan tersebut mungkin ditentang dengan keras (perubahan dalam posisi kekuasaan).

Dampak terhadap keorganisasian dari suatu kebijakan baru atau kebijakan yang dirubah mungkin dirasakan menyakitkan, khususnya jika dampak yang diperkirakan terjadi mencakup permasalahan yang luas, seperti struktur yang semakin birokratik, berkurangnya rasa akrab, berkurangnya otonomi pribadi atau bahkan berkurangnya otonomi organisasi. Seringkali konteks perubahan ini luas perannya, terutama jika perubahan menyangkut kegagalan atau kekurangan yang terdapat pada cara pengaturan kerja yang berlaku saat ini. Jika terdapat kebingungan mengenai hakikat kebijakan yang n diimplementasikan serta tujuan yang termaksud di dalamnya, maka mudah tercipta suasana saling curiga.

Untuk menghindari atau mengurangi tingkat penolakan, maka nformasi yang lengkap tentang perubahan yang diusulkan atau diharapkan harus dapat disediakan sejak awal, meliputi alasan, tujuan, dan sarana yang dipergunakan, juga harusdilakukan musyawarah yang ekstensif dengan pihak yang akan dipengaruhi dengan perubahan (baik dari kalangan organisasi maupun dari luar organisasi), dan sedapat mungkin mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Transparansi terhadap permasalahan dan konsekuensi akibat yang akan terjadi (komunikasi yang valid) sangat dianjurkan, misalnya dengan cara persuasif – atau berusaha meyakinkan dengan cara memerintah – dan melibatkan pemimpin informal serta kelompok-kelompok yang berpengaruh dalam proses konversinya, menurut pendekatan ini, menciptakan suasana saling percaya, utamanya dengan pihak pemimpin menunjukkan perhatian yang besar terhadap kepentingan pihak-pihak dan terhadap perasaan mereka yang kurang jelas (tentang kemungkinan kehilangan rekan sekerja, ketidaknyamanan pribadi dan sebagainya). Iklim yang perlu diciptakan adalah mendorong keberanian pihak-pihak untuk menyatakan rasa khawatirnya yang sering menjadi

alasan penolakan. Jaminan yang diberikan adalah perubahan tidak akan dilaksanakan secara tergesa-gesa, sumber-sumber yang dibutuhkan akan mencukupi, dampak perubahan selalu ditinjau kembali, dan di dalam perencanaan senantiasa fleksibel.

Penerapan analisis keperilakuan (behavioural analisis) pada masalah-masalah manajemen yang paling terkenal ialah disebut "OD" (Organizational Development/Pengembangan Organisasi). OD merupakan suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu perilaku. Disamping itu, OD juga merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen, dimana seorang konsultan manajemen bertindak selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi, termasuk sikap dan perilaku dari pegawai yang menduduki posisi kunci. Tekanan perhatian konsultasi dalam OD pada menghasilkan proses pemecahan masalah, bukan menyarankan cara-cara pemecahan tertentu atas permasalahan yang dihadapi. Dengan menyempurnakan cara merumuskan masalah dan cara bagaimana menanggulangnya, diharapkan pemecahan masalah yang lebih baik dapat dilakukan oleh organisasi.

Bentuk lain dari pendekatan keperilakuan ialah Management by Objectives (MBO). MBO yakni pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur yang termuat pada analisis keperilakuan. Jelasnya MBO berusaha menghubungkan antara tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya. Unsur pokok yang melekat pada MBO yakni: Pertama, ada perjeangan ujian, sehingga seorang manajer dapat melihat bagaimana tujuan pribadinya, jika dapat dicapai, akan menunjang terhadap tujuan organisasi. Kedua, proses untuk mencapai tujuan atau sasaran pada MBO, bersifat interaktif, yaitu didasarkan pada musyawarah dan sejauh mungkin, didasarkan atas persetujuan bersama. Jika tujuan tersebut hanya berasal dari para manajer, maka sistem tersebut bukan MBO. Ketiga, harus ada suatu

sistem penelitian terhadap prestasi kerja (performance appraisal) yang mencakup kombinasi monitoring kemampuan diri manajemen serta pengawasan melekat dan evaluasi bersama terhadap kemajuan tiap manajer dan atasan-atasannya.

4. Pendekatan Politik (*Political Approaches*)

Istilah politik tidak semata-mata terbatas pada partai politik, pengertian politik mendasarkan atas pola-pola kekuasaan dan pengaruh diantara dan di dalam lingkungan organisasi. Hal ini dikemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan bisa saja telah direncanakan dengan seksama, baik dilihat dari sudut organisasi, prosedur, manajemen maupun pengaruhnya pada perilaku, namun jika tidak/kurang memperhitungkan realitas kekuasaan (seperti: kemampuan kelompok penentang kebijakan untuk memblokir upaya para pendukung kebijakan), maka mustahil kebijakan tersebut berhasil.

Pendekatan politik secara fundamental menolak asumsi yang dikemukakan ketiga pendekatan terdahulu, khususnya pendekatan keperilakuan. Pada umumnya ilmuwan sosial menentang asumsinya, bahwa konflik itu adalah suatu bentuk penyimpangan yang dapat diselesaikan melalui penyempurnaan dalam kemampuan komunikasi antar pribadi (interpersonal communication). Konflik yang berlangsung di antara dan di lingkungan organisasi maupun kelompok sosial merupakan gejala yang sifatnya endemis, karena tidak hanya diatasi komunikasi dan koordinasi.

Dengan demikian, keberhasilan kebijakan pada akhirnya tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok yang dominan/berpengaruh (atau kondisi dari kelompok tersebut) untuk memaksakan kehendaknya. Namun jika kelompok yang dominan tidak ada, maka implementasi kebijakan yang dikehendaki, dapat dicapai melalui proses yang panjang yang bersifat incremental dan saling pengertian di antara

mereka yang terlibat (partisan mutual adjustment). Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan.

Analisis mengenai aspek politis dari implementasi kebijakan tersebut semakin penting, jika dikaitkan dengan berbagai lembaga pemerintah, realitas bahwa sebagian besar kebijakan pemerintah pusat tidak dilaksanakan oleh kantor/departemen pemerintah pusat. Pemerintah daerah dan instansi lain pada hakikatnya juga mengeluarkan kebijakan yang membutuhkan kesepakatan/persetujuan dari organisasi lainnya. Apabila keseluruhan aspek dan keanekaragaman badan-badan yang menangani sektor publik tersebut diperhitungkan, departemen pemerintah pusat, pemerintah daerah/desa dan berbagai macam organisasi semi swasta nampaknya generalisasi yang berlebihan mengenai hubungan antar lembaga pemerintah seharusnya dihindari. Sebab ruang lingkup yang tersedia bagi tiap badan publik untuk berurusan dengan organisasi lain tergantung pada keragaman instansi serta sumber-sumber yang dimilikinya, (bukan hanya keuangan dan kekuasaan formal), dan pada 'apa' yang diinginkan dari organisasi lain (Barron, Kara, Martin, Rhodes, & Smedstad, 2006). Penguasaan sumber-sumber yang berbeda, menegaskan adanya kendala yang berbeda-beda pada berbagai badan publik tersebut. Bahkan, meskipun secara formal satu badan/instansi pemerintah faktanya berada di bawah perintah badan yang lain, mereka seringkali saling tergantung, misalnya pemerintah tingkat desa dan pemerintah tingkat kecamatan atau pemerintah kecamatan dan pemerintah daerah tingkat kabupaten, demikian pula pemerintah daerah tingkat kabupaten dan pemerintah daerah tingkat propinsi. Pada tiap organisasi publik ini masing-masing menginginkan sesuatu yang lain.

Dalam situasi seperti ini, implikasinya bahwa pada derajat tertentu masing-masing instansi cenderung memiliki keleluasaan

bertindak dalam implementasi di samping memiliki kekuatan menawar (bargaining power) dalam hubungannya dengan instansi lain, baik pada implementasi maupun pada dua organisasi yang terlibat, maka ruang lingkup keleluasaan bertindak itu semakin besar.

BAGIAN TIGA:

PENDEKATAN DALAM STUDI EVALUASI KEBIJAKAN

1. **Metode untuk Evaluasi Kebijakan**

Sejumlah metode serta teknik dapat membantu analisis dalam mengevaluasi kinerja kebijakan. Namun hampir semua tehnik tersebut dapat dipergunakan dalam kaitan dengan metode analisis kebijakan lainnya, termasuk untuk perumusan masalah, peramalan maupun pemantauan. Analisis lintas dampak (Cross-impact analysis) terbukti bermanfaat untuk mengidentifikasi hasil kebijakan yang tidak terantisipasi yang berlawanan dengan pencapaian tujuan dari program kebijakan. Demikian juga discounting mungkin relevan dengan evaluasi program kebijakan dan dengan rekomendasi, jika analisis biaya keuntungan dan biaya efektivitas dapat dipergunakan secara retrospektif (*ex post*) atau prospektif (*ex ante*). Akhirnya tehnik-tehnik yang bervariasi mulai penyajian grafik dan angka-angka indeks sampai analisis serial terkontrol (Control – series – analysis) menjadi penting untuk memantau hasil kebijakan sebagai awal dari evaluasi.

Fakta menunjukkan bahwa beragam tehnik dapat dipergunakan dengan lebih dari satu metode analisis kebijakan untuk menunjukkan sifat ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan dan rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi teoritis-keputusan (lihat Tabel 4). Hanya satu tehnik yang didaftar dalam tabel 4 yang belum diterangkan. Analisis survey pemakai (User – Survey – Analysis) merupakan serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi tentang evaluabilitas suatu kebijakan atau

program dari calon pengguna dan pelaku kebijakan lainnya (Joseph S. Wholey, 1977: 44 – 49). Survei pemakai sangat penting untuk dapat dilakukannya penaksiran evaluabilitas serta bentuk lain dari evaluasi teoritis keputusan. Instrumen utama untuk mengumpulkan informasi adalah wawancara formal dengan sejumlah pertanyaan terbuka. Tanggapan atas pertanyaan tersebut memberi informasi yang diperlukan untuk melengkapi tahapan dalam penaksiran evaluabilitas, spesifikasi program kebijakan, modeling program kebijakan, penaksiran program kebijakan, serta presentasi penaksiran evaluabilitas terhadap pemakai. Contoh pedoman wawancara suatu analisis survey pemakai disajikan dalam tabel 5.

Tabel 2. Tehnik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan

Pendekatan	Tehnik
Evaluasi Semu	Sajian Grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis seri terkontrol
Evaluasi Formal	Analisis diskontinyu regresi Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik Nilai
Evaluasi keputusan Teoritis	Pemetaan hambatan Analisis dampak silang Diskonting <i>Brainstroming</i> Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis survey pemakai

**Tabel 3. Pedoman wawancara untuk suatu Analisis
Survei Pemakai**

TAHAP DALAM PELAKSANAAN EVALUASI EVALUABILITAS	PERTANYAAN-PERTANYAAN
<p>Spesifikasi program kebijakan</p> <p><i>Modeling</i> program kebijakan</p> <p>Penaksiran evaluabilitas program kebijakan</p> <p>Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apa tujuan kebijakan atau program? 2. Apakah bukti yang dapat diterima mengenai pencapaian tujuan program kebijakan? ⁽¹⁾ 3. Tindakan kebijakan apa (misalnya, sumber daya, tuntutan, aktivitas staf) tersedia untuk mencapai tujuan? ⁽²⁾ 4. Kenapa tindakan A dapat membawa kepada tujuan O? ⁽²⁾ 5. Apa yang diharapkan oleh berbagai pelaku (misalnya, kongres, OMB, Badan Pemeriksa Keuangan, Kantor Walikota) mengenai program dalam hal kinerja? Apakah harapan tersebut konsisten? 6. Apa yang merupakan hambatan paling serius untuk mencapai tujuan? 7. Informasi kinerja apa yang anda perlukan? Mengapa? 8. Apakah informasi kinerja saat ini memadai? Mengapa ya? Dan mengapa tidak? 9. Sumber informasi kinerja apa yang anda perlukan tahun depan? 10. Apakah isu kunci yang harus difokuskan untuk setiap evaluasi?

Sumber: Joseph S. Wholey, 1977.

1. Jawaban terhadap pertanyaan ini menghasilkan ukuran tujuan yang operasional.
2. Jawaban terhadap pertanyaan ini menghasilkan asumsi kausal tentang hubungan dan tindakan atau tujuan.

2. Aplikasi dalam Pendekatan Evaluasi Formal

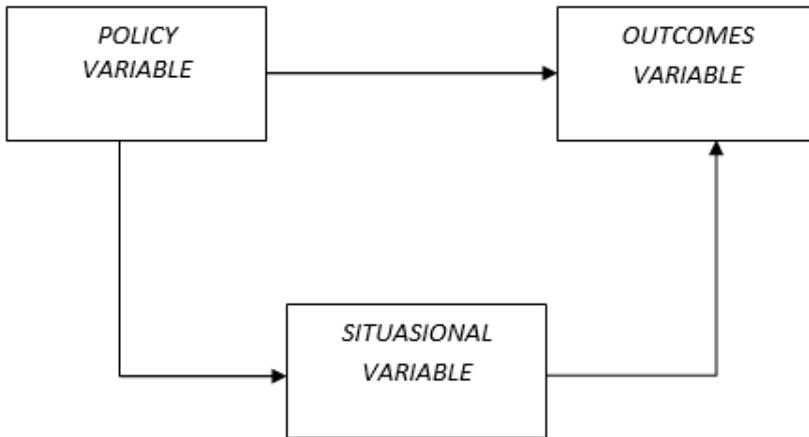
Pada dasarnya policy research adalah riset yang bertujuan untuk mengevaluasi dampak apa yang terjadi dari atau atas kebijakan publik. Dengan demikian yang dievaluasi adalah kebijakan/program dan implementasinya, serta dampak dari program-program tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Carol Weiss (1972), bahwa yang menjadi tujuan policy research adalah : “To measure the effects of program against the goal it set out to accomplish as means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming”. Oleh karenanya policy research ini tersedia dengan riset yang lain, dalam mana policy research mempunyai proses yang lebih panjang dari riset yang lain yang bertujuan untuk pengembangan teori (Theory building). Disamping itu policy research, dilaksanakan untuk guidance, dalam membuat suatu kebijakan atau sebagai pedoman untuk merumuskan, merevisi suatu kebijakan.

Berdasarkan pada apa yang menjadi tujuan Policy research, sebagaimana tersebut di atas, maka James S. Coleman dalam Kenneth M. Dolbeare (1975), mengajukan 6 (enam) prinsip dalam penelitian evaluasi kebijakan publik (Public policy evaluation research), dan salah satu diantaranya yaitu prinsip keempat dikatakan bahwa penelitian kebijakan terdapat pada tiga variabel yang berbeda yaitu variabel kebijakan (policy variable), variabel situasional (Situasional Variable) dan variabel hasil atau dampak (outcomes variable).

Variabel kebijakan (policy variable) adalah variabel yang dapat atau memungkinkan untuk diintervensi melalui kebijakan (variables which can be or have been enable to policy control). Variabel situasional/control (situasional variable) adalah variabel yang tidak dapat diintervensi

melalui kebijakan, tetapi dapat mempengaruhi variabel hasil (outcomes variable). Dengan kata lain variable that play a part in the causal structure which leads to the come variable, and this must be controlled in the analysis or the design, but are not subject to policy control). Sedangkan variabel hasil atau dampak (outcomes variable) adalah merupakan hasil atau dampak dari policy variable dan juga oleh variabel situasional, baik yang dikehendaki maupun yang tidak dikehendaki (certain results or outcomes or policy some of them intended, other not intended).

Dalam kerangka analisi policy research ini, hubungan ketiga variabel tersebut dapat digambarkan secara skematis, sebagai berikut:



Gambar 1. Analisis *policy research*

3. Pengembangan Kerangka Implementasi

Dalam hal kategori utama yang kedua yakni pengembangan kerangka analitik yang mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung terhadap realisasi (atau non-realisasi) tujuan kebijakan. Karya di bidang ini dapat secara garis besar diklasifikasikan ke dalam dua pendekatan yaitu (1) *top down*, dan (2) *bottom-up*.

Pendekatan *Top-Down*

Untuk pendekatan Top-Down: bertolak dari suatu keputusan kebijakan pemerintah (pusat) dan kemudian mempertanyakan tentang:

1. Sampai seberapa jauh tindakan-tindakan pejabat pelaksana (implementor) dengan keputusan kebijakan tersebut?
2. Seberapa jauh tujuan kebijakan tercapai, atau sejauh mana dampak kebijaksanaan konsisten dengan tujuan kebijakan?
3. Faktor-faktor prinsip apayang mempengaruhi output serta dampak kebijakan?
4. Bagaimanakah kebijakan tersebut diformulasikan kembali berdasarkan pengalaman di lapangan?

Berapa karya penting yang termasuk dalam pendekatan top-down yakni (Van Meter & Van Horn, 1975), (Merilee S. Grindle, 2017), (P. Sabatier & Mazmanian, 1980).

Namun pendekatan tersebut juga memiliki kelemahan sebagaimana kritik yang diungkapkan oleh Lester et al. (1987), Sabatier (1986) menurutnya: pertama, bahwa pembuat keputusan kebijakan (pusat) merupakan aktor kunci, sedangkan pihak lain pada dasarnya penghambat, pada gilirannya mengarah kepada diabaikannya inisiatif strategis yang dari “street level bureucrats” atau petugas pelaksana lokal, dan dari sub-sistem kebijakan lainnya; kedua, asumsi seperti ini juga mengabaikan fakta, bahwa implementasi berlangsung di dalam suatu kerangka multi-organisasi dimana arah (goals) dari pejabat adalah samar, bahwa setiap aktor bertanggung-jawab atas sejumlah program boleh jadi bertentangan, dan bahwa mereka itu mengejar arah yang berbeda-beda; ketiga mode, top-down sulit digunakan dalam situasi dimana tidak ada kebijakan atau kelembagaan yang dominan.

Pendekatan *Bottom-Up*

Untuk pendekatan *Bottom-Up*, sering dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari identifikasi kerangka aktor yang terlibat dalam 'service delivery' dalam satu atau lebih wilayah lokal serta mempertanyakan pada mereka tentang arah, strategi, aktivitas dan kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan 'kontak' cara untuk mengembangkan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan serta pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyebabkan mekanisme untuk bergerak dari 'street level bureaucrats' (*the bottom*) sampai pada pembuat keputusan tertinggi (*the top*) di sektor publik maupun privat. Dalam konteks ini, kebijakan ditentukan melalui bargaining (eksplisit atau implisit) antar anggota organisasi serta klien mereka. Untuk itu program harus sesuai dengan kemauan dan keinginan, setidaknya sesuai pola perilaku dari pejabat eselon lebih rendah. Beberapa karya penting dalam pendekatan *bottom-up* yakni Hjern et al (1978), Johnson & O'Connor (1979).

Dalam pendekatan *bottom-up* ditemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung pada lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam memahami kesulitan empiris sebagai statement normatif maupun satu-satunya basis analisis atas kompleksitas masalah organisasi dan politik. Selain itu, petugas lapangan dapat pula melakukan kekeliruan. Karena itu, rawan bila menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya ke dalam suatu preskripsi tindakan.

4. Aplikasi Kerangka Implementasi

Dalam hal kategori utama ketiga yakni Aplikasi Kerangka Implementasi, dalam hal ini sebagian kerangka implementasi telah diuji selama periode (1980-1985), berdasarkan studi empiris ini diperoleh empat pengalaman:

1. Kerangka yang ada sangat bermanfaat dalam mengkonstruksikan penjelasan umum atas keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijaksanaan.
2. Para peneliti menunjukkan bahwa periode waktu adalah sangat penting didalam penelitian implementasi, temuan penelitian bervariasi tergantung apakah studi tersebut 'cross-sectional' apakah 'longitudinal'.
3. Beberapa program telah dilaksanakan secara berhasil, studi kasus diakhir tahun 1960-an dan awal 1970-an menekankan pada kegagalan, sementara studi berikutnya menganjurkan suatu hasil yang lebih optimistic.
4. Para sarjana menemukan bahwa program yang sangat sederhana dapat juga gagal dalam implementasinya.

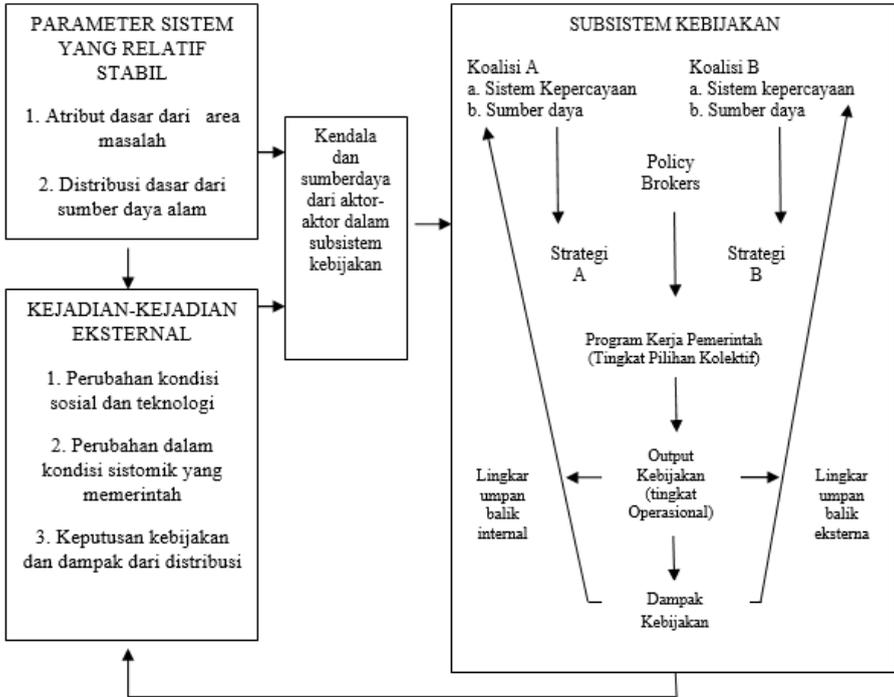
Sintesa dan Revisi (1985-1987)

Sejumlah tulisan akhir-akhir ini menyajikan suatu sintesa dan kritik terhadap pendekatan top-down dan bottom-up dan mengarah kepada adanya tiga usaha untuk menggabungkan aspek-aspek terbaik dari kedua pendekatan tersebut.

Pertama, Elmore mengkombinasikan yang disebut "model pemetaan kebelakang (backward mapping) dengan pemetaan kedepan (forward mapping)". Elmore berpendapat bahwa pembuat keputusan perlu mempertimbangkan instrument-instrumen kebijakan maupun sumber daya yang melayani mereka (pemetaan ke depan) dengan struktur insentif dari kelompok sasaran akhir (pemetaan ke belakang), karena keberhasilan program tergantung pada kombinasi kedua pertimbangan ini. Meskipun demikian Elmore (1979) tidak menyajikan suatu model grafis yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan fenomena khusus ini.

Kedua, yang lebih ambisius, dikembangkan oleh Sabatier (1987). Sintesanya mengkombinasikan unit analisis bottom-uppers, (yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat didalam suatu

masalah kebijakan), dengan top-downers, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrument legal membatasi perilaku (lihat gambar 1).



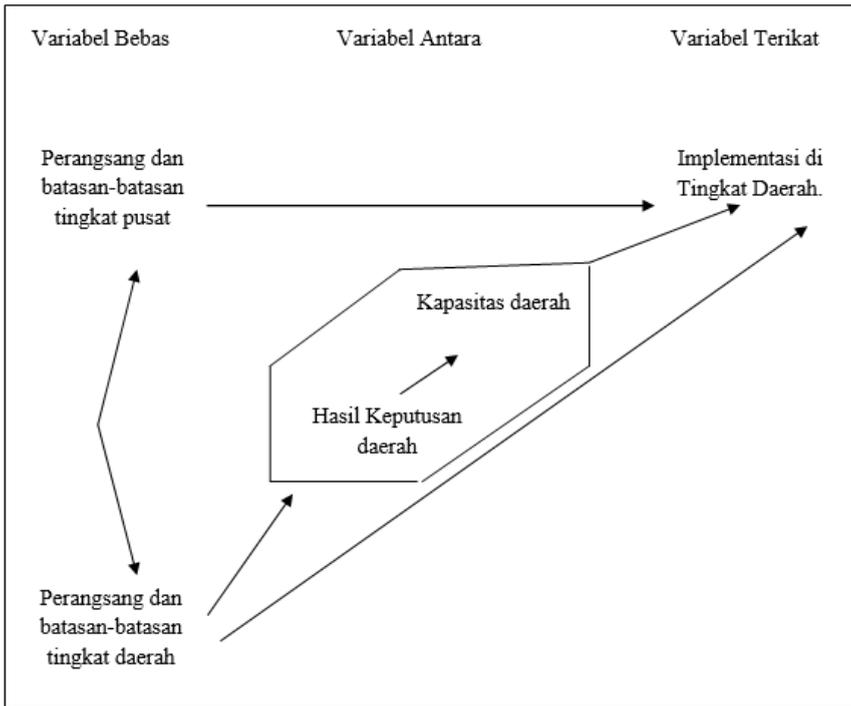
Gambar 2. Kerangka Konseptual Perubahan Kebijakan

Sumber: Sabatier (1987)

Kotak sebelah kiri dari model ini adalah dua set variabel pembatas dan sumber daya yang dimiliki oleh aktor-aktor subsistem. Variabel-variabel ini diambil dari model top-down yang menstruktur pembuatan kebijakan. Di dalam subsistem, kerangka sangat diwarnai oleh pendekatan bottom-up. Ini mengandaikan bahwa aktor-aktor dapat diagregasikan kedalam suatu koalisi penasehat (advocacy coalitions), masing-masing terdiri dari politisi, pejabat lembaga, pemimpin kelompok kepentingan, dan cendikiawan. Pada tingkat tertentu setiap koalisi mengadopsi suatu strategi antisipasi perubahan

dalam kelembagaan pemerintah. Strategi yang bersaing dari koalisi yang berbeda diantarai oleh sekelompok aktor ketiga, disini, dinamakan komisi kebijakan (policy brokers) yang mengusahakan kompromi untuk mengurangi ketegangan. Hasil akhirnya adalah peraturan (legislation) atau dekrit pemerintah, yang pada gilirannya menghasilkan output kebijakan pada tingkat operasional yang diantarai oleh faktor-faktor lain (terutama validitas teori kausal yang mendasari program), dihasilkan dalam keanekaragaman dampak parameter masalah yang ditargetkan maupun dampak sampingan. Model yang dikembangkan Sabatier ini lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih (Lester et al., 1987).

Ketiga, untuk mensintesis unsur-unsur pada pendekatan top-down dan bottom-up diantaranya dikembangkan oleh Goggin et al.. 1990). Dalam modelnya tentang implementasi kebijakan Antar-pemerintah, memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) merupakan fungsi dari stimulus serta batasan yang diberikan pada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal), dan terdapat kecenderungan daerah untuk bertindak, serta kapasitasnya untuk mengefektifkan prefensinya. Bahkan alternatif pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, dan merupakan hasil bargaining antara unit-unit internal maupun unit eksternal yang terlibat dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan ini mengandaikan bahwa implementasi program-program pusat ditingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel top-down maupun bottom-up. Sintesa ini menghasilkan model konseptual berikut (gambar 3).



Gambar 3 Model Konseptual Implementasi Kebijakan Antar-Pemerintah
 Sumber: (Lester et al., 1987)

Model ini diprediksikan berdasarkan asumsi bahwa tidak ada eksplanasi kausal tunggal atas perbedaan-perbedaan dalam implementasi. Keputusan pusat yang menggerakkan (memicu) proses implementasi dibatasi oleh bentuk dan isi keputusan tersebut, dan untuk tingkat tertentu oleh pilihan-pilihan dan perilaku dari mereka yang harus melaksanakannya. Tentu saja respon daerah atas stimulus dan batasan pusat akan berbeda, tergantung pada sifat dan intensitas preferensi dari beberapa partisipan kunci dalam proses kebijakan daerah. Akhirnya respon daerah juga dibatasi oleh kapasitas daerah untuk bertindak.

Tampak ada suatu sistem konseptual yang mendasari keragaman analitik di dalam studi implementasi. Konsep analitik itu dihubungkan

dengan tingkat (level) organisasional tertentu dari badan atau agensi yang mengimplementasikan kebijakan. Tingkatan-tingkatan ini dan konsep-konsep yang berkaitan dengannya, dapat dikelompokkan ke dalam empat cara pandang, menurut tingkat organisasional yang merupakan fokus analisisnya, yakni:

Pertama, cara pandang human relation, menyoroti perilaku aktor-aktor individual di dalam organisasi dan sifat-sifat perilaku antar pribadi, ditemukan istilah: disposisi pelaksana, tingkat perubahan perilaku yang diharapkan, perilaku street level bureaucrats ataupun kepatuhan (compliance).

Kedua, cara pandang politik, melihat dinamika di dalam kelompok dan hubungan-hubungan di antara kelompok, ditemukan istilah: implementers play, bargaining norm, keterlibatan interest group, dan sumber kekuasaan dan pengaruh.

Ketiga, cara pandang struktural, memusatkan perhatian pada desain organisasi itu sendiri, ditemukan istilah: struktur birokratik, ataupun desain dari lembaga street level bureaucrats.

Keempat, cara pandang sistem, memfokuskan pada pendefinisian arah, koordinasi, komunikasi, dan umpan balik, ditemukan istilah: blocked information flow, consensus arah, koordinasi arah, komunikasi dan kepatuhan.

Berdasarkan studi literature di atas bahwa banyak variabel yang menjelaskan proses implementasi, tetapi variabel-variabel mana yang penting, dan dalam kondisi mana, masih perlu diidentifikasi. Adapun variabel mana yang dikemukakannya, baik variabel bebas, variabel antaseden maupun variabel terikat, sebagai kategori-kategori yang sebenarnya tidak jelas bentuknya, bukan sebagai variabel yang bisa dengan mudah dioperasionalkan. Karenanya implikasi terpenting yang dapat dipergunakan dalam mendesain suatu model implementasi kebijakan atau program-program adalah : (a) mengkombinasikan segi-segi terbaik dari pendekatan top-down dan bottom-up ke dalam suatu model tunggal, atau (b) mengikuti suatu pendekatan tertentu

setelah mengidentifikasi dalam situasi, bagaimana masing-masing pendekatan mempunyai manfaat komparatif. Langkah manapun yang dipilih, perlu memperhatikan konten (muatan) kebijakan, konteks kelembagaan, maupun faktor lingkungan kebijakan itu sendiri, sehingga pada gilirannya dapat memberikan kepada kita suatu wawasan yang lebih kaya dan akurat tentang proses implementasi. Situasi dimana masing-masing pendekatan memiliki keunggulan, Sabatier (1987) mengemukakan bahwa pendekatan top-down memiliki manfaat komparatif dalam situasi: (1) suatu bagian dari peraturan (legislation) itu yang secara dominan menstruktur situasi, atau (2) seseorang terutama tertarik pada respon rata-rata, dan situasi distruktur secara cukup baik. Sebaliknya pendekatan bottom-up lebih cocok dalam situasi: (1) peraturan melibatkan sejumlah besar aktor yang tidak memiliki kekuasaan satu dengan yang lain, atau (2) seseorang terutama tertarik untuk menganalisis dinamika situasi lokal yang berbeda.

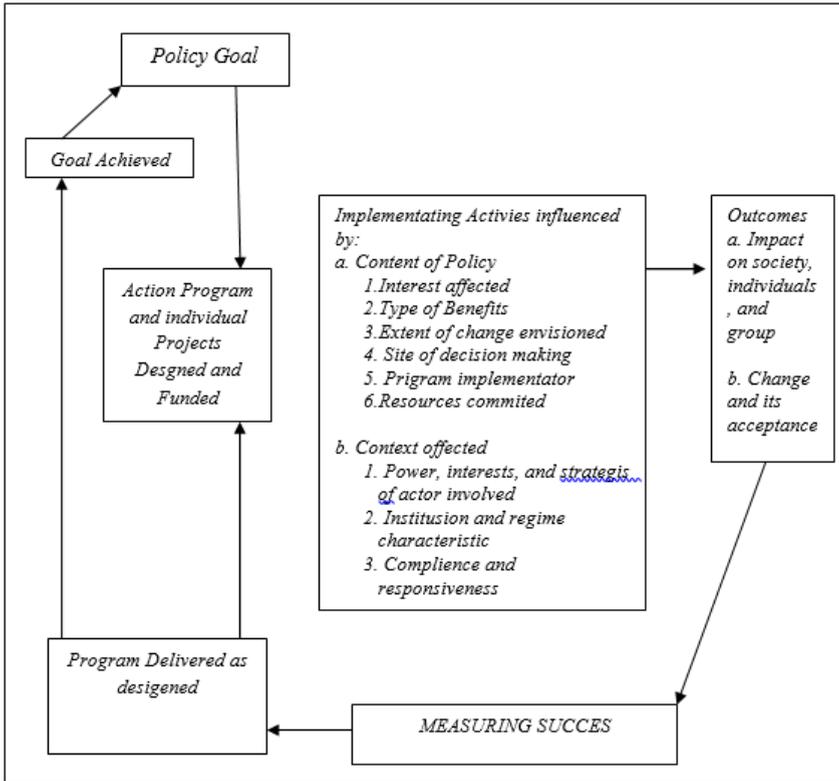
BAGIAN KEEMPAT:

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Model Proses Administratif dan Politik oleh Marille S. Grindle

Berdasarkan definisi “implementation” dari Grindle, sebagaimana model konseptual dan kerangka pemikiran implementasi sebagai proses politik dan proses administrasi. Kerangka pemikiran tersebut disusun atas jawaban dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang pada umumnya. Pertanyaan pertama mengenai “Content” (isi) dari program itu sendiri. Pengaruh dapat terjadi karena isi program terhadap proses implementasi. Mungkin ada program yang pada dasarnya lebih sulit daripada program lain dalam proses implementasi. Pertanyaan kedua mengenai “Context” (kondisi lingkungan) yang memiliki kaitan pengaruh atau hubungan terhadap implementasi.

Pengaruh politik terhadap sikap para tokoh politik atau para pemuka masyarakat yang dengan terang-terangan menentang suatu program akan menghadapi kesulitan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan frame-work di atas, Grindle mengemukakan Model Implementasi sebagaimana gambar 4.



Gambar 4 *Implementation as Policy and Administrative Process*

Sumber: (Marilee S. Grindle, 1980)

Keterangan dari gambar 4, Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel: variabel isi kebijakan (Content variable) dan variabel konteks kebijakan (Context variable). Variabel content berhubungan dengan apa terkandung dalam isi kebijakan terhadap implementasi. Adapun variabel context berhubungan dengan bagaimana konteks politik dan proses administratif dipengaruhi oleh kebijakan yang diimplementasikan.

Variabel Content terdapat enam parameter/unsur:

1. Interest Affected (pihak yang kepentingannya dipengaruhi). Kebijakan yang dibuat membawa pengaruh terhadap proses politik yang di “stimuli” oleh aktivitas perumusan kebijakan.

2. Type of Benefits (manfaat yang diperoleh). Program yang menyediakan manfaat kolektif, dapat lebih mudah untuk diimplementasikan. Program yang hanya memberi manfaat dan dapat dibagi habis serta bersifat partikulistik/khusus dapat mempertajam konflik.
3. Exstent of Change Envisioned (jangkauan yang diharapkan). Program dalam jangka panjang, atau menuntut perubahan pelaku, cenderung mengalami kesulitan implementasinya.
4. Site of Decision Making (letak pengambilan keputusan). Semakin tersebar implementor (secara geografis, organisasi), maka semakin sulit diimplementasikan.
5. Program Implementor (pelaksana program). Kualitas dari pelaksana program mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi.
6. Resources Comitted (sumber-sumber yang dapat dialokasikan). Ketersediaan sumber daya yang memadai dapat mendukung implementasi program.

Variabel *Context* meliputi 3 unsur, yaitu:

1. Power, Interest and Strategies of Actor Involved (kekuasaan, kepentingan serta strategi dari para aktor yang terlibat). Keterlibatan para pihak ditentukan oleh isi serta bentuk dari program yang diadministrasikan.
2. Institution and Regime Characteristics (ciri-ciri kelembagaan/ rezim). Kemampuan atau kekuasaan dari para pihak yang terlibat dan karakteristik dari rezim dimana berinteraksi, memudahkan penilaian terhadap tingkat peluang untuk mewujudkan tujuan kebijakan atau program.
3. Complience and Responsivenesi (responsi dan daya tanggap). Pejabat pelaksana harus fokus pada: bagaimana mewujudkan konsistensi tujuan dalam kebijakan. Mereka harus mampu untuk

merubah sikap menentang dari yang dirugikan oleh kebijakan atau program menjadi menerima.

Secara ringkas dapat dikemukakan bahwa “Contents of Policy” pada dasarnya mempunyai pengaruh terhadap kemungkinan berhasilnya suatu proses implementasi. Kepentingan siapa yang akan terpengaruh, manfaat apa yang menentukan sikap serta reaksi masyarakat/kelompok sasaran terhadap suatu program. Begitu pula sampai seberapa jauh suatu program akan membawa perubahan, jenjang dan jumlah pengambilan keputusan, peranan para pelaksana di lapangan yaitu “street level bureaucrats” akan menentukan hasil pelaksanaan suatu kebijakan dan reaksi masyarakat terhadapnya.

Tentu saja tersedia sumber daya untuk suatu program juga menentukan. Ditinjau dari segi “Context” suatu kebijakan, maka pertama-tama harus diperhitungkan mengenai “power structure”, serta kelompok kepentingan yang merupakan “stakeholder” dalam suatu kebijakan, baik dalam arti dukungan maupun dalam arti penolakan terhadap suatu kebijakan. Dukungan elite politik atau penolakan birokrasi tingkat nasional, regional atau lokal mempunyai pengaruh terhadap terhadap kemungkinan berhasilnya suatu program. Penilaian mengenai “power capabilities” dari para aktor yang terlibat dalam proses implementasi, serta sifat dan hakekat kepekaan suatu organisasi serta keberadaan lembaga pemerintah turut menentukan kemungkinan berhasilnya suatu kebijakan. Kekuatan politik maupun kekuatan elite ekonomi, sering mempengaruhi kerumitan proses implementasi kebijakan secara obyektif, karena kecenderungan umum di dunia ketiga, dimana kekuatan politik dan kekuatan sosial-ekonomi tertentu lebih suka menunggu pada tahap pelaksanaan daripada sebelumnya, seperti yang dikemukakan oleh James Scott bahwa “A large proportion of individual demand, and even group demands, in developing nations reach the political system not before laws are passed, but rather at the enforcement stage”.

Sejalan dengan itu, Myron Weiner (1989) menyatakan bahwa, 'organized groups largely influenced the administration rather than formulation of policy'. Hakekat dari konsep Grindle tersebut diatas ialah bahwa suatu program yang sama dalam arti "content" mungkin akan berbeda hasilnya apabila dilaksanakan dalam "context" yang berbeda. Ini member bobot yang makin penting terhadap faktor "Environment"

2. Model Transaksional oleh Donald P. Warwick

Donald P. Warwick mengemukakan dalam karyanya: 'Integrating Planning and Implementation: "A Transactional Approach" (1979). Prinsipnya bertolak dari pemahaman bahwa untuk dapat memahami beragam persoalan pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, hubungan antara perencanaan dan implementasi tidak dapat diabaikan. Tahap perencanaan tidak dapat diartikan sebagai proses yang terpisah dengan pelaksanaannya. Pada tahap implementasi beragam kekuatan akan berpengaruh sebagai faktor yang mendorong, memperlancar ataupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan dari suatu program.

(a) Pada tahap perencanaan, penyusunan rencana dan program pengembangan yang tepat merupakan syarat, dimana kemampuan dan keterbatasan dibandingkan dengan tuntutan terhadap perubahan dan pelayanan terus meningkat. Kemampuan perencana meliputi empat aspek utama yakni (1) Kemampuan staf perencanaan, (2) Kemampuan dari organisasi perencana, (3) Kemampuan dalam teknik analisis, serta (4) Mutu informasi yang diperlukan.

- (1) Kemampuan staf perencanaan, adalah menyangkut pendidikan dan latihan yang diperolehnya, menyangkut tehnik-tehnik perencanaan, pengumpulan data dan analisa yang dibutuhkan dalam perencanaan.
- (2) Kemampuan organisasi perencanaan, adalah kemampuan untuk memelihara dan menumbuhkan motivasi staf perencanaan dan bekerjasama secara efektif (Internal Capacity) dan

kemampuan untuk menjalin hubungan efektif dengan unit-unit organisasi lain yang memiliki kaitan dengan kegiatan perencanaan antara lain : Kebutuhan informasi dan statistik, dan koordinasi dengan instansi lain yang menyediakan dan untuk program dan proyek, serta hubungan erat bagi pusat-pusat kewenangan yang persetujuannya dibutuhkan guna pelaksanaan proyek (eksternal capacity).

- (3). Kemampuan teknis analisis: meliputi dua hal yakni tersedianya sarana pengelolaan data yang memadai, pada saat ini telah menggunakan pengolahan data elektronik (EDP) dan tersedianya staf yang mampu mengoperasikan peralatan tersebut.
- (4) Mutu informasi yang dibutuhkan. Keahlian dalam perencanaan tidak dapat bermanfaat jika bahan baku dalam perencanaan: data dan informasi tidak tersedia atau tidak mudah diperoleh. Proses perencanaan pada hakekatnya adalah usaha untuk menilai dan memilih alternatif-alternatif terbaik dari berbagai kemungkinan berdasarkan prinsip rasionalitas dari segi efisiensi, kelayakan (feasibility) biaya dan keuntungan (cost and benefit). Namun dasar pokok dari semua kegiatan tersebut adalah tersedianya ‘informasi obyektif’ yang menyangkut berbagai hal yang berkaitan dengan perencanaan dan penyusunan program itu sendiri.

(b) Tahap Implementasi. Menurut Warwick (1979) dalam implementasi kebijakan atau program terdapat dua kategori faktor yang bekerja serta mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi proyek yaitu:

- (1). Faktor pendorong (facilitating conditions), serta
- (2). Faktor penghambat (impeding conditions) tidak ada suatu rencana pembangunan yang dalam pelaksanaannya terlepas dari pengaruh kekuatan politik, historis/sejarah ataupun nilai sosial budaya.

- (1). Kondisi-kondisi atau faktor pendorong. Menurut Marwick, 'facilitating conditions' for implementation, terdiri dari (a). Commitment of political leaders (b). Organizational capacity (c). The Commitment of implementers, dan (d). Support from interest group.
 - (a). Komitmen Pimpinan Politik dalam praktik: utamanya komitmen dari pimpinan pemerintah, karena pimpinan pemerintah hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa.
 - (b). Kemampuan organisasi: tahap implementasi program atau proyek, hakekatnya dapat dimaknai sebagai kemampuan guna melaksanakan tugas yang seharusnya, sebagaimana telah ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi. Kemampuan organisasi (Organizational Capacity) meliputi tiga unsur pokok: (i) kemampuan teknis; (ii) kemampuan untuk menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam sektor yang sama; (iii) adanya keinginan kuat untuk mengembangkan 'SOP': "Standard Operating Procedures" yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan serta cara memecahkan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan proyek di lapangan.
 - (c). Komitmen pelaksana (implementors): salah satu asumsi yang kerap kali keliru, yakni apabila pimpinan telah siap untuk bergerak, maka bawahan akan mengikuti. Realitas bahwa kesediaan dan kemauan bawahan untuk mengerjakan dan melaksanakan (to carry out) suatu kebijakan yang telah disetujui bervariasi, serta dipengaruhi oleh faktor psikologis, budaya serta birokratisme.

- (2). Kondisi atau faktor penghambat. Adapun factor-faktor yang secara teoritik menimbulkan hambatan terhadap implementasi program pembangunan, yakni:
- (a). Banyaknya ‘pemain’ (actors) yang terlibat. Semakin banyak pihak yang terlibat serta ikut mempengaruhi implementasi, maka semakin rumit komunikasi dalam proses pengambilan keputusan, sehingga semakin besar potensi terjadinya ‘delay’ hambatan dalam proses implementasi.
 - (b). Terdapatnya komitmen atau loyalitas ganda.
 - (1). Dalam banyak kasus, pihak yang terlibat serta ikut menentukan dalam proyek-proyek pembangunan, telah menyetujui suatu proyek, kan tetapi implementasinya mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap proyek atau program lainnya.
 - (2). Seringkali seseorang yang seharusnya berperan untuk keberhasilan proyek tersebut, tidak memiliki cukup perhatian, hanya semata-mata karena tidak memiliki cukup waktu, mengingat seluruh waktunya habis untuk tugas-tugas lainnya.
 - (c). Kerumitan yang melekat pada proyek itu sendiri (intrinsic-complexity). Dalam hal ini berupa faktor teknis (technical complexity), pengadaan bahan (supply complexity) dan faktor perilaku pelaksanaan atau masyarakat (behavioral complexity).
 - (d). Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak. Semakin banyak jenjang serta letak pengambilan keputusan, diperlukan untuk persetujuan sebelum rencana proyek dilaksanakan. Demikian pula pada tahap operasional, penyaluran serta kontribusi yang

dibutuhkan, memerlukan banyak waktu, karena membutuhkan persetujuan dari berbagai pihak.

- (e). Faktor lain: Waktu dan perubahan kepemimpinan. Semakin panjang waktu yang diperlukan mulai tahap penyusunan rencana dengan pelaksanaan, maka semakin besar kemungkinan implementasi menghadapi hambatan, terlebih apabila terjadi perubahan kebijakan.

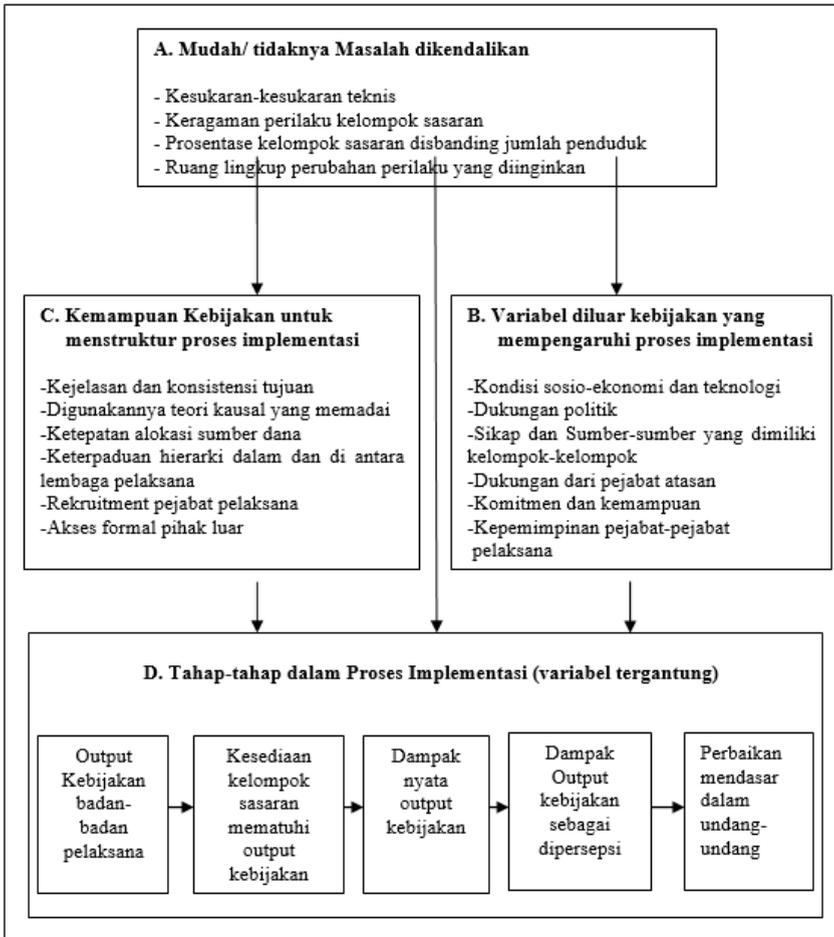
3. Model Analisis Implementasi oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Kedua ahli mengemukakan bahwa unsur penting dari analisis implementasi kebijakan adalah melakukan identifikasi variabel yang dapat mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut diklasifikasikan menjadi tiga kategori/aspek, yakni:

- (1). Mudah tidaknya permasalahan dikendalikan.
- (2). Kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi
- (3). Pengaruh langsung pada berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan terhadap tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan.

Gambaran kerangka konseptual (frame work) proses implementasi kebijakan sebagaimana gambar berikut:

Pada gambar tersebut ketiga kategori variabel tersebut, disebut sebagai variabel bebas (independent variable), dan dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (dependent variable), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (dependent variable).



Gambar 5 Variabel-variabel proses Implementasi Kebijakan

Sumber: (P. Sabatier & Mazmanian, 1980)

Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya, tingkat kesiediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijakan dari badan-badan (instansi) pelaksana akan berpengaruh terhadap dampak nyata (actual impact) keputusan-keputusan tersebut.

(1) Mudah Tidaknya Masalah Dikendalikan

- Kesukaran-kesukaran teknis
- Keragaman Perilaku yang akan diatur
- Prosentase Totalitas Penduduk yang tercakup dalam Kelompok Sasaran
- Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.

(2) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi.

- Kecermatan dan Kejelasan Perjenjangan Tujuan-tujuan Resmi yang akan dicapai
- Keterandalan Teori Kualitas yang dipergunakan
- Ketepatan Alokasi Sumber-sumber Dana
- Keterpaduan Hierarki di dalam Lingkungan dan di antara Lembaga-lembaga/Instansi Pelaksana
- Aturan-aturan Pembuatan Keputusan dari Badan-badan Pelaksana
- Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang/peraturan
- Akses Formal Pihak-pihak luar

(3) Variabel-variabel di luar kebijakan (Non Statutory/Non Legal Variable) yang ikut mempengaruhi Implementasi

Meskipun undang-undang yang menetapkan struktur dasar hukum, dimana implementasi seharusnya berlangsung, akan tetapi implementasi sebenarnya juga memiliki dinamika yang didorong oleh dua proses utama:

- (a). Kebutuhan dari setiap program yang berusaha untuk merubah perilaku untuk menerima dukungan politik yang teratur, jika memang menginginkan untuk mampu mengatasi hambatan yang ditimbulkan dari upaya untuk memperoleh kerja sama dari sejumlah pihak yang diantaranya menilai bahwa kepentingan

mereka mungkin dirugikan, jika tujuan implementasi kebijakan atau program tersebut berhasil; dan

- (b). Dampak perubahan terhadap kondisi sosio-ekonomis serta teknologi terhadap mereka jika menjadi pendukung dari tujuan kebijakan, baik dari masyarakat umum, kelompok kepentingan maupun instansi atasan dari badan-badan pelaksana.

Output kebijakan dari badan-badan pelaksana pada hakikatnya merupakan akibat adanya interaksi atau struktur hukum dan proses politik. Dalam hubungan ini, suatu undang-undang/keputusan kebijakan yang terbatas dalam memberikan pedoman hukum akan berarti membiarkan tindakan para pejabat pelaksana tergantung pada beragam dukungan politik dan keadaan setempat. Sebaliknya, suatu undang-undang yang dirumuskan dengan baik dapat membekali pejabat tersebut sesuai dengan arah kebijakan serta sumber-sumber hukum yang cukup memadai untuk menanggulangi timbulnya perubahan mendadak dalam pendapat umum. Di samping itu, undang-undang semacam ini juga memiliki kesanggupan untuk menghasilkan perubahan perilaku yang diinginkan dalam wilayah hukum (yuridikasi) yang luas dan berbeda-beda kondisinya.

- (a) Kondisi-kondisi Sosio-Ekonomi dan Teknologi

Perbedaan waktu serta adanya perbedaan wilayah hukum pemerintah dalam kondisi sosial ekonomi dan teknologi yang mempengaruhi upaya pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang. Sekurang-kurangnya terdapat empat kemungkinan, dimana perbedaan kondisi semacam itu dapat mempengaruhi tingkat efektivitas dukungan politik terhadap tujuan, karena berpengaruh terhadap output kebijakan dari badan pelaksana yang pada gilirannya terhadap pencapaian tujuan.

Pertama, perbedaan kondisi sosio-ekonomi dapat mempengaruhi persepsi tentang tingkat prioritas persoalan yang

akan ditanggulangi oleh suatu undang-undang (atau keputusan-keputusan kebijakan dasar lainnya).

Kedua, keberhasilan implementasi akan lebih sulit untuk dicapai, mengingat adanya perbedaan kondisi sosio-ekonomis serta tempat.

Ketiga, dukungan terhadap peraturan yang bertujuan untuk melindungi lingkungan atau konsumen atau keselamatan kerja, berkorelasi dengan sumber-sumber keuangan dari kelompok sasaran serta kelompok lain yang memiliki posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa kondisi sosial, ekonomi dan teknologi menjadi variabel kunci (eksternal) yang mempengaruhi output kebijakan badan-badan pelaksana, dan pada akhirnya, mempengaruhi tercapainya tujuan undang-undang

(b) Dukungan Publik

Perbedaan-perbedaan waktu serta adanya perbedaan wilayah hukum dalam dukungan publik untuk tujuan undang-undang merupakan variabel kedua yang dapat mempengaruhi implementasi. Perhatian publik maupun media, pada berbagai isu kebijakan cenderung mengikuti siklus dimana pada suatu saat mula-mula perhatian dan dukungan publik terhadap masalah menggebu-gebu, kemudian dukungan yang luas itu menurun tajam, karena orang mulai menyadari 'ongkos' untuk mengatasi masalah tersebut, karena munculnya isu-isu lain yang memenuhi agenda politik, karena terjadi peristiwa yang memalukan dalam administrasi program (misalnya kasus korupsi/penyelewengan keuangan). Sebaliknya, dukungan publik bisa saja pada suatu ketika bangkit kembali, karena bukti-bukti baru yang dramatis bahwa masalah tetap saja ada, misalnya terjadi kecelakaan tumpahan minyak di laut dan sebagainya.

Pada sistem politik yang cukup demokratis, publik dapat mempengaruhi proses implementasi melalui sekurang-kurangnya tiga cara:

- (1) Pendapat umum (interaksinya dengan media massa) dapat mempengaruhi agenda politik, misalnya isu-isu yang dibicarakan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
 - (2) Terdapatnya sejumlah bukti yang menunjukkan bahwa para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (paling tidak di negara demokratis, yang menggunakan sistem Distrik dalam pemilihan umum) dipengaruhi oleh opini masyarakat di daerah pemilihannya atas isu yang menarik perhatian masyarakat daerah tersebut, khususnya apabila opini di lingkungan tersebut relatif seragam.
 - (3) Pemungutan pendapat umum (public opinion polls) seringkali dimanfaatkan para administrator dan pejabat-pejabat atasan mereka untuk mendukung kebijakan tersebut.
- (c) Sikap dan Sumber-sumber yang Dimiliki Kelompok-kelompok Masyarakat

Perubahan tertentu dalam hal sumber-sumber serta sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang maupun output kebijakan dari lembaga pelaksana memainkan peran penting dalam proses implementasi.

Perhatian dan keprihatinan seperti itu akan menyusut secara tajam jika biaya dari program tersebut dibebankan pada lapisan masyarakat tertentu sehingga mereka menarik dukungannya semula dan semakin gencarnya penentang program, dan masyarakat sendiri serta media massa mengalihkan perhatiannya pad isu-isu yang lain yang dianggap jauh lebih jelas. Tugas penting dan problematika yang dihadapi oleh pendukung suatu program

ialah menjabarkan dukungan meluas (yang memungkinkan lolosnya rancangan yang kini telah menjadi undang-undang) menjadi organisasi-organisasi yang memiliki keanggotaan, ketanggahan, dan pengalaman yang cukup sehingga bisa diterima sebagai partisipan yang sah dan menentukan dalam keputusan kebijakan, baik oleh pejabat pelaksana maupun oleh badan legislatif dan eksekutif atasan mereka. Sebaliknya para penentang program sekalipun mereka mungkin tidak mendominasi badan-badan pelaksana pada umumnya memiliki sumber-sumber dan insentif untuk aktif campur tangan dalam proses implementasi. Sumber-sumber organisasi dan keahlian yang mereka miliki memungkinkannya untuk secara efektif mengajukan masalah mereka pada badan-badan administrative dan jika merasa tidak puas dengan keputusan badan-badan ini, mereka dapat mengambil prakarsa untuk menghimbau badan-badan legislatif atasan, badan-badan peradilan, dan mempengaruhi pendapat umum.

Pertama, keanggotaan serta sumber-sumber keuangan cenderung berbeda-beda, hal ini sesuai dengan dukungan publik terhadap posisi mereka dan lingkup perubahan perilaku yang diinginkan oleh tujuan undang-undang.

Kedua, kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat langsung mempengaruhi keputusan dari badan pelaksana melalui pemberian komentar atas keputusan yang bersangkutan dan melalui kontribusi mereka berupa sumber-sumber yang diberikan pada badan pelaksana.

Akhirnya, kelompok-kelompok tersebut mampu mempengaruhi kebijakan badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui publikasi/penerbitan hasil penelitian kritis tentang prestasi kerja badan-badan tersebut, atau melalui pengumpulan pendapat umum, serta melalui himbauan yang disampaikan pada badan legislatif dan yudikatif yang berwenang.

(c) Dukungan Badan-badan/Lembaga Atasan yang berwenang.

Lembaga atasan dari badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap pencapaian tujuan undang-undang melalui:

- a. Jumlah serta arah pengawasan.
- b. Penyediaan sumber-sumber keuangan
- c. Sejumlah tugas-tugas baru (sesudah tugas-tugas yang termuat dalam undang-undang yang telah ada).

Yang dimaksud dengan lembaga-lembaga atasan dari badan pelaksana adalah lembaga-lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan kontrol terhadap kewenangan hukum serta sumber-sumber keuangan badan pelaksana tersebut. Lazimnya yang termasuk lembaga atasan yang berwenang ini yakni badan legislatif (dan lebih khusus lagi, komisi-komisi keuangan dan komisi-komisi yang terkait dengan kebijakan yang bersangkutan), badan eksekutif puncak. Pengadilan dan dalam program-program yang dikelola oleh antar lembaga pemerintah, badan/lembaga atasan langsung menurut jenjang struktur organisasi.

Kasus Indonesia, pada contoh kesulitan dalam menciptakan fungsi koordinasi yang efektif dalam implementasi proyek/program pembangunan lintas sektoral di daerah. Pada pelaksanaan proyek pembangunan semacam ini, sering terlihat instansi/dinas vertikal lebih loyal kepada instansi atasan langsungnya daripada kepada Bupati atau Gubernur, akibatnya tidak jarang Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), sebagai aparat langsung dari Bupati/Gubernur, yang seharusnya berperan selaku pengkoordinasian pelaksanaan proyek/program pembangunan, di by pass atau dilangkahi oleh mereka.

Lembaga-lembaga atasan langsung dapat mempengaruhi kebijakan yang dilaksanakan oleh badan-badan pelaksana melalui pengawasan informal dan perubahan formal pada sumber-sumber kewenangan hukum dan sumber-sumber keuangan badan pelaksana tersebut. Pengawasan mengacu pada interaksi terus menerus antara suatu badan pelaksana dengan lembaga legislatif (dan lembaga eksekutif) atasannya dalam bentuk dengar pendapat, konsultasi-konsultasi dengan staf dan anggota dewan komisi utama, permohonan rutin dari anggota dewan mengenai keluhan anggota masyarakat.

Dalam hubungan ini, Eugene Bardach (1977), mengemukakan konsep "Fixer" (penentu), yaitu seorang anggota DPR yang terkemuka atau seorang pejabat memiliki keinginan kuat serta tenaga ahli untuk memonitor dari dekat proses implementasi dan melakukan campur tangan setiap saat.

(d) Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan Pejabat Pelaksana

Variabel yang berpengaruh langsung terhadap output kebijakan badan-badan pelaksana adalah kesepakatan pejabat badan pelaksana terhadap upaya dalam mencapai tujuan undang-undang. Hal ini setidaknya terdapat dua komponen: pertama, arah dan rangking tujuan tersebut dalam rangka penyusunan skala prioritas pejabat tersebut; kedua, kemampuan pejabat tersebut dalam upaya mewujudkan prioritas tersebut, yakni kemampuan mereka untuk menjangkau 'apa' yang dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia. Pentingnya persoalan sikap dan kemampuan ini tergantung pada luas tidaknya kebebasan yang dimiliki dari administrator untuk bertindak.

Kesepakatan para pejabat instansi, untuk sebagian --- dan, pada kasus tertentu, untuk sebagian besar --- merupakan

fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruh dalam badan-badan pelaksana melalui penyelesaian institusi dan pejabat terasnya. Di samping itu, kesepakatan para pejabat juga merupakan fungsi dari kian melembaganya norma-norma professional, nilai-nilai, dan pribadi bagi tujuan-tujuan undang-undang di kalangan kelompok-kelompok kepentingan dan lembaga-lembaga atasan di dalam lingkungan politik badan-badan pelaksana. Secara umum, kesepakatan para pejabat instansi terhadap tujuan-tujuan undang-undang sebagai konsekuensinya peluang keberhasilan implementasinya semakin besar dalam suatu badan baru yang di bentuk sesudah dilaksanakannya kampanye politik yang gencar. Namun, sesudah masa awal ini dilampaui, tingkat kesepakatan tersebut mungkin merosot terus karena orang-orang justru punya kesepakatan tinggi menjadi bosan dengan kerutinan birokrasi dan mereka kemudian digantikan dengan pejabat-pejabat yang ternyata lebih berhasrat dalam menyelamatkan jabatannya daripada mengambil risiko demi tercapainya tujuan-tujuan kebijakan tersebut. Kesepakatan pada tujuan undang-undang tidak akan membawa banyak manfaat terhadap upaya pencapaiannya kalau para pejabat tidak menunjukkan kemampuan dalam memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia guna mencapainya. Kemampuan ini , yang bisanya dalam literature dibahas dibawah rubik kepemimpinan, terdiri dari unsure yang bersifat politis dan bersifat manajerial, kemampuan kepemimpinan yang bersifat olitis, mengacu pada kecakapan untuk membina hubungan kerja yang baik dengan lembaga-lembag atasan dalam sub bab sistem badan-badan pelaksana, untuk meyakinkan lawan-lawan dan kelompok-kelompok sasaran sehingga mereka dapat diperlakukan secara wajar, untuk mengerahkan dukungan di kalangan masyarakat yang menjadi pendukung setia, untuk memberitakan secara aktif masalah yang

dihadapi oleh badan yang bersangkutan melalui media massa dan sebagainya. Sedangkan kemampuan kepemimpinan yang bersifat manajerial mencakup kecakapan untuk mengembangkan pengawasan yang memadai sehingga program yang dilaksanakan tidak berbelit oleh masalah penyalahgunaan keuangan, memelihara moral yang tinggi di kalangan para pegawai badan/ instansi tersebut, dan menyelesaikan perselisihan paham di kalangan orang terhadap program dapat dinetralisir.

4) Tahapan dalam proses Implementasi (Variabel Tergantung).

Faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan ditinjau menurut tahapan-tahapan berikut:

- (1). Output kebijakan (keputusan-keputusan) badan pelaksana.
- (2). Kepatuhan kelompok sasaran pada keputusan tersebut.
- (3). Dampak nyata dari keputusan badan pelaksana
- (4). Presepsi terhadap dampak dari keputusan tersebut.
- 5). Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang

Berupa perbaikan mendasar (upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya. Tahapan di atas seringkali digabung menjadi satu dalam pokok bahasan mekanisme umpan balik. Setidaknya terdapat dua proses yang terpisah. Jika seseorang tertarik pada persoalan sejauh mana dampak nyata suatu implementasi program sebagaimana tujuan program, maka yang perlu diperhatikan hanya tiga yang disebutkan pertama. Namun demikian, ada baiknya jika diperhatikan evaluasi yang dilakukan oleh sistem politik terhadap undang-undang, dan hal ini tercakup dalam dua tahap yang disebut terakhir.

Masing-masing tahap tersebut dapat disebut sebagai titik akhir (end point) untuk variabel tergantung. Masing-masing tahap itu juga merupakan input bagi keberhasilan tahap lain.

(a) Output Kebijaksanaan Badan-badan Pelaksana

Tujuan undang-undang harus diterjemahkan ke dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur pelaksanaan baku untuk

memproses kasus-kasus tertentu, keputusan-keputusan khusus yang menyangkut penyelesaian sengketa dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut penyelesaian sengketa tersebut.

(b). Kepatuhan Kelompok Sasaran Terhadap Output-Output Kebijakan

Studi yang dilakukan oleh Bullock, C., S. (1980) mengungkapkan hal bahwa keputusan seseorang untuk patuh terhadap peraturan/perundang-undangan merupakan fungsi dari:

- (a). Pelanggaran mudah dideteksi serta diproses pada pengadilan;
- (b). Tersedianya sanksi untuk menghukum pihak yang melakukan pelanggaran;
- (c). sikap kelompok sasaran terhadap keabsahan (legitimasi) dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;
- (d). Ongkos/beban bagi kelompok sasaran yang patuh.

Berkaitan dengan masalah persepsi masyarakat terhadap keabsahan peraturan, berbagai literatur tentang ketidakpatuhan masyarakat (civil disobedience) memperlihatkan dengan jelas bahwa sementara orang lebih suka masuk penjara daripada patuh pada peraturan yang sangat tidak adil. Namun, pada umumnya kebanyakan orang akan bersedia mengubah perilakunya (bahkan dilandasi keyakinan tertentu) apabila peluang akan dikenakan sanksi yang sangat berat cukup tinggi.

(c). Dampak Nyata Output-Output Kebijakan

Pada aspek pencapaian tujuan program, seharusnya dipahami bahwa suatu undang-undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila:

- (a). Output kebijakan badan pelaksana searah dengan tujuan formal dari undang-undang;
- (b). kelompok sasaran harus patuh terhadap output kebijakan;

- (c). tidak ada pelemahan terhadap output kebijakan atau terhadap dampak kebijakan sebagai akibat dari peraturan-peraturan yang saling bertentangan;
- (d). Undang-undang/peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai kaitan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.
- (d). Persepsi terhadap dampak dari output kebijakan.

Walaupun dampak nyata Output-output kebijakan badan pelaksana merupakan fokus utama analisis kebijakan dan administrator, namun sering dampak nyata kebijakan tersebut sulit diukur secara komprehensif dan sistematis. Persepsi tentang dampak dari output kebijakan akan menimbulkan perubahan tertentu dalam mandat undang-undang.

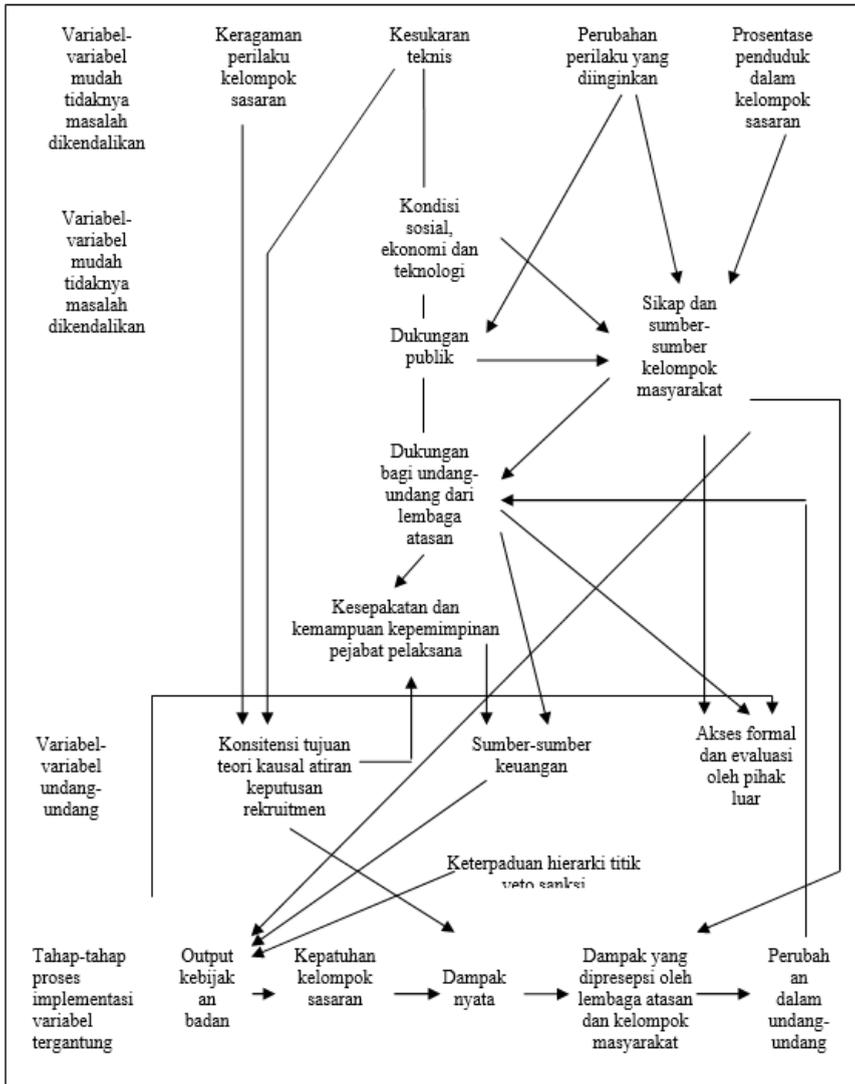
Persepsi tentang dampak kebijakan merupakan fungsi dari dampak nyata yang dilengkapi oleh nilai-nilai dari pihak yang mempresepsikan. Dengan demikian, secara umum ada korelasi yang tinggi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi tentang dampaknya.

- (e). Perbaikan (revisi) mendasar terhadap undang-undang

Mengingat saat ditetapkannya suatu undang-undang (atau keputusan-keputusan kebijakan lainnya) harus dipahami sebagai awal bagi analisis implementasi, sehingga perbaikan undang-undang tersebut dipandang sebagai titik kulminasi dari proses implementasi (proses ini dapat berlangsung berulang kali).

Lingkup dan arah perubahan --- atau upaya untuk melakukan perubahan --- di dalam tugas resmi yang dijalankan oleh badan pelaksana merupakan fungsi dari persepsi terhadap dampak kegiatan badan masa lalu, perubahan yang berlangsung dalam prioritas kebijakan di masyarakat pada umumnya serta diantara elit pembuat kebijakan merupakan akibat dari

berubahnya kondisi sosial, ekonomi, sumber-sumber politik antara kelompok yang bersaing, dan posisi-posisi strategis dari lembaga atasan yang mendukung maupun menentang. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih luas tentang dinamika proses implementasi kebijakan sebagaimana gambar berikut.



Gambar 6 Diagram alir variabel-variabel dan tahap-tahap yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan

Sumber: Mazmanian, Daniel A. dan Sabatier, Paul A. (1983)

4. Model Proses Implementasi oleh Van Metter dan Van Horn

Van Metter dan Van Horn dalam teorinya berawal dari argumentasi bahwa perbedaan dalam proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi serta suatu model konseptual yang menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Mereka menegaskan bahwa 'perubahan, control, dan kepatuhan bertindak' merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Berdasarkan konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji adalah hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam suatu organisasi? seberapa besar tingkat efektivitas mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (hal ini berhubungan dengan kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi). Seberapa penting keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini terkait dengan masalah kepatuhan). Berdasarkan pandangan ini Van Meter dan Van Horn membuat tipologi kebijakan menurut:

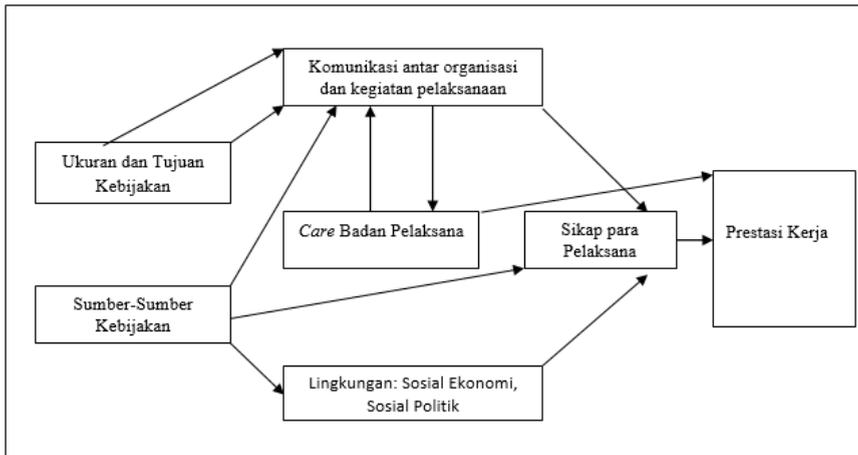
- a). Jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan,
- b). Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi.

Alasan dikemukakan tersebut bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh dimensi kebijakan semacam itu, dalam arti bahwa implementasi berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relative sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan – utamanya dari pihak yang mengoperasikan program di lapangan relatif kecil.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut bahwa tahapan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (independent variable) yang saling berhubungan. Variabel bebas tersebut:

- (1). Ukuran dan Tujuan Kebijakan.
- (2). Sumber-sumber Kebijakan.
- (3). Ciri-ciri atau kharakteristik Badan/Instansi Pelaksana.
- (4). Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- (5). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik (lihat diagram).

Variabel-variabel kebijakan terkait dengan tujuan yang telah ditetapkan dan sumber-sumber yang tersedia. Fokus perhatian pada badan pelaksana, meliputi organisasi formal maupun informal; sedangkan komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan pelaksanaannya yang mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian sikap pelaksana pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.



Gambar 7 Model Proses Implementasi Kebijakan

Sumber: D. S. Van Metter dan Van Horn, *The Policy Implementation Process; A*

Conceptual Framework, Administration and Society, 1975, halaman 445-448.

5. Model Implementasi Masalah Kebijakan oleh George C. Edwards III

Dalam bukunya, *Implementing Public Policy*' (1980). Edwards menguraikan tentang beberapa pendekatan terhadap studi implementasi dari beberapa ahli, yakni studi kasus (*Case Study Approach*) dari Merille S. Grindle, pendekatan berdasarkan analisis, keputusan oleh Graham Allison dalam bukunya *'Essence of Decision'* (1971) sebagaimana dalam Merille S. Grindle, pendekatan berdasarkan analisis keputusan oleh Graham Allison dalam bukunya Donald Van Carl Van Horn serta yang paling akhir ialah menurut Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian.

Berdasarkan latar belakang pendapat para ahli tersebut diatas, Edward III mengemukakan dua pertanyaan pokok: (1) hal-hal apa saja yang merupakan prasyarat bagi suatu implementasi yang berhasil? Apa saja yang menjadi penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut, maka dirumuskan empat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi. Keempat faktor tersebut yakni faktor komunikasi, sumber daya (*resources*), sikap birokrasi dan pelaksana serta struktur organisasi dan tata aliran kerja birokrasi pelaksana.

(a) Komunikasi

Komunikasi sangat penting, karena suatu program hanya dapat diimplementasikan dengan baik, jika jelas bagi pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi (*clarity*) serta konsentrasi informasi yang disampaikan.

(b) Resources (Sumber Daya)

Mencakup empat komponen yakni, Staff yang cukup (*kuantitas & kualitas*); informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan; Authority (*kewenangan*) guna melaksanakan tugas dan tanggung-jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

- (c) Disposisi
Adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi implementor, dalam hal ini terutama adalah aparatur birokrasi.
- (d) Struktur Birokrasi
Yaitu terdapatnya suatu SOP (Standard Operating Procedures), tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka sulit untuk mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah bersifat ad-hoc, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang standar. Fragmentasi yang sering terdapat di dalam organisasi harus dihindari dan diatasi melalui sistem koordinasi.

6. Model Top Down oleh Brian. W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Model ini oleh para ahli disebut “top down approach”. Menurut Hogwood dan Gunn (1984), untuk mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (Perfect Implementation), dibutuhkan persyaratan tertentu sebagai berikut:

- a. Kondisi Eksternal yang dihadapi oleh Badan/Institusi Pelaksana tidak akan menimbulkan Gangguan/Kendala yang serius.
- b. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-sumber yang Cukup Memadai
- c. Perpaduan Sumber-sumber yang Diperlukan Benar-benar Tersedia
- d. Kebijakan Yang Akan Diimplementasikan Didasari Oleh Suatu Hubungan Kausal Yang Andal .
- e. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung Dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya.
- f. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil.
- g. Pemahaman Yang Mendalam Dan Kesepakatan Terhadap Tujuan

- h. Tugas-Tugas Diperinci dan Ditempatkan Dalam Urutan Yang Tepat
- i. Komunikasi Dan Koordinasi Yang Sempurna
- j. Pihak-pihak Yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut Dan Mendapatkan Kepatuhan Yang Sempurna.

7. Model Analisis Problem Perkotaan oleh Gordon Chase

Kerangka berfikir lain yang perlu mendapat perhatian dalam pengembangan kerangka konseptual tentang studi implementasi ialah pendapat Gordon Chase (1979) dalam kenangannya, *Implementing A Human Service Program: How hard will it Be?* dimana secara khusus Gordon mengidentifikasi 44 faktor yang potensial sebagai sumber yang mungkin timbul dari setiap proses implementasi program pelayanan kepada masyarakat. Studi yang dilakukan Chase tentang kasus implementasi tiga jenis pelayanan masyarakat kota yang dilakukan oleh Pemerintah Kota New York dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat.

Berdasarkan pengalaman dalam pelaksanaan program tersebut, menurut Chase bahwa sumber hambatan dalam proses implementasi program pelayanan terhadap masyarakat dapat dibedakan dalam tiga kategori besar yang selanjutnya diperinci ke dalam 15 bidang yang perlu mendapat perhatian khusus. Selanjutnya ke-15 bidang tersebut dirinci lebih lanjut ke dalam 44 faktor yang potensial menimbulkan masalah atau hambatan. Hambatan utama dalam implementasi program pelayanan pada masyarakat, dapat dibedakan dalam 3 kategori, yaitu (1) permasalahan yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat pada program tersebut, (2) permasalahan yang timbul terkait dengan sumber daya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan program dan (3) permasalahan lain yang timbul karena terkait dengan organisasi

atau birokrasi lainnya, yang diperlukan dukungan, bantuan dan persetujuannya guna pelaksanaan program tersebut. Berdasarkan tiga kategori tersebut Gordon memperinci ke dalam 15 bidang berikut:

1. Difficulties Arising from operational Demans
 - a. People to be Served
 - b. Nature of Service
 - c. Likelihood of Costl
2. Difficulties arising from nature and Availability of Resources :
 - a. Money
 1. Flexibility
 2. Obtaining additional funding
 - b. Personal
 1. Nature of Personnel in Place
 2. Number, kinds and quality needed
 3. Availability of personnel in market
 4. Attractiviness of program to personnel
 - c. Space
 1. Nature of the Current facilities
 2. Availability of facilities
 3. Special problems in acquiring or ursing space
 - d. Suplies and Technical Equipment
 1. Availability and Usability
 2. Importance of Technology
3. Difficulties Arising from need to Share Authority
 - a. Overhead Agencies
 1. Number Agencies
 2. Likelihood of favourable response
 - b. Other Line Agencies
 1. Extend of transaction
 2. Critical nature of involment
 3. Likelihood of harmonious working conditions
 4. Ability to pinpoint responsibility

- c. Elected politicians
 - 1. Capacity to help or hurt
 - 2. Inclination to help or hurt
- d. Higher level of Government
 - 1. Extend of authority
 - 2. Number of transactions
 - 3. Nature of politicus
 - 4. Likelihood of naturable response
- e. Private Sector Providers
 - 1. Need
 - 2. Availability
 - 3. Control
 - 4. Political Problem
- f. Special Interest Group
 - 1. Kinds and inclination
 - 2. Strength
 - 3. Likelihood of helping or hurting
- g. The Press
 - 1. Level of Visibility
 - 2. Power of the press
 - 3. View of Administration
 - 4. Controversial Dimensions

Dari ke 44 faktor tersebut, Gordon membuat evaluasi dari kemungkinan hambatan dari masing-masing dan memberikan penilaian atas derajat kesulitan dan hambatan. Hasil analisis, selanjutnya kemungkinan timbulnya hambatan, bobot kesulitannya dan seterusnya. Sehingga strategi implementasi yang diharapkan dapat memperkecil pengaruh atau meniadakan hambatan sehingga sasaran dari program yang ditetapkan tetap dapat dicapai.

8. Model Dampak Kebijakan oleh Thomas J. Cook dan Frank P. Schioli, Jr.

Dalam kerangka analisis policy research, untuk memudahkan dalam memahami dan menganalisis policy research, utamanya pada analisis dampak riset kebijakan publik (impact analysis in public policy research), maka Thomas J. Cook dan Frank P. Schioli, Jr dalam Dolbeare (1975) mengajukan suatu "A policy Impact Model".

A policy impact model tersebut dijabarkan pada gambar 8, bahwa kerangka analisis dampak atau hasil dari suatu kebijakan dalam suatu policy research, hal ini perlu diketahui dan dipahami: pertama, 'apa' yang menjadi program dari kebijakan yang akan dievaluasi; kedua, setelah program diketahui, maka dapat dirumuskan dengan tepat 'apa' yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, apabila tujuan kebijakan belum dirumuskan dengan benar, maka public policy evaluation research yang dilaksanakan tidak akan mencapai hasil atau sasaran diharapkan; ketiga, setelah 'apa' yang menjadi tujuan dari kebijakan atau program dirumuskan, maka tahap berikutnya yakni penentuan langkah-langkah aktivitas 'apa' yang perlu dan telah dilakukan; keempat, berdasarkan aktivitas yang dilakukan tersebut, kemudian diformulasikan guna mengukur tingkat efektif tidaknya suatu dampak atau hasil 'apa' yang telah dicapai dari kebijakan atau program tersebut, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan/tidak diinginkan (Intended and unintended impact).

<i>Program</i>	<i>Objectives</i>	<i>Activities</i>	<i>Effectiveness Criteria</i>	<i>Impacts</i>									
P1		A1	M1	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>I</td> <td>U</td> </tr> <tr> <td>P</td> <td>P1</td> <td>PU</td> </tr> <tr> <td>S</td> <td>S1</td> <td>SU</td> </tr> </table>		I	U	P	P1	PU	S	S1	SU
		I	U										
	P	P1	PU										
	S	S1	SU										
			A2		M2								
			A3		M3								
	01				M4								
			A4		M5								
					M6								
	02												
			A5		M7								
		A6	M8										
03			M9										
			M10										
			M11										

Where: P: Primary Impact (P); S: Secondary Impact (P); I: Intended Impact (S);

U: Un-Intended Impact (S)

Gambar 8 A Policy Impact Model

Sumber: Thomas J. Cook dan Frank P. Schioli, Jr dalam Dolbeare (1975)

Berdasarkan gambar 8 menunjukkan bahwa dampak yang ada dikategorikan menjadi dampak yang dikehendaki baik primer maupun sekunder dan dampak yang tidak diharapkan baik primer maupun sekunder.

BAGIAN KELIMA:

DINAMIKA KEBIJAKAN PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA ALAM DI LAUT DALAM OTONOMI DAERAH

Problematika kelautan dan potensi yang terkandung dalam lautan di Indonesia sering dikemukakan di berbagai kesempatan oleh banyak kalangan baik pejabat pemerintah maupun kalangan akademisi, karena realitas menunjukkan bahwa persoalan kelautan senantiasa relevan dikritisi di negeri ini yang sekitar dua per tiga luas wilayahnya berupa lautan, sedangkan sepertiga wilayahnya berupa daratan. Indonesia memiliki panjang pantai sekitar 81.000 km, yang terdiri dari 16.056 pulau (data PBB, 2017) <https://maritim.go.id/pbb-verifikasi-16-056-nama-pulau-indonesia/>. Oleh karenanya Indonesia merupakan salah satu dari 6 negara kepulauan (yakni suatu negara yang seluruhnya meliputi satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain) (Diantha, 2002).

Wilayah ini memiliki luas laut sekitar 5,8 juta km² (Nikijuluw dalam Muhammad, Sahri, 2011), kondisi wilayah tersebut secara alamiah menghadirkan keragaman ekosistem dan kemajemukan sosial budaya masyarakat yang berkelompok dan bersuku-suku. Disamping itu potensi hasil laut yang melimpah seperti: ikan, mutiara, rumput laut, kekayaan hayati lainnya serta potensi kandungan minyak bumi. Ekosistem tentu berbeda sebagaimana wilayah daratan yang amat luas atau benua (continent). Berdasarkan karakter wilayah kepulauan tersebut, maka pengembangannya perlu mempertimbangkan aspek

wilayah, kapasitas serta daya dukung lingkungan, perpaduan antara pemanfaatan lahan dan laut serta dinamika social ekonomi masyarakat lokal. Untuk itulah pengelolaan potensi baik pulau maupun sumberdaya alam secara sungguh-sungguh dan berkelanjutan baik pemerintah pusat dan daerah menjadi penting. Kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan merupakan contoh, betapa pemerintah Indonesia lalai dalam mengelola pulau kecil terluar yang ternyata mampu diolah oleh Malaysia menjadi potensi bahari yang menguntungkan (Khaeron, Herman, E., 2012), kasus ini hendaknya tidak terulang kembali pada pulau-pulau lain di Indonesia, khususnya yang berbatasan dengan Negara lain.

Problematika kebijakan kelautan penting dikemukakan dan menjadi bahan kajian bersama. Sejauh mana kebijakan yang ada telah diimplementasikan. Jika merunut pemikiran Rondenelli dan Cheema (1983) bahwa terdapat dua pendekatan yang sering salah dipergunakan dalam implementasi kebijakan. Adanya anggapan bahwa implementasi hanya merupakan aspek teknis dan administrative yang bersifat rutin. Dalam konteks ini, proses implementasi tidak memuat aspek politik yang perencanaannya ditetapkan oleh pimpinan politik (political leaders), sedangkan birokrat sebagai pelaksana yang umumnya merupakan pegawai yang tunduk pada petunjuk pada para pemimpin politik. Selain itu, pendekatan kedua menunjukkan bahwa pelaksana sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembuatan kebijakan, sehingga proses implementasinya menjadi semakin rumit dan sulit dipastikan (unpredictable) (Koswara, E., 2001). Konsekuensi pendekatan tersebut, jika implementasi kebijakan dipandang sebagai rutinitas dan bersifat teknis, menjadi mudah dilaksanakan. Namun, realitas menunjukkan adanya pengaruh dari luar dari aktor yang memiliki peran menjadikan implementasi kebijakan sering tidak optimal dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan dalam kebijakan.

Problematika implementasi kebijakan terkait dengan peran pejabat di daerah maupun di tingkat yang lebih tinggi. Jika menelaah system administrasi Negara modern, semua pejabat pemerintah

merupakan pelaksana kebijakan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Bahkan, pejabat pelaksana dalam konteks tertentu merupakan pembuat dan perumus kebijakan sebagaimana tugas dan fungsinya tersebut. Koswara dalam Khaeron (2011) mengkonstantasi problematika implementasi kebijakan sebagai sesuatu yang tidak sekedar mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam aktivitas rutin melalui mekanisme birokrasi. Namun implementasi lebih dari itu, karena terkait pertanyaan mendasar tentang konflik, pengambilan keputusan, serta “siapa” mendapat “apa” dari suatu kebijakan (Grindle, 1980). Dengan demikian implementasi kebijakan tidak hanya sebagai aktivitas teknis dan administrative, namun juga aktivitas politik. Implementasi kebijakan sebagai aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut.

Dalam era otonomi daerah sebagaimana Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004; bahwa kewenangan untuk mengelola laut dan sumberdaya lautnya bagi kabupaten/kota didasarkan pada upaya untuk memberdayakan daerah, dan sekaligus memberi tanggung jawab kepada daerah untuk melakukan konservasi pada lingkungan pantai serta menyelesaikan konflik dalam masyarakat. Jika ada wilayah pantai dalam batas kewenangan daerah terdapat potensi sumberdaya alam yang akan dikembangkan untuk kepentingan daerah, maka sudah seharusnya sumberdaya tersebut menjadi kewenangannya untuk mengatur dan mengelolanya (Gaffar dkk, 2002). Hal ini merupakan berkah sekaligus problem bagi daerah. Berkah bagi daerah, karena adanya kewenangan yang lebih besar dan luas bagi daerah untuk menumbuhkan kemandirian dan profesionalismenya dalam mengelola potensi laut guna kemakmuran masyarakatnya, sedangkan problem berupa tambahan beban dan tanggungjawab yang lebih besar bagi daerah sebagai konsekuensi atas kewenangan yang dimilikinya atas sumberdaya laut.

Indonesia sebagai negara merupakan suatu organisasi besar

yang harus tunduk pada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai suatu sistem, maka penataan (pengelolaan/manajemen) organisasi negara dibagi ke dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar-kecilnya organisasi tersebut, sehingga struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan serta adanya sistem pengendalian terpusat dan tersebar. Dalam upaya mengelola negara secara efisien dan efektif, maka wilayah/daerah negara Republik Indonesia dibagi ke dalam daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota sebagaimana dalam BAB VI tentang Pemerintah Daerah, Pasal 18, Undang Undang Dasar 1945 (Hasil Amandemen) sebagai berikut :

Ayat (1):

”Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. (*) (Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000)

Ayat (2):

”Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. (*)

Ayat (5):

”Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. (*)

Ayat (6):

”Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. (*)

Ayat (7):

”Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. (*)

Selanjutnya pada Pasal 18 A diatur hal sebagai berikut :

Ayat (2):

”Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”. (*)

Sejalan dengan hal itu, pada Pasal 18 B diatur hal sebagai berikut:

Ayat (2) :

”Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. (*)

Melengkapi hal tersebut, diatur pula dalam BAB IX A tentang Wilayah Negara, Pasal 25 A sebagai berikut:

”Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

(*) : Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000.

Penyerahan kekuasaan bukan saja dalam tataran horizontal, Cheema dan Rondenelli (1983) mengemukakan terdapat beberapa bentuk pelimpahan atau penyerahan otoritas yakni :

1. Dekonsentrasi adalah proses pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat/Nasional kepada Pemerintah-pemerintah Daerah/Subnasional untuk menjalankan tanggungjawab manajerial dan administratif pada saat menerapkan tugas-tugas Pemerintah Pusat/Nasional.
2. Delegasi adalah bentuk desentralisasi yang muncul ketika lembaga-lembaga pemerintah yang semi otonom atau badan

usaha milik negara diberi tanggungjawab untuk mengelola atau menjalankan fungsi pelayanan sektor publik.

3. Devolusi adalah penyerahan atau pemberian kewenangan dan tanggung jawab secara politis kepada Pemerintah Daerah/Subnasional. Proses ini biasanya diikutioleh transfer fiskal sehingga Pemerintah Daerah/Subnasional tidak hanya memiliki otonomi administrasi dan politik semata tapi juga memiliki otonomi finansial.
4. Privatisasi adalah pemerintah sebagai pemegang otoritas layanan barang-barang publik mendivestasikan tanggungjawab mereka kepada aktor-aktor non-negara (institusi swasta atau Ornop) untuk menjadi provider dalam proses delivery pelayanan publik.

Berdasarkan penafsiran undang-undang yang mengatur otonomi daerah di Indonesia, maka dikenal beberapa asas yakni:

- a. Asas desentralisasi;
- b. Asas dekonsentrasi;
- c. Asas tugas pembantuan (medebewind).

Hakikat otonomi daerah ialah menerapkan prinsip otonomi seluas-luasnya, maknanya bahwa daerah diberikan kewenangan guna mengurus serta mengatur segenap urusan pemerintahan di luar dari urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk kebijakan daerah dalam rangka memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini, prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Nyata berarti daerah telah memiliki potensi untuk merealisasikan isi serta jenis otonomi yang dilimpahkan, sehingga isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu memiliki kesamaan dengan daerah lainnya. Otonomi yang bertanggungjawab, maksudnya otonomi dalam penyelenggaraannya harus senantiasa sejalan dengan tujuan serta maksud dari pemberi otonomi (Marbun,2005:9).

Selanjutnya dinamika pengelolaan wilayah dalam konteks otonomi daerah di Indonesia mengacu pada perkembangan kebijakan otonomi daerah. Pembagian wilayah diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, BAB II Pembagian Wilayah, Pasal 2 sebagai berikut :

”Dalam menyelenggarakan pemerintahan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-Daerah Otonom dan Wilayah Administratif”.

Pada BAB IV Wilayah Administratif – Bagian Pertama Pembentukan dan Pembagian, Pasal 72 meliputi:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan
- (2) Republik Indonesia dibagi dalam Wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara.
- (3) Wilayah Propinsi dibagi dalam Wilayah Kabupaten dan Kotamadya.
- (4) Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah-wilayah Kecamatan.
- (5) Apabila dipandang perlu sesuai pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan pada bagian lain, pada Pasal 74 disebutkan bahwa :

- (1) Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara.
- (2) Nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

Penggalian potensi daerah merupakan suatu hal yang sangat penting guna menunjang pembangunan dan kemajuan daerah. Dalam konteks ini terkait potensi laut sebagai salah satu kekayaan potensial yang banyak dimiliki daerah di Indonesia yang tidak lain merupakan negara kepulauan, sehingga potensi laut perlu dikelola secara efektif guna memberikan kemaslahatan kepada rakyatnya. Untuk itulah dalam Undang-undang Otonomi Daerah memuat perangkat aturan yang digunakan sebagai basis guna mengelola wilayah dan sumberdaya laut secara bertanggung jawab.

Seiring dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat, maka diadakan perubahan ketentuan yang mengatur sistem pemerintahan di Indonesia terkait dengan pemerintahan daerah yang selanjutnya Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 setidaknya menunjukkan adanya hal-hal mendasar berupa perubahan yang dilakukan demikian besar. Perubahan substansial dimaksud yakni penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi baik di tingkat lokal ataupun nasional, pengembalian martabat dan harga diri masyarakat daerah yang telah sekian lama dimarginalkan. Kekuasaan yang demikian dengan segala atributnya kemudian harus dibagi dengan masyarakat di daerah, tentunya hal ini tidak mudah dan kekuasaan tersebut harus direlakan untuk dibagi-bagi, sementara hal mendasar dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah "devolusi" kekuasaan ke daerah. Mengingat kata kunci otonomi daerah adalah kewenangan, karena dengan kewenangan maka Daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif aktivitas ekonomi dalam pembangunan daerah. Berlakunya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 serta Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Namun pergeseran kepentingan selama 15 tahun telah merubah wajah otonomi daerah di daerah yang menjadi titik berat otonomi (Subianto, Agus., et al. 2020). Hal ini dapat dicermati pada sektor sumberdaya alam di laut. Berikut dinamika pembagian wilayah laut pasca reformasi 1998, sejak Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Tabel 2. Kebijakan Otonomi Daerah bidang Pengelolaan Sumberdaya Laut (1999-2004)

U r a i a n	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 23/2014
Paradigma Otonomi Daerah	Berbasis Prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah	Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing Daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan daerah	Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing Daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, serta kekhasan suatu Daerah

Kewenangan Pengelolaan Wilayah Laut	Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut (Pasal 10 ayat 2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi	Kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut (Pasal 18, ayat 3) paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk propinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota	Kewenangan Daerah Provinsi di Laut. Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya (Pasal 27 ayat 1). Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
Bentuk Pengaturan Wilayah Laut	Pembagian wilayah laut pada Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota yang berbatasan dengan laut	Pembagian wilayah laut pada Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota yang berbatasan dengan laut	Pembagian wilayah laut pada Daerah Provinsi yang berbatasan dengan laut dan Pemerintah (Pusat)

Implikasi Pengaturan Wilayah Laut	Wilayah laut sebagai "milik" Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang berbatasan dengan laut; Masyarakat pesisir /nelayan menjadi ikut "memiliki" sumberdaya di wilayah laut	Wilayah laut sebagai "milik" Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang berbatasan dengan laut; Laut menjadi wilayah yang dikelola oleh Daerah; Ketentuan ini tidak berlaku bagi nelayan kecil	Wilayah laut hanya "milik" Daerah Provinsi, yang berbatasan dengan laut; Laut menjadi wilayah yang dikelola oleh Daerah Provinsi.
-----------------------------------	--	--	---

Sumber: Diolah penulis dari Subianto, Agus dkk, 2017

Perubahan substansi perundang-undangan bidang otonomi daerah, khususnya dalam kewenangan Daerah yang berbatasan dengan laut pada paradigma reformasi sebagaimana Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwa kewenangan Daerah Kabupaten/Kota sebagai titik berat otonomi daerah telah bergeser kembali sebagaimana sebelum reformasi, hanya yang membedakan bahwa Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya alam di laut (Pasal 27 ayat 2), sebagai "kepanjangan tangan" pemerintah pusat sesuai dengan asas tugas pembantuan. Sedangkan Daerah otonom (Kabupaten/Kota) "kehilangan" kewenangan sebagaimana sebelumnya diatur dalam kebijakan otonomi daerah (UU No 22/1999 maupun UU No. 32/2004). Dengan demikian dapat dipahami bahwa kebijakan dapat mengalami pergeseran secara substansi seiring dengan pilihan kepentingan yang akan diwujudkan. Untuk itulah, meski terjadi substansi kemanfaatan, namun perlu dipertimbangkan keberlanjutan keterlibatan masyarakat daerah (kabupaten/kota) dalam memanfaatkan potensi serta keterlibatannya dalam mengelola sumberdaya alam di laut yang telah dinikmati selama lebih dari 15 tahun (1999 – 2014), karena tidak mustahil kelembagaan di

tingkat masyarakat pesisir di Daerah Kabupaten/Kota telah terbangun menjadi "tidak berfungsi" optimal bahkan kehilangan perannya. Untuk itu, perlu dipertimbangkan untuk tetap mengakomodasi keterlibatan kelembagaan lokal di Daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam di laut, guna tetap menjamin dukungan masyarakat terhadap sumberdaya alam di laut di Daerahnya.

DAFTAR PUSTAKA

Allison, G. T., & Zelikow, P. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (Vol. 327, No. 729.1). Boston: Little, Brown.

Albanese, R. (1975). *Management: Toward accountability for performance*. McGraw-Hill/Irwin.

Brown, R. (2004). The Authoritarian Personality and the Organization of Attitudes.

Bardach, E. (1977). The implementation game: What happens after a bill becomes a law.

Barron, C. N., Kara, A. B., Martin, P. J., Rhodes, R. C., & Smedstad, L. F. (2006). Formulation, implementation and examination of vertical coordinate choices in the Global Navy Coastal Ocean Model (NCOM). *Ocean Modelling*, 11(3-4), 347-375

Bauer, R. A., & Gergen, K. J. (1968). Study of policy formation.

Burns, T. (1961). GM Stalker (1961). *The management of innovation*.

Bardach, E. (1977). The implementation game: What happens after a bill becomes a law.

Bullock, C. S. (1980). The office for civil rights and implementation of desegregation programs in the public schools. *Policy Studies Journal*, 8(4), 597.

Caro, F. G. (1971). Evaluation research: An overview. *Readings in evaluation research*, 6.

Chase, G. (1979). Implementing a human services program: How hard will it be?. *Public Policy*, 27(4), 385-435.

Diantha, I. M. P. (2002). *Zona ekonomi eksklusif Indonesia: berdasarkan Konvensi Hukum Laut PBB, 1982*. Mandar Maju.

Dolbeare, K. M., & Gardiner, J. A. (1975). *Public policy evaluation*. Sage publications.

Dye, T. R. (1995). *Understanding public policy*, Prentice-Hall, New Jersey.

Dunn, W. N. (1994) *Public Policy Analysis.* An Introduction, Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, New Jersey.

Dwiyanto, I. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis. Gava Media: Yogyakarta.*

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*, dalam *Congressional Quarterly INC*, 1414 22nd Steert. *Washington DC.*

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616

Fennessey, J. (1977). Improving inference for social research and social policy: the Bayesian paradigm. *Social Science Research*, 6(4), 309-327.

Grindle, M. S. (1980). Policy content and context in implementation. *Politics and policy implementation in the Third World*, 3-34.

Hood, C. (1976). *The limits of administration*. London; Toronto: Wiley.

Hogwood, B. W., Gunn, L. A., & Archibald, S. (1984). *Policy analysis for the real world* (Vol. 69). Oxford: Oxford University Press.

Hjern, B. (1978). Implementation and network analysis. In *IIM, Wissenschaftszentrum Berlin*. Internat. Inst. of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.

Johnson, R. W., & O'Connor, R. E. (1979). In Traagency Limitations On Policy Implementation: You Can't Always Get What You Want, But Sometimes You Get What You Need. *Administration & Society*, 11(2), 193-215.

Kluckhohn, C., Lerner, D., & Laswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences*.

Mayer, R. R., & Greenwood, E. (1980). *The design of social policy research*. Prentice Hall.

Muhammad, S. (2011). *Kebijakan pembangunan perikanan & kelautan: pendekatan sistem*. Universitas Brawijaya Press.

Mashoed, M., Subianto, A., Haryadi, M. Y., & Subagyo, H. (2017). *KERJA SAMA ANTAR DAERAH TEORI DAN APLIKASI*.

MULDANI, E. (2013). *ANALISIS PENGARUH DISIPLIN KERJA TERHADAP KINERJA PEGAWAI PADA SEKRETARIAT BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA BANDUNG* (Doctoral dissertation, UNPAS).

Nugroho, R. (2009). *Public policy*. PT Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta.

Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation* (pp. 7-8). New York: St. Martin's Press

Pal, L. (1987). *Public policy analysis*. Methuen Publications.

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.

Peterson, S. A. (2003). "Public Policy" dalam Jack Rabin, 2003. *Encyclopedia of Public Administration And Public Policy*, New York & Basel: Marcel Dekker.

Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition* (Vol. 76, No. 6, pp. 77-90). Boston: Harvard Business Review.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation*: University of California Pr.

Prihatin, R. B. (2013). *Problem Air Bersih di Perkotaan*. Jakarta. DPR.

Ripley, R. B. (1985). *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Nelson.

Rutman, L. S. (1977). *Evaluation research methods: A basic guide*. Sage.

Randinelli, D. A., & Cheema, G. S. (Eds.). (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries* (p. 100). Beverly Hills: Sage.

Syukur, A. (1987). Kumpulan Makalah "Study Implementasi

Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan”. *Ujung Pandang: Persadi*.

Sapolsky, H. M. (1972). *The Polaris System Development: Programmatic and Bureaucratic Success in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press., Gholz, E., and Kaufman, A. (1999). 'Security Lessons from the Cold War', *Foreign Affairs*, 78(4), 77-89.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.

Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.

Subianto, A., Mashoed, H., Subagio, H., & Haryadi, M. Y. (2020). Regional intergovernmental cooperation in marine natural resources policy in Indonesia. *Administratie si Management Public*, (34), 97-117.

Soedjatmoko, & Rais, M. A. (1984). *Krisis ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan di dunia ketiga*. PLP2M, Yogyakarta.

Vining, A. R., & Weimer, D. L. (1999). Inefficiency in public organizations. *International Public Management Journal*, 2(1), 1-24.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

Weiner, M. (1989). *The Indian paradox: essays in Indian politics*. Sage Publications Pvt. Ltd.

Wholey, J. S. (1977). *Using Performance Measures in Long-range Planning and Policy Formulation*. Urban Institute.

Weiss, C. (1972). *Evaluation research*. Enelewood Cliffs. J.: Prentice-Hall.

Wahab, S. A. (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Universitas Muhammadiyah Malang Press. Malang.

Warwick, D. P. (1975). *A Theory of Public Bureaucracy*, Massachussets.

Widodo, Joko (2013). Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayu Media Publishing, Malang.

Weiss, C. H. (1972). Purposes of evaluation. *Evaluation: research methods for assessing program effectiveness*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall Inc, 10-23. <https://maritim.go.id/pbb-verifikasi-16-056-nama-pulau-indonesia/>.

TENTANG PENULIS

Dr. Agus Subianto, M.Si, Lahir di Surabaya, 1961 adalah dosen tetap Magister Administrasi Publik (MAP) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik serta peneliti pada Pusat Studi Pesisir dan Laut (PSPL) Universitas Hang Tuah Surabaya. Setelah menamatkan Sekolah Dasar hingga SMA di kota kelahirannya, melanjutkan studi di Fakultas Ilmu Administrasi, Jurusan Administrasi Negara, Universitas Brawijaya lulus tahun 1985. Pada tahun 1995 menamatkan S2 Administrasi Negara FISIPOL Universitas Gadjah Mada. Gelar Doktor Ilmu Administrasi Negara diperoleh dari Universitas Gadjah Mada tahun 2009. Saat ini sebagai anggota HAPPI (Himpunan Ahli Pengelola Pesisir Indonesia) Jawa Timur, Sekretaris LSM ISQc (*Indonesian Society for Quality Concern*) Surabaya. Buku-buku yang pernah diterbitkan: Konflik Nelayan dalam Tiga Rezim; Tata Kelola Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Laut Berbasis Masyarakat; Kerjasama Antar Daerah: Teori dan Aplikasi.