

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Program kampung tematik di Kota Tangerang bukan program pertama yang ada di Indonesia. Beberapa wilayah lain di Indonesia telah melakukan program kampung tematik yang sama. Secara penelitian ilmiah, maka data ini dapat dibuktikan melalui data penelitian-penelitian terdahulu yang terdaftar di dalam jurnal penelitian, baik nasional maupun internasional, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.1 Penelitian-Penelitian Terdahulu

No.	Nama/Judul/Tahun	Perumusan Masalah	Metode Penelitian	Teori yang digunakan	Hasil Penelitian
1.	Yosafat Hutoto (2018) <i>eJournal UNDIP</i>  “Analisis Implementasi Program Kampung Tematik Dalam Menanggulangi Kemiskinan Kota Semarang ( Studi Kasus Kampung Home Industry, Kelurahan Karanganyar Gunung, Kecamatan Candisari )”	1. Bagaimana program kampung <i>Home Industry</i> , Kelurahan Karanganyar Gunung Kecamatan Candisari, menanggulangi kemiskinan ? 2 Apa saja faktor penghambat yang di hadapi dalam mencapai tujuan dari implementasi program kampung tematik <i>Home Industry</i> ?	Kualitatif	Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle	Dalam melaksanakan program, pembuatan standar menjadi tolak ukur bagaimana kampung <i>Home Industry</i> menjadi kampung yang memiliki ikon khusus sebagai kampung yang dapat menanggulangi kemiskinan dengan menjadikan masyarakat sekitar untuk berkontribusi menjadi pelaku usaha.
2	(Tamara & Rahdriawan, 2018) <i>Jurnal Wilayah dan Lingkungan Vol.6 No.1</i>  “Kajian Pelaksanaan Konsep Kampung Tematik di Kampung Hidroponik Kelurahan Tanjung Mas Kota Semarang”	Bagaimana mengkaji pelaksanaan konsep beserta faktor-faktor yang mempengaruhi tidak berjalannya konsep kampung tematik di Kampung Hidroponik?	Pendekatan penelitian yang digunakan pada kajian ini merupakan pendekatan penelitian kualitatif dengan menjelaskan proposisi penelitian yang telah dirumuskan dari berbagai	Teori David C.Korten	Kampung Hidroponik di Kelurahan Tanjung Mas tidak dapat melaksanakan konsep kampung tematik secara berkelanjutan di wilayahnya. Pelaksanaan konsep kampung tematik di Kampung Hidroponik

			literatur terkait dengan pelaksanaan konsep dan mengkaji faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perkembangan kampung tematik		dominan menggunakan pola pendekatan top-down dan kurang memperhatikan pada tahapan-tahapan perencanaan yang benar dengan pengangkatan tema kampung yang dilatarbelakangi oleh keinginan pihak kecamatan maupun kelurahan
3	(Akbar & Alfian, 2018) <i>Jurnal Wahana Vol 70, NO.2</i>  "Kampung tematik sebagai bentuk partisipasi masyarakat Dalam permasalahan Permukiman kumuh di kota Malang "	Bagaimana mengetahui efektifitas pembangunan kampung tematik di Kota Malang sebagai upaya untuk menanggulangi permasalahan pembangunan wilayah di Kota Malang	Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif dengan meneliti status sekelompok manusia, suatu objek dengan tujuan membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai faktafakta atau fenomena yang diselidiki.		Pengaruh pembangunan kampung tematik dalam upaya menanggulangi permasalahan pembangunan wilayah perkotaan di Kota Malang memberikan dampak yang sangat positif guna penanganan mengenai pembangunan wilayah Kota Malang. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana indikator world bank akan pemukiman tidak layak yang tidak bisa disematkan lagi pada kampungkampung tematik tersebut.
4	(Kariada, Martuti, Hidayah, & Sumaryanto, 2017) <i>Jurnal Riptek Vol 2, No.2</i> "Preferensi Masyarakat Terhadap Program Kampung Kualitatif Tematik Di Kota Semarang"	1. Bagaimana Mendiskripsikan preferensi masyarakat (pemerintahan kelurahan dan BPD, Lembaga Kemasyarakatan: RT, RW, Karang Taruna, dan PKK), tokoh masyarakat, masyarakat	Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Data diambil dari responden sampel. Responden dalam penelitian adalah Lembaga Kemasyarakatan yang akan di	Teknik <i>Delphi</i> , adalah suatu cara untuk mendapatkan konsensus diantara para pakar melalui pendekatan intuitif	Program Kampung Tematik yang dirasakan oleh masyarakat beragam, dari segi ekonomi, edukasi, etos dan ekosistem (infrastruktur/fisik), sesuai dengan kriteria Kampung Tematik masing-masing

		lainnya) terhadap Kampung Tematik di lingkungannya 2. Bagaimana Mendiskripsikan preferensi masyarakat terhadap program-program Kampung Tematik sebagai pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat wilayah kampung tematik; 3. Bagaimana mendiskripsikan kepedulian/partisipasi masyarakat terhadap keberadaan program Kampung Tematik di wilayahnya serta bagaimanakah faktor-faktor yang mempengaruhi preferensi masyarakat terhadap Kampung Tematik di Kota Semarang	gunakan sebagai sampel penelitian,		kelurahan. Hanya saja dalam pelaksanaan Kampung Tematik lebih banyak bergerak di bidang infrastruktur (pengecatan jalan dan mural). Untuk bidang ekonomi, edukasi dan etos masih belum diakomodasi secara penuh oleh masing-masing kelurahan.
5	(Syarifa & Wijaya, 2019) <i>Jurnal Solidarity, UNNES Vol 8. No.1</i>  "Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Pemberdayaan melalui Program Kampung Tematik ( Studi Kasus di Kampung Batik Kelurahan Rejomulyo Kecamatan Semarang Timur Kota Semarang )"	Bagaimana partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemberdayaan melalui program Kampung Tematik yang merupakan program pembangunan dari Pemerintah Kota Semarang	Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus	Analisis Longwe yang terdiri dari lima dimensi ialah; <i>Pertama</i> , dimensi kesejahteraan yang hanya memberikan kebutuhan materiil supaya masyarakat dapat berpartisipasi. <i>Kedua</i> , melibatkan masyarakat dalam kegiatan pemberdayaan dengan memberikan akses terhadap suatu program kegiatan pemberdayaan. <i>Ketiga</i> , memberikan kesadaran kepada masyarakat untuk berpartisipasi pada kegiatan pemberdayaan. <i>Keempat</i> , masyarakat ikut terlibat dalam proses penetapan keputusan serta	(1) keberhasilan kegiatan pemberdayaan dapat dilihat dari partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan dan evaluasi pada kegiatan pemberdayaan. (2) Setelah adanya Kampung Tematik, masyarakat menjadi lebih mandiri dan tingkat kesejahteraan meningkat. (3) Pelaksanaan program Kampung Tematik di Kampung Batik belum optimal, karena

				<p>keikutsertaan aktif sejak dalam penetapan kebutuhan, formulasi proyek, implementasi serta monitoring dan evaluasi.</p> <p><i>Kelima</i>, masyarakat melakukan pembangunan di wilayahnya secara swadaya. Kegiatan pemberdayaan merupakan inisiatif sendiri tanpa ada campur tangan dari pihak lain untuk melakukan pembangunan di wilayahnya.</p>	<p>adanya perkembangan yang belum merata di beberapa RT</p>
6	<p>(Irhandayaningsih, 2018) <i>Jurnal ANUVA Vol 2 No.4</i></p> <p>“Kampung Tematik Sebagai Upaya Melestarikan Seni Dan Budaya Daerah di Jurang Blimbing Tembalang Semarang”</p>	<p>Bagaimana implementasi kampung tematik di Jurang Blimbing Tembalang Semarang sebagai upaya melestraikan Seni dan Budaya Daerah</p>	<p>Metode yang digunakan adalah observasi langsung ke lokasi dusun Jurang Blimbing dan wawancara langsung kepada masyarakat yang tahu keberadaan kesenian dan budaya yang ada di Jurang Blimbing.</p>	<p>Teori skema inovasi sosial memiliki tiga tahapan yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tahap pertama merupakan pemetaan problematika yaitu: masyarakat bersama mencari ide/gagasan dalam mengembangkan kampungnya sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan serta meningkatkan partisipasi masyarakat lokal.</li> <li>2. Tahap kedua adalah menentukan tema kampung dengan menemukan sekelompok orang yang tertarik untuk dapat bekerja sama dalam menerapkan gagasan atau tema pada kampungnya.</li> <li>3. Tahap ketiga adalah delineasi dan koordinasi melalui gagasan atau tema yang kemudian dimodifikasi oleh berbagai aktor yang terlibat hingga akhirnya diimplementasikan secara nyata pada wilayahnya</li> </ol>	<p>Dari penelitian ini mendapatkan hasil bahwa pembentukan kampung tematik sangat diperlukan sebagai upaya melestarikan seni dan budaya masyarakat. Terutama di dusun Jurang Blimbing ini, pembentukan kampung tematik Seni dan Budaya sangat bermanfaat sekali bagi keberlangsungan seni dan budaya yang ada di masyarakat, terutama seni kuda lumping, kethoprak dan kaligrafi</p>
7	<p>(Kristiana &amp; Kusumoarto, 2019)</p>	<p>Bagaimana implementasi</p>	<p>Metode yang digunakan</p>	<p>potensi partisipatif TRIDAYA (CAP:</p>	<p>Penataan Kota harus</p>

	<p><i>Simposium Nasional Ilmiah</i></p> <p>Penataan Kampung Babakan Siliwangi Sebagai Kampung Tematik Wisata</p>	<p>Penataan Kampung Babakan Siliwangi Sebagai Kampung Tematik Wisata</p>	<p>dalam penelitian ini melalui metode deskriptif kuantitatif melalui pendekatan partisipatif dan penilaian komparasi komponen 4 aspek yaitu aspek fisik, social, ekonomi dan budaya.</p>	<p><i>Community Action Plan</i>), potensi fisik, ekonomi dan sosial buaya</p>	<p>memperhatikan keseimbangan antara modernisasi kota dan pelestarian kampung tradisional dan antara tujuan ekonomi kota dan tujuan kesejahteraan warga kampung kota.</p> <p>2. Selalu mengkaji dampak pembangunan kota terhadap perubahan pola hidup warga kampung kota dan kenaikan nilai lahan kota untuk para pihak yang terdampak dan harus diuntungkan.</p> <p>3. Penataan Kampung Kota harus dilakukan secara partisipatif, dimana warga terdampak selalu dilibatkan dalam berbagai keuntungan penataan, baik keuntungan lingkungan, sosial maupun ekonomi.</p> <p>4. Penataan Kampung Kota bukanlah kegiatan bantuan sosial maupun mempercantik kota, melainkan pemberdayaan warga yang kurang mampu dan pelayanan prasarana publik kota secara berkeadilan.</p>
8	<p>(Afriska Yoga Saputri, 2018) <i>E-Journal UNDIP Vol 1 No.10</i></p> <p>Analisis Stakeholders Dalam Pemberdayaan</p>	<p>Bagaimana mengangkat potensi sekaligus menyelesaikan masalah yang timbul di masyarakat.</p>	<p>Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan desain penelitian</p>	<p><b>Teori Pembangunan (<i>Development Theory</i>)</b></p> <p><b>Teori Pemberdayaan Masyarakat (<i>Community Empowerment Theory</i>)</b></p>	<p>Faktor pendukung pemberdayaan masyarakat Kampung Tematik Jajan Pasar, Kecamatan Gajahmungkur menurut peneliti</p>

	Masyarakat Melalui Program Kampung Tematik Kota Semarang ( Studi Kasus : Kampung Tematik Jajan Pasar, Kelurahan Gajahmungkur )		deskriptif. Pada desain ini menggunakan pendekatan gabungan yaitu pendekatan kualitatif.	<b>Teori Stakeholders</b>	yaitu masyarakat Jalan Stonen RW 09 yang antusias dan berpengalaman serta aktor di wilayah memiliki peran besar dalam menggerakkan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan faktor penghambat pemberdayaan masyarakat Kampung Tematik Jajan Pasar Kecamatan Gajahmungkur menurut peneliti yaitu disebabkan karena sarana prasarana yang sulit dijangkau dan jarang diketahui oleh masyarakat Kota Semarang
9	(Rahmat Rejoni, 2020) <i>Lakar, Jurnal Arsitektur Vol 03, No 1</i>  "Rencana Kampung Tematik Kelurahan Cikaret Kota Bogor Berbasis Komunitas"	Bagaimana rencana kampung tematik kelurahan cikaret kota bogor berbasis komunita	Perancangan Kawasan Tematik Kelurahan Cikaret menggunakan metode kualitatif	pendekatan desain berbasis komunitas (community based design) yaitu dengan cara melakukan penjaringan persepsi dan keinginan masyarakat.	Konsep Kawasan tematik yang akan direncanakan yaitu Kampung Semut Kroto sebagai destinasi utama dengan beberapa fasilitas dan deliniasi penunjang seperti kampung labirin, hal ini adalah untuk menjalankan usaha berbasis pemberdayaan masyarakat yang diharapkan dapat berdampak terhadap penurunan tingkat pengangguran, juga agar tercipta masyarakat yang mandiri.
10	(Pradana, 2019) <i>Jurnal Planoearth Vol 4, No.2</i>  "Pilar-Pilar Eksistensi Dan Keberlanjutan Kampung Kramat:	Bagaimana pola kehidupan social masyarakat Kampung Kramat, dengan mendalami hal-hal terkait cara masyarakat kampung Kramat bertahan	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deksriptif-induktif-kualitatif dengan	Heidegger dalam Lefebvre "kampung dapat dipahami sebagai lokus berhuni manusia perkotaan dalam kesatuannya dengan seluruh aktivitas	Hasilnya, kampung dapat bertahan keberadaannya karena memiliki konsep meruang-berkehidupan yang kontekstual-

	Kampung Tematik Di TPU Kasin Kota Malang”	hidup ditengah-tengah lingkungan pemakaman, pola hubungan antara masyarakat yang satu dengan yang lain di Kampung Kramat, proses transformasi Kampung Kramat dari Kampung pelarian menjadi Kampung tematik dan basis keberadaan dan keberlanjutan Kampung Kramat.	pendekatan fenomenologi.	perkotaan. Di dalam ruang tersebut manusia kampung tersebut berusaha “mengada” dan mengejawantahkan dirinya dalam aktivitas berhuni dengan segala kebiasaan dan keterbatasannya. Aktivitas “mengada-berada-ada” di kampung ini tentunya berbeda seturut <i>setting</i> ruang yang berbeda. Kebutuhan mengejawantahkan dalam ruang kampung pada akhirnya menunjukkan bahwa kampung sebagai ruang ( <i>space</i> ) juga memiliki konsep kesadaran tertentu karena aktivitas meruang masyarakatnya dengan seluruh relasi dengan lingkungan disekitarnya”	kompleks. Konsep-konsep ini menjadi pilar-pilar penyokong keberadaan dan keberlanjutan Kampung Kramat. Adanya studi ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan khusus mengenai arahan pemberdayaan kampung kota melalui konsep tematik agar dapat lebih mengena dan berdaya guna. Khususnya bagi kampung yang terletak di area pemakaman.
--	---	---	--------------------------	---	--

Sumber: Hasil Pengolahan Data Probadi, April 2020

Bahwasanya penelitian yang akan dilaksanakan merupakan sebuah kebaruan dan tidak ada persamaannya dengan jurnal-jurnal yang sudah ada.

Kemudian dasar Kampung Tematik di Kota Tangerang yaotu : Perwal No. 11 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kelurahan dan Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan

## 2.2 Konsep Kebijakan Publik

### 2.2.1 Definisi Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan

sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Eyeston memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai a projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut



masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk

mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuanketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### **2.2.2 *Bentuk-bentuk Kebijakan Publik***

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c) Kebijakan materal versus kebijakan simbolik Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada

kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

- d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods) Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sementara itu, William N. Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

- a. Masalah kebijakan (*policy public*) Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*) Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.
- c. Tindakan kebijakan (*policy actions*) Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*) Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum

tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

- e. Hasil guna kebijakan Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

### **2.2.3 Tahapan Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :

- a. Tahap penyusunan agenda Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- b. Tahap formulasi kebijakan Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan

kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

- c. Tahap adopsi kebijakan Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- d. Tahap implementasi kebijakan Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- e. Tahap evaluasi kebijakan Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

### **2.3 Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi kebijakan dari sudut pandang teori siklikal (cyclical theory) maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang

berlangsung dari proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk lainnya, dianggap sudah usai.

Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (stakeholders), aktor, organisasi (public atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier ,1979 dalam Solichin Abdul Wahab (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan faktor perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Selain definisi semacam itu, implementasi kebijakan dapat pula dianggap suatu proses, keluaran (output) dan hasil akhir (outcome). Berangkat dari logika pemikiran ini, maka implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (a serial of decisions) dan tindakan (actions) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Menurut Van Meter dsn Van Horn, 1975 dalam Leo Agustino (2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Sedangkan menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabater, 1983 dalam Leo Agustin (2006:139) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-

undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

### **2.3.1 Definisi Implementasi**

Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "to implementasi" (mengimplementasikan) berarti "to provide means for carrying out; to give practical effect to" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak / berakibat sesuatu). Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran- saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (Jones, 1991 : 7), dimana implementasi diartikan sebagai "getting the job done" dan "doing it". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain :

- a) Adanya orang atau pelaksana.
- b) Uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources.

Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (Horn, 1978 : 70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions”. Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup : manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat / dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun



lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo, mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (a model of the policy implementation process). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi ? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas Dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

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

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap

tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standar dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standar dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (resources) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan di atas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok

kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standar dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam implemmentasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen / kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implemmentasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri.

### **2.3.2 Tahapan Implementasi Kebijakan**

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy (Irfan, 1997 : 102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu :

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat non self-executing yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (Solichin Abdul Wahab, 1991 : 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I. Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas

- b. Menentukan standar pelaksanaan
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatankegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implelementasi kebijakan negara.

### **2.3.3 *Faktor-faktor pendukung/Penghambat Implementasi Kebijakan***

Menurut Warwick (1979), pada implementasi terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu: 1) Faktor pendorong (facilitating conditions); dan 2) Faktor penghambat (impeding conditions).

### **a. Faktor Pendorong**

1. Komitmen Pimpinan Politik : dalam praktek adalah terutama komitmen dari pimpinan pemerintah karena pimpinan pemerintah pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah.
2. Kemampuan Organisasi : dalam tahap implementasi program hakekatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas, seperti yang ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi.
3. Komitmen Para Pelaksana (Implementers) : salah satu asumsi yang sering kali terbukti keliru ialah jika pimpinan telah siap untuk bergerak, maka bawahan akan segera ikut.

### **b. Faktor Penghambat**

1. Banyaknya 'Pemain' (actors) Yang Terlibat Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, makin rumit komunikasi makin besar kemungkinan terjadinya 'delay' hambatan dalam proses pelaksanaan.
2. Terdapatnya Komitmen atau Loyalitas Ganda Dalam banyak kasus terjadi, pihak yang terlibat maupun seseorang yang seharusnya ikut berperan demi keberhasilan dalam menentukan ataupun menyetujui suatu proyek dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap proyek, waktunya tersita oleh tugas-tugas lainnya atau program lain.
3. Kerumitan yang Melekat pada proyek itu sendiri Dalam hal ini berupa faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan bahan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat.
4. Jenjang Pengambilan Keputusan yang Terlalu Banyak Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana proyek dilaksanakan. Demikian pula pada tahap operasi, penyaluran dana dan sumbangan yang diperlukan, memakan banyak waktu karena memerlukan persetujuan dari banyak pihak.
5. Faktor Lain : Waktu dan Perubahan Kepemimpinan Makin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana dengan

pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan. Terlebih bila terjadi perubahan kebijakan.

#### **2.3.4 Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edwards III.**

Dalam bukunya *Implementing Public Policy* (1980) George C. Edwards III menguraikan tentang beberapa pendekatan terhadap studi implementasi dari beberapa ahli, seperti Merelle S. Grindle (Case Study Approach), pendekatan berdasarkan analisis keputusan oleh Graham Alison dalam bukunya "Essence of decision" (1971), pendekatan yang memandang (Implementation) sebagai suatu 'game' oleh Eugene Bardach pendekatan yang dilakukan oleh Donald Van Matter dan Kart Van Horn serta yang paling akhir ialah menurut Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian. Berdasarkan latar belakang pendapat para ahli tersebut diatas, Edwards III tiba pada pendekatan yang dipilihnya, dengan terlebih dahulu mengemukakan 2 pernyataan pokok yaitu :

- a. Hal-hal apa saja yang merupakan persyaratan bagi suatu implementasi yang berhasil ?
- b. Apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi program ?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut di atas dirumuskan empat faktor atau Variabel yang merupakan syarat - syarat terpenting guna keberhasilan implementasi. Adapun Faktor-faktor keberhasilan / kegagalan Implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III (1980), adalah sebagai berikut :

##### **a. Faktor Komunikasi**

Dalam implementasi, menurut George C Edwards III (1980), komunikasi ini memiliki peranan penting, tidak hanya bagi para implementor, tapi juga bagi policy maker. Karena bagaimanapun juga dalam implementasi yang efektif, para policy maker dalam meminta para pelaksana (implementor) tidak sekedar dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi yang penting adalah adanya konsisten komunikasi dari atas ke bawah, dalam arti arus komunikasi yang terjadi harus jelas dan tegas. Bila tidak, maka akan membuka peluang bagi para pelaksana untuk menafsirkan kebijakan tersebut. Atau dengan kata

lain, perlu dihindari adanya suatu hal yang dapat menimbulkan suatu kegaduhan, kebingungan diantara para pelaksana, sebagai akibat dari adanya kelonggaran-kelonggaran dalam menafsirkan kebijakan tersebut. Terpenting lagi harus adanya ketetapan dan keakuratan informasi kebijakan, sehingga para pelaksana dapat mengetahui dengan jelas apa yang menjadi tujuan yang sebenarnya ingin dicapai dari implementasi kebijakan tersebut, dan mereka dapat mengetahui dengan tegas dan jelas, apa yang seharusnya mereka lakukan.

Dengan kata lain, agar didapat implementasi yang efektif, para pelaksana harus mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat, konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian di antara mereka dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan hasilnya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan.

#### **b. Faktor Sumber Daya**

Faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimana pun jelas dan konsisten ketentuanketentuan atau aturan-aturan serta bagaimana pun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan sertifikasi, jika personil yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf, dimana harus memiliki keahlian dan kemampuan yang bisa melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan. Disamping itu, harus ada kesesuaian antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki sesuai dengan tugas yang akan dikerjakan, dan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu

kebijakan dan kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut.

Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar di antara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kewenangan untuk menjamin atau menyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini, berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan (law) tidak akan menjadi kuat, layanan terpadu tidak akan diberikan secara maksimal, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dibutuhkan tidak akan berkembang.

### **c. Faktor Kecenderungan (Disposisi)**

Disposisi ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana dapat mengimplementasikan kebijakan dengan leluasa.

Alasannya adalah adanya ketergantungan mereka terhadap superioritas orang-orang yang merumuskan kebijakan. Alasan lainnya adalah karena kompleksnya kebijakan itu sendiri. Bagaimanapun juga cara mana yang dilakukan implementor dalam melakukan keluasaan itu, sebagian besar tergantung pada kecenderungan mereka terhadap suatu kebijakan. Kemudian sikap itu akan dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan, dan bagaimana melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasi dalam bidang pendidikan yaitu Diknas dan pribadinya (agen implementor).

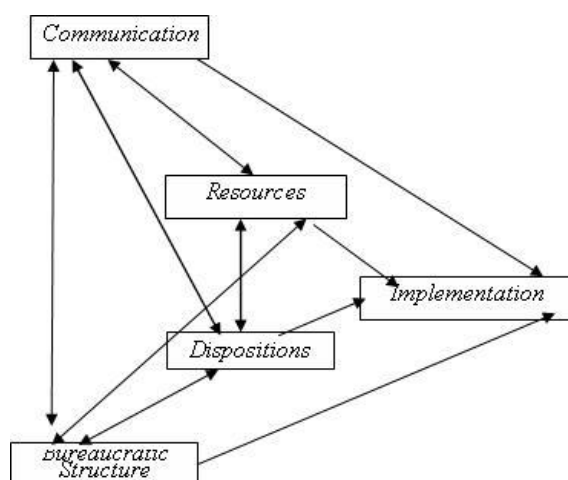
### **d. Faktor Struktural Birokrasi**

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka



mempunyai keinginan kuat (komitmen) untuk melakukannya, implementasi bisa masih jadi belum efektif karena ketidakefisiensinya struktur birokrasi. Oleh karenanya, dalam pengimplementasian Permendiknas No. 19 tahun 2007 tentang standar pengelolaan pendidikan oleh satuan pendidikan Dasar dan menengah, harus juga memperhatikan faktor struktur organisasi ini, dimana struktur organisasi birokrasi ini juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan program. Mengenai bentuk interaksi antar faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini dapat dilihat pada gambar 2.1

Gambar 2.1 : Interaksi antara Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan



Sumber: George C. Edwards III, 1980

Berdasarkan bagan 2.1 dapat dikemukakan bahwa pengarahannya yang disampaikan dengan tidak akurat, tidak jelas dan tidak konsisten, menyebabkan adanya kebingungan bagi para implementor di lapangan dalam mengimplementasi kebijakan tersebut. Pada pihak lain, komunikasi yang terlalu mendetail, dapat merendahkan moral dan mengurangi kebebasan para implementor, memungkinkan terjadinya perubahan arah kebijakan dalam pelaksanaannya di lapangan, dan terjadinya pemborosan sumber daya, seperti kecedasan, kreativitas, dan daya adaptif staf.

Agen implementor tidak lebih sekedar “robot” yang sebatas menjalankan prosedur tetap (prostep) suatu kebijakan. Jadi dampak

komunikasi terhadap implementasi juga dirasakan melalui sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Sumber daya juga mempunyai pengaruh tidak langsung pada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai cara. Tidak cukupnya staf pelaksana juga menyebabkan tidak tercapainya apa yang menjadi arah suatu kebijakan. Jika sumber daya yang tersedia cukup banyak, menyebabkan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan itu melakukan persaingan ketat di antara mereka sendiri untuk menjaga kepentingan pribadi dan organisasinya.

Jadi dengan bertumpu pada penjelasan di atas, maka jelas bahwa faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Masing-masing faktor tersebut saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lainnya, yang pada akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn berpendapat dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakannya yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (performance).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, control, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur (masalah ini meyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatnya dalam organisasi yang bersangkutan).

Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas Dasar pandangan seperti ini Van Metter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- b. Jangkauan atau lingkup kesempatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesempatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

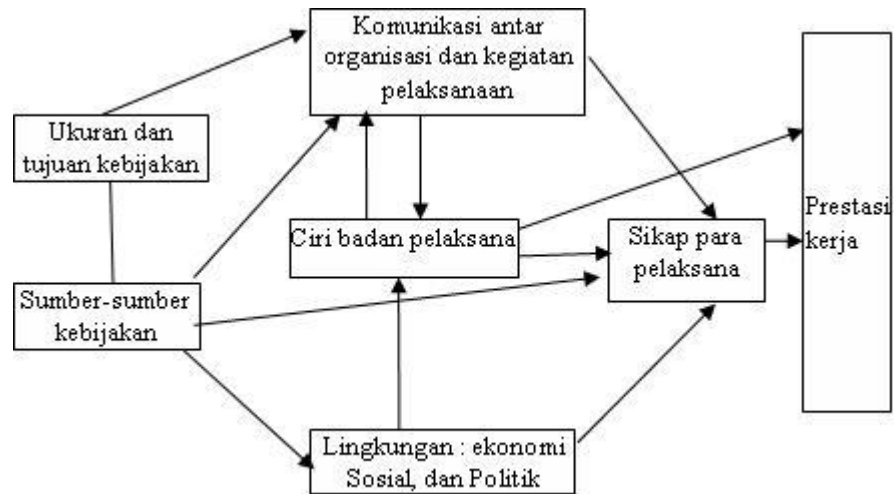
Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (independent variable) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas ini ialah :

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri-ciri atau Sifat Badan / Instansi Pelaksana
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- e. Sikap para pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, politik

Variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan

kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

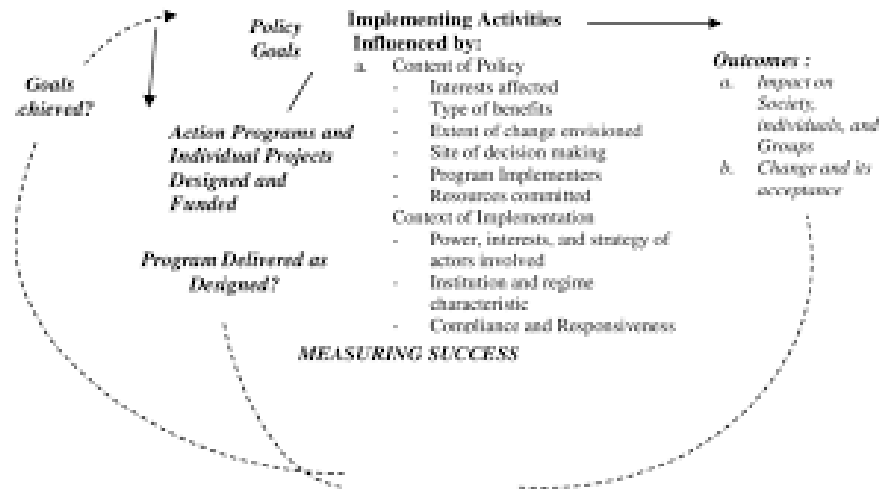
Gambar 2.2: Model Proses Implementasi Kebijakan



**Sumber:** DS Van Metter and Van Horn, *The policy Implementation Process; A Conceptual Framework, Administration and Society*, 1975, halaman 445-448

Berdasarkan pengertian “implementasi” dari Grindle, ia menyusun konseptual dan kerangka pemikiran mengenai implementasi sebagai suatu proses politik dan proses administrasi. Pertanyaan pertama mengenai “content” (isi). Pengaruh atau akibat apa yang dapat terjadi oleh karena isi program itu sendiri terhadap proses implementasi. Pertanyaan kedua, menyangkut “context” (yaitu kondisi lingkungan) yang mempunyai kaitan pengaruh atau hubungan terhadap implementasi. Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, Grindle mengemukakan Model Implementasi seperti gambar bagan 2.3.

**Gambar 2.3 : *Implementation As A Political and Administrative Process***



Keterangan gambar bagan 2.3 di atas bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan ditentukan oleh 2 variabel yakni variabel isi (content) dan variabel context. Variabel content terkait dengan apa yang ada dalam kebijakan publik terhadap implementasi. Sedangkan variabel context terkait dengan bagaimana konteks politik dan aktivitas administrasi mempengaruhi kebijakan yang di implementasikan.

Variabel Content meliputi 6 unsur yaitu:

1. Interest yaitu pihak yang kepentingannya dipengaruhi Bahwa kebijakan yang dibuat membawa dampak terhadap macam kegiatan politik yang di “stimuli” oleh proses pembuatan kebijakan.
2. Type of Benefits yaitu jenis manfaat yang bisa diperoleh Program untuk menyediakan manfaat kolektif lebih mungkin untuk di implementasikan. Program memberikan manfaat yang dapat dibagi habis dan bersifat partikularistik / khusus mempertajam konflik.
3. Extent of Change Envisioned yaitu jangkauan perubahan yang diharapkan Program jangka panjang, menuntut perubahan perilaku cenderung mengalami kesulitan implementasinya.
4. Site of Decision Making yaitu letak pengambilan keputusan Semakin tersebar implementor (secara geografis, organisasi), maka semakin sulit tugas implementasi program.
5. Program implementors yaitu pelaksana-pelaksana program Kualitas pelaksana mempengaruhi keberhasilan.

**6. Resource Comitted** yaitu sumber-sumber yang dapat disediakan.

Tersedianya sumber daya yang memadai untuk mendukung program. Variabel Context meliputi 3 unsur yaitu :

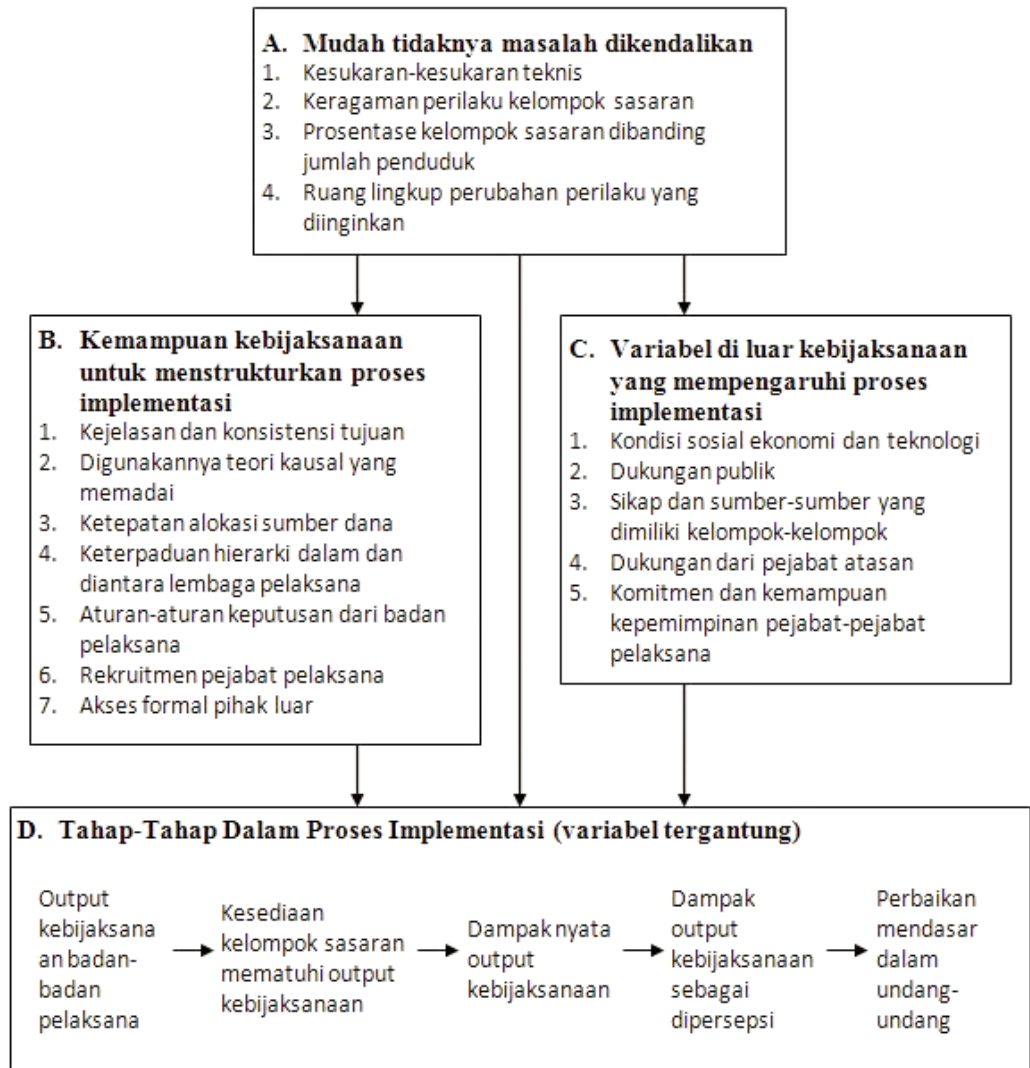
- 1) Power, interestis, and Strategies Of Actors Involved yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat. Keterlibatan pihak-pihak tersebut ditentukan oleh isi dan bentuk program yang diadministrasikan
- 2) Institution and Rezime Characteristics yaitu ciri-ciri kelembagaan / rezim, kemampuan atau kekuasaan dari pihak yang terlibat dalam serta ciri rezim di mana berinteraksi akan memudahkan penilaian terhadap peluang-peluang untuk mencapai tujuan kebijakan atau tujuan program.
- 3) Compliance and Responsiveness yaitu konsistensi dan daya tanggap, Pejabat harus memusatkan perhatian pada : bagaimana mencapai konsistensi tujuan dalam kebijakan. Mereka harus mampu merubah sikap-sikap menentang dari yang dirugikan oleh program menjadi menerima.

Kedua Ahli Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan- tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel – variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan ada 3 kategori yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijakan ini dapat dilihat secara jelas pada Gambar 2.4

Gambar 2.4 Kerangka Konseptual Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Edisi Kedua, Jakarta : Bumi Aksara.

Implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (dependent variable). 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. Mazmanian dan Sabatier (1986), menjelaskan bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik yang dilakukan dalam konteks manajemen adalah berada di dalam kerangka organizing-leading-controlling yang dapat diartikan bahwa ketika kebijakan sudah dirumuskan, maka tugas selanjutnya adalah

mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan implementasinya, serta melakukan pengendalian pelaksanaan atau implementasi kebijakan tersebut. Pandangan terhadap proses implementasi yang diungkap oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Stoner dan Gilbert, 1996) dilakukan elaborasi secara visual dalam konteks manajemen implementasi kebijakan publik yang dapat membantu dinamisasi proses implementasi kebijakan itu sendiri.

### ***2.3.5 Konsep Model Implementasi Kebijakan***

Model implementasi yang dikembangkan oleh para ahli banyak sekali, unruk lebih memahaminya dapat dilihat dari pembahasan berikut :

#### **1. Model Pendekatan Top-Down**

Model implementasi Top-Down (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan. Hood (1976) menyatakan implementasi sebagai administrasi yang sempurna. Gun (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya. Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab, 1997), memandang implementasi kebijakan sebagai those actions by publik or provide individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision (tindakan-tindakan yang oleh individu-individu / pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Dalam teorinya, Van Meter dan van Horn beranjak dari suatu argumentasi bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilakukan. Selanjutnya keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan prestasi kerja



(performance). Mereka menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam proses implementasi ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing-masing orang dalam organisasi? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Atas dasar pandangan tersebut diatas, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut (1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan (2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal tersebut ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi semacam itu, dalam pengertian bahwa implementasi kebanyakan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, bagi mereka yang mengoperasikan program dilapangan relatif tinggi.

Selain Van Meter dan Van Horn, model top-down dikemukakan juga oleh Mazmanian dan Sabatier (Stillmen, 1988) dan Hill (1993) kedua tokoh ini meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Model top-down yang dikemukakan oleh kedua ahli ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model top-down paling maju, Karena keduanya telah mencoba mensintesis ide-ide dari pencetus teori model top-down dan bottom-up menjadi enam kondisi bagi implementasi yang baik, yaitu :

- a. Standar evaluasi dan sumber yang legal
- b. Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan
- c. Integrasi organisasi pelaksana, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran
- d. Para implementator mempunyai komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan.

e. Dukungan dari kelompok–kelompok kepentingan dan kekuatan dalam hal ini legislatif dan eksekutif

f. Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut

Oleh kedua tokoh disadari pula bahwa bila kondisi–kondisi diatas terpenuhi bukan berarti ada jaminan mutlak bahwa implementasi itu akan benar– benar berjalan efektif. Ada faktor–faktor lain yang harus diperhatikan Oleh Mazmanian dan Sabatier faktor tersebut disebut suboptimal conditional yaitu kondisi dimana, para legislator atau para perumus kebijakan menghadapi : (1) Informasi yang tidak valid, (2) Konflik tujuan dan kompleksitas politik di legislatif, (3) Kesulitan melakukan aktifitas, terutama pada implementasi dan evaluasi yang dibebaskan oleh tidak jelasnya masalah, (4) Tidak adanya dukungan dari kelompok kepentingan, dan (5) Validitas, teknik dan teori yang tidak memadai. Mazmanian dan Sabatier (Wibawa, 1994) membuat proses model implementasi kebijakan dengan a frame work implementation yang mempengaruhi tercapainya tujuan dengan 3 (tiga) kategori besar yaitu : a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara cepat proses implementasi c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier (Islamy, 2001) menegaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan secara optimal ada enam syarat yaitu : a. Adanya tujuan yang ditetapkan secara legal / sah, jelas dan konsisten b. Adanya landasan teori sebab akibat yang tepat pada setiap perumusan dan implementasi kebijakan yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan akhir yang diinginkan Proses implementasi yang distruktur secara legal guna mendorong adanya atau timbulnya kepatuhan dari para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran d. Adanya komitmen dan kecakapan (politik dan manajerial) yang dimiliki oleh para aparat pelaksana untuk memanfaatkan sumber– sumber bagi tercapainya tujuan kebijakan e. Adanya dukungan politik yang aktif dari para pemegang kekuasaan (eksekutif, dan legislatif) dan kelompok kepentingan f. Prioritas pelaksana tujuan kebijakan pokok/utama tidak boleh terganggu oleh adanya kebijakan lain yang bertentangan, atau adanya perubahan kondisi sosial ekonomi tidak boleh mengganggu secara substansial terhadap pelaksanaan teknis dan dukungan politik serta teori sebab– akibat dari pelaksanaan kebijakan / program yang ada.

Model implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier pada dasarnya tidaklah jauh berbeda dengan model implementasi top-down yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975); Hood (1976); Gun (1978) dan Grindle (1980) yaitu dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Perbedaannya, pemikiran dari Mazmanian dan Sabatier ini menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis). Disamping itu model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanis atau linier, maka penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai target group dan juga peran dari aktor lain. Disinilah kelemahan pendekatan Mazmanian dan Sabatier tersebut dalam menjelaskan proses implementasi yang terjadi jika dibandingkan dengan model yang digunakan oleh Edwards III, melalui analisis faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi yang dimiliki oleh masing-masing pelaksana program.

## **2. Model Pendekatan *Bottom-Up***

Pendekatan Bottom-Up ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (promised land), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam “service delivery” di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktivitas dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan “kontak” sebagai sarana untuk mengembangkan teknik network guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan Nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari street level bureaucrats (the bottom) sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (the top) di sektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bargaining (eksplisit atau implisit) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan Bottom-Up pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atau kompleks masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang

menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan.

### **3. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)**

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier sintesanya mengkombinasikan unit analisis bottom-upers, 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 instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan 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, 1987).

Usaha yang ketiga untuk mensintesakan unsur-unsur pendekatan top-down dan bottom-up dikembangkan oleh Goggin. Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya.

Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor Nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel top-down maupun bottom-up.

#### **2.3.6 Konsep Pendekatan Implementasi Kebijakan**

Beberapa pendekatan yang seringkali digunakan oleh para ahli dalam menjelaskan dan mengungkap aktivitas implementasi kebijakan publik adalah dapat dibagi kedalam beberapa jenis pendekatan diantaranya pendekatan politik (political approaches), pendekatan struktural (structural approach), pendekatan prosedural

(procedural and managerial approaches) serta pendekatan berperilaku (behavioral approaches).

Masing-masing pendekatan tersebut memiliki karakteristik dan metode kajiannya masing-masing dalam memahami fenomena implementasi kebijakan publik selama ini.

### **1. Pendekatan Politik**

Istilah politik yang digunakan pada pola pendekatan ini adalah mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruh diantara dan yang terjadi dalam organisasi birokrasi. Asumsi Dasar dari pendekatan ini adalah penjelasan implementasi tidak terlepas dari proses kekuasaan yang terjadi dalam keseluruhan proses kebijakan publik, seperti di contohkan adanya beberapa kelompok penentang kebijakan yang berusaha untuk memblokir usaha dari berbagai pendukung kebijakan yang ada yang serta merta dapat menjadi faktor penghambat dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan publik. (Abdul Wahab, 2004).

Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan publik pada akhirnya akan sangat bergantung pada kesediaan dan kemampuan berbagai kelompok yang dominan dan berpengaruh (atau terdiri dari berbagai koalisi kepentingan) untuk memaksakan kehendak mereka. Dalam kondisi tertentu distribusi kekuasaan mungkin dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan publik secara formal telah disahkan.

### **2. Pendekatan Struktural**

Pemanfaatan pendekatan struktural ini banyak dapat kontribusi hasil pemikiran dari studi dan ahli organisasi yang mengesahkan pada pentingnya mempelajari arus dan pola serta mekanisme organisasi dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik dalam pendekatan ini diketengahkan bahwa implementasi membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif, proses pembuatan kebijakan secara keseluruhan menjadi sangat linier, dan hubungan antara kebijakan dan implementasi mendekati yang dinyatakan oleh Barret dan Fudge (1981) sebagai urutan Policy-Action-policy continuum.

Secara umum dapat diungkap melalui pendekatan ini bahwa struktur yang bersifat ‘organis’ nampaknya sangat relevan untuk situasi implementasi dimana perlu untuk merancang bangun berbagai struktur yang mampu melaksanakan suatu kebijakan publik yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan melakukan rancangan terhadap suatu struktur khusus yang sekali bangun langsung diimplementasikan.

### **3. Pendekatan Prosedural dan Managerial**

Memiliki struktur yang relevan terhadap proses implementasi kebijakan publik barangkali kurang begitu penting bila dibandingkan dengan upaya untuk mengembangkan proses dan prosedur yang tepat, termasuk dalam hal ini adalah proses dan prosedur managerial dan berbagai teknik dan metode yang ada. Dalam hal ini prosedur yang dimaksud adalah diantaranya yang terkait dengan proses penjadwalan (scheduling), perencanaan (planning) dan pengawasan (controlling) kebijakan publik.

Bentuk dan wujud dari pendekatan yang bersifat managerial ini diantaranya dapat dilihat pada perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (network planning and controlling) atau seringkali diistilahkan dengan NPC. Pendekatan ini menggambarkan suatu kerangka kerja di mana proyek dapat direncanakan dan proses implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi berbagai tugas yang harus diselesaikan, urutan logis pelaksanaannya di mana tugas itu harus diselesaikan.

### **4. Pendekatan Keperilakuan (Behavioral Approach)**

Berkenaan dengan pendekatan struktural seperti dijelaskan sebelumnya adalah memiliki berbagai kelemahan dan kekurangan baik dalam proses maupun pada paradigma dan metodenya. Perilaku manusia beserta berbagai sikapnya yang ada harus pula dipengaruhi kalau kebijakan itu ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan ini diawali dengan suatu kesadaran bahwa sering kali penolakan terhadap proses perubahan yang sedang dan akan terjadi. Dalam kenyataannya berbagai alternatif kebijakan yang tersedia jarang sekali yang sederhana seperti menerima dan menolak dan pada prinsipnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap yang ada, mulai dari penerimaan aktif hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, dan penolakan dalam bentuk pasif hingga ke penolakan dalam bentuk aktif.

Penerapan analisis keperilakuan (behavioral analysis) pada berbagai masalah manajemen yang paling terkenal adalah yang seringkali disebut oleh para penganut aliran organisasi sebagai “organizational development” atau pembangunan organisasi. Pendekatan ini adalah suatu penekanan pada proses untuk menimbulkan berbagai perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu keperilakuan (Eddy, 1981). Di samping itu, pengembangan organisasi juga merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen dimana seorang konsultan bertindak selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi yang ada termasuk pada dimensi sikap dan perilaku dari pegawai yang menduduki posisi kunci.

### ***2.3.7 Evaluasi/Dampak Implementasi Kebijakan***

Dampak kebijakan merupakan salah satu dari lingkup studi analisis kebijakan dan telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan yaitu dimaksudkan untuk mengkaji akibat–akibat suatu kebijakan, atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari implementasi kebijakan membahas “hubungan antara cara–cara yang digunakan dan hasil yang dicapai”.

Dampak kebijakan disini adalah seluruh dampak pada kondisi dunia nyata (the impact of a policy is all its on real-world conditions). Konsep evaluasi dampak yang mempunyai makna yang hampir sama dengan konsep kebijakan di atas, yaitu didefinisikan oleh Thomas R.Dye (1981), sebagai, policy evaluation is learning about the consequences of publik policy. Dalam definisi yang lebih kompleks dinyatakan bahwa policy evaluation is the assessment of the overall effectiveness of two or more programs in meeting common.

Evaluasi kebijakan dengan demikian merupakan kegiatan untuk menunjukkan signifikansi dari sebuah proyek atau program terhadap akibat–akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program. Dalam dampak kebijakan dibedakan antara policy impact/outcomes dan policy output. Policy impact / policy outcomes adalah akibat–akibat impact / outcomes dan policy output. Policy impact / policy outcomes adalah akibat–akibat dan konsekuensi–konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan yang dimaksud dengan policy output adalah apa–apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan (Islamy, 1994).

Dari pengertian ini maka dampak mangacu pada adanya perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan. Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, menurut Islamy (1994) akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (intended) maupun yang negative (unintended). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan, maka dapat dijadikan alat salah satu tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

Sejalan dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier (1987) mengatakan bahwa mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang terjadi sebuah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu.

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan didepan maka dapat diketahui bahwa tiap pisau analisa yang dikemukakan oleh tiap tokoh memiliki nilai plus dan minus. Agar lebih memudahkan membahas permasalahan interaksi aktor dalam implementasi Permendiknas No. 19 tahun 2007, maka penulis menggunakan pendekatan Mazmanian dan Sabatier sebagai pisau analisa untuk mengupas permasalahan tersebut.

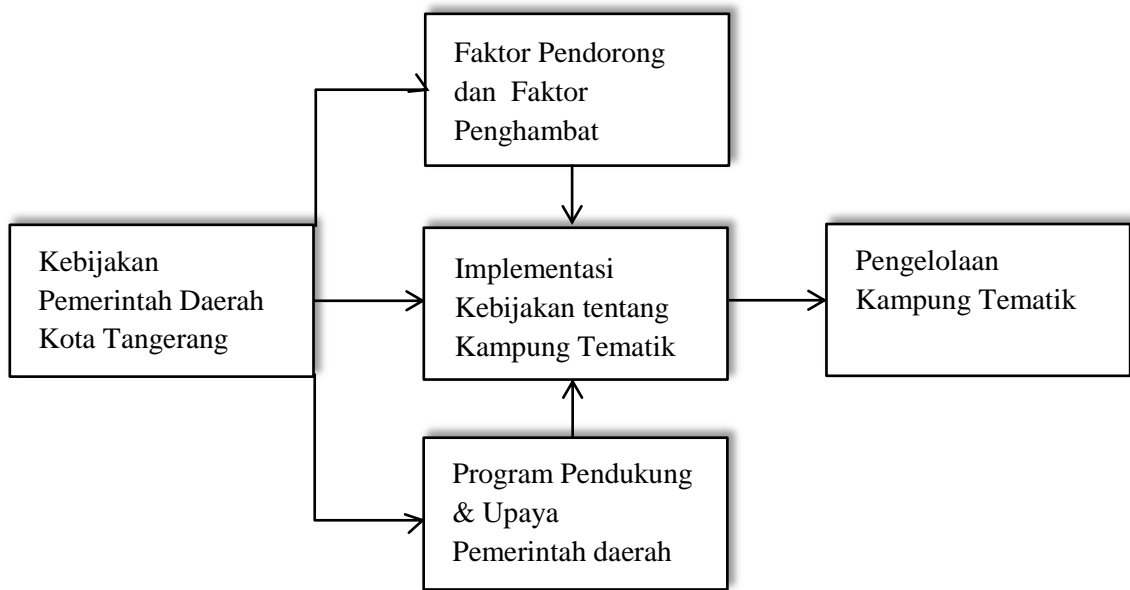
## **2.4 Kerangka Berpikir**

Implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari adanya sebuah kebijakan tertentu. Pada tahap ini, perlu adanya upaya atau usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah agar dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut bisa sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Hasil dari implementasi kebijakan yang baik akan menghasilkan sebuah sistem pengelolaan kampung tematik sesuai dengan harapan. Apakah sampai saat ini



program kampung tematik sudah dikelola dengan baik, institusi-institusi mana yang ditunjuk terlibat dalam pengelolaan kampung tematik. Selain itu, dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut apakah ada faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan tersebut dan juga apakah ada faktor-faktor yang menghambat dalam implementasi kebijakan, sehingga hal itu menjadi tantangan tersendiri dalam pengembangan program kampung tematik.



Gambar 2.5  
Kerangka Berpikir Penelitian