

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. KONSEP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

2.1.1. Definisi Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster (Wahab, 2006: 64), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65), implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/ pejabat atau kelompok pemerintah/ swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

2.1.2. Hakikat Implementasi Kebijakan

Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2010: 87) adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dan suatu kebijakan.

2.1.3. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Studi implementasi secara sungguh-sungguh dianggap muncul pertama kali pada tahun 1970-an ketika Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) menerbitkan buku *Implementation* dan Erwin Hargrove (1975) dengan bukunya *The Missing Link: the study of Implementation of Social Policy* yang mempertanyakan *missing link* antara formulasi kebijakan

dan evaluasi dampak kebijakan dalam studi kebijakan publik. Sejak saat itu, studi tentang implementasi mulai marak, terutama karena fakta menunjukkan berbagai intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah sosial terbukti tidak efektif.

Hargrove menyatakan bahwa selama ini studi tentang *public policy* hanya menitik beratkan pada studi tentang proses pembuatan kebijakan dan evaluasi. Tetapi mengabaikan permasalahan pengimplementasian. Proses administrasi antara formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap sebagai kotak hitam (*black box*) yang tidak berhubungan dengan kebijakan (terutama karena budaya administrasi di negara Inggris yang bersifat relatif tertutup). Hingga akhir tahun 1960-an, anggapan umum bahwa mandat politik dalam *policy* sudah sangat jelas dan orang-orang administrasi akan melaksanakannya sesuai dengan yang diinginkan oleh atasannya.

Secara umum, yang membuat perbedaan pendekatan dalam teori implementasi berkaitan dengan hal berikut ini:

- a. Keragaman isu-isu kebijakan atau jenis kebijakan. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda menghendaki perbedaan pula karena ada jenis kebijakan yang sejak awal diformulasikan sudah rumit dengan melibatkan banyak faktor dan banyak aktor. Ada pula yang relatif mudah. Kebijakan yang cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan yang lebih sederhana.
- b. Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda. Kebijakan yang sama dapat diimplementasikan dengan cara yang berbeda bergantung pada sistem politik serta kemampuan sistem administrasi negara yang bersangkutan.

2.1.4. Pendekatan Rasional *Top-Down* dalam Implementasi Kebijakan

Pendekatan ini pertama kali muncul saat studi implementasi mulai menjadi kajian serius sekitar awal tahun 1970-an. Pendekatan ini bersifat top-down, yang mengasumsikan bahwa hal-hal yang sudah diputuskan (*policy*) adalah alternatif terbaik, dan agar mencapai hasil maka kontrol administrasi dalam pengimplementasiannya adalah hal yang mutlak. Ciri dari pendekatan ini adalah memandang pembuatan kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional. Implementasi adalah melaksanakan tujuan yang telah dipilih dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan. Implementasi kebijakan merupakan proses administrasi yang terpisah dari penentuan kebijakan (yang bersifat politik).

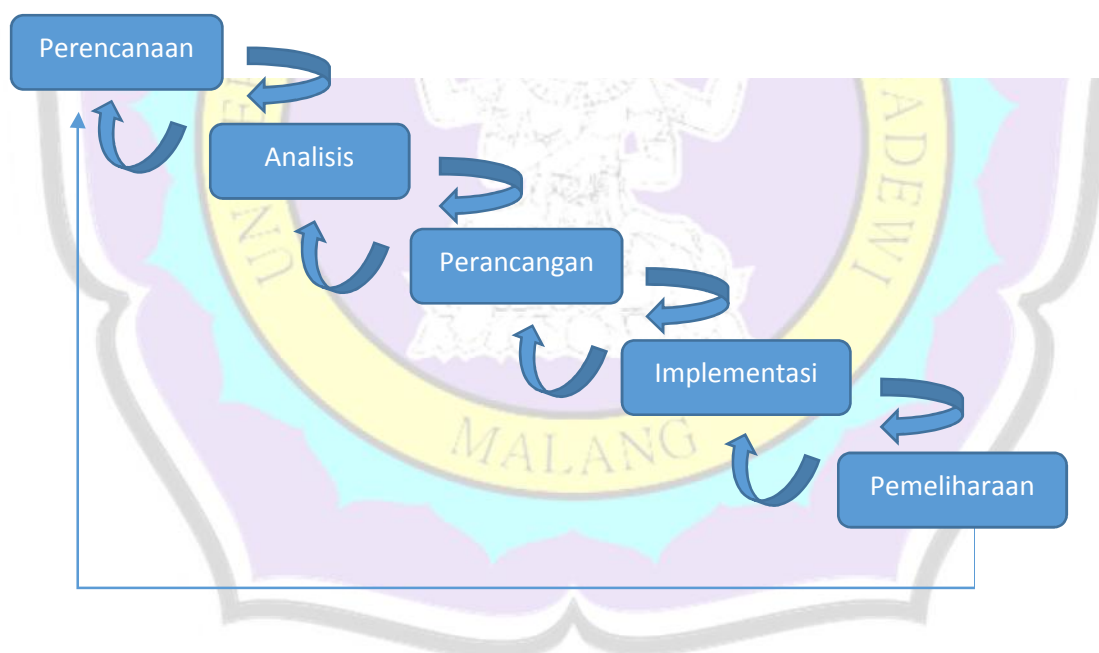
Dengan demikian, implementasi sebagai proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan (pressman dan wildavsky, 1973). Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa setiap kegagalan kebijakan dalam mencapai dampak yang diinginkan, harus di cari faktor-faktornya dari kegagalan proses implementasi pembangunan mata rantai hubungan sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak. Berikut beberapa tokoh, karakteristik dan hasil karya pendekatannya.

1. Pendekatan Jeffrey Pressman dn Aaron Wildavsky: defisit implementasi (1973)

Karya Pressman dan Wildavsky adalah model implementasi yang pertama kali muncul. Tulisan mereka yang berjudul *implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Oleh karena itu kerjasama, koordinasi dan kontrol memegang peranan sangat penting. Jika tindakan tergantung pada kaitan dari mata ranyai implementasi, tingkat kerjasama antar departemen yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati 100%. Apabila ada hubungan kerja sama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, akan

menyebabkan kegagalan implementasi. Rumusan Pressman dan Wildavsky ini melihat bahwa persoalan implementasi dan tingkat keberhasilannya bisa dianalisis secara matematis.

Rumusan mereka mungkin berguna ketika *policy implementasi* tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga faktor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungkan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Akan tetapi, rumusan ini sulit diterapkan pada kebijakan yang melibatkan berbagai aktor, apa lagi mengingat hubungan antar aktor dari berbagai organisasi/ departemen sangat jarang berlangsung mulus karena masing-masing juga mengejar pencapaian tujuannya. Pendekatan Game Theory mungkin lebih bisa dimanfaatkan dari pada teori probabilitas untuk menganalisis implementasi.



Gambar 2.1. Model implementasi kebijakan jeffrey pressman dan aaron wildavsky

Sumber: Defisit Implementasi (1973)

2. Pendekatan Donald Van Meter dan Carl Van Horn: Perspektif Teoritis Proses Implementasi Kebijakan (1975)

Dalam Tulisannya yang relatif singkat “*the policy implementation process*” pada jurnal *administration and society*, vol 5 no.4 tahun 1975, Donal Van Meter dan Carl Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai:

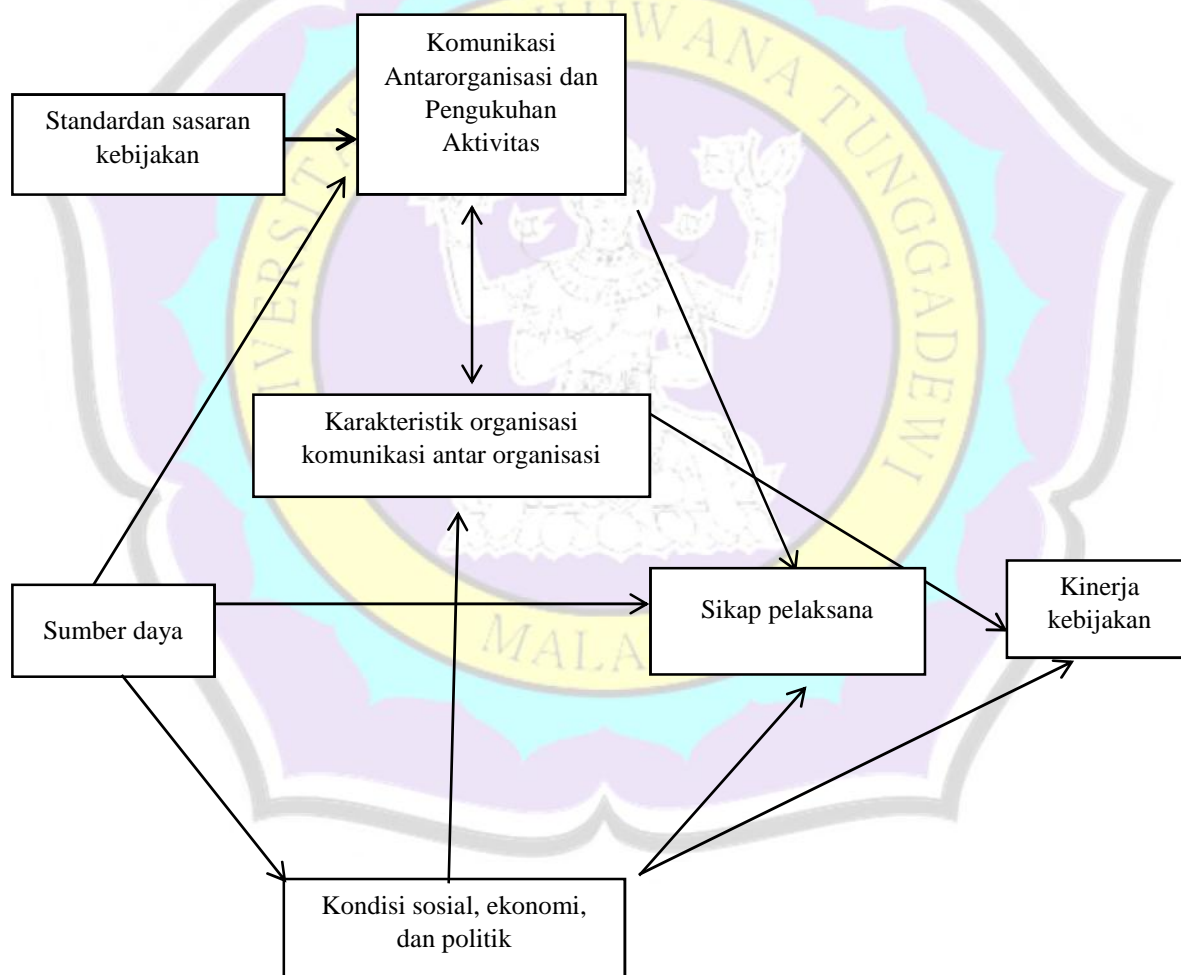
“ *policy implamataion encompasses those by publik and privat individual (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in the prior policy decisions. This includes both one-tome efforts to transform decision into operational terms, as well as contuining efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.*” (Van Meter dan Van Horn, 1975:447).

Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa ada enm variabel (kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapaat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut:

- a. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
- b. Sumber daya (dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi).
- c. Kualitas hubungan interorganisasi. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.
- d. Karakteristik lembaga/organisasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif, serta keberkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).

- e. lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi:seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi kondisi sosial konomi yang ada bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut: apakah elite mendukung implementasi).
- f. disposisi atau tanggapan atau sikap para pelaksanaan (termaksud pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan sikap, sikap atas kebijakan, serta intensitas sikap).

Untuk lebih jelasnya model Van Meter dan Van Horn tampak pada gambar dibawah:



Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Sumber : Diadaptasi dari Van Meter dan Van Horn (1975:460)

Karena hanya merupakan sebuah artikel, penjelasan Van Meter dan Van Horn mengenai modelnya kurang terperinci. Menurut Mazmanian dan Sabatier, model ini memiliki keterbatasan, yakni mendistribusi barang dan pelayanan dan terlalu abstrak dengan kategori yang tidak jelas bentuknya serta variabelnya sulit untuk dioperasionalkan. Sebagai sebuah artikel, gaung tulisan mereka cukup memancing minat para pemerhati implementasi sehingga modelnya selalu disebut-sebut dalam karya penulis implementasi berikutnya. Tidak berlebihan jika dikatakan karya karya atau model yang mereka maksudkan sebagai upaya memberikan sebuah perspektif teori bagi studi implementasi yang dirasakan sangat kurang, telah cukup berhasil menggugah para akademis lain untuk mengikuti jejak sehingga muncul berbagai model implementasi kebijakan.

3. Pendekatan Eugene Berdach: The Implementation Game.

Eugene Berdach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What Happen After a Bill Become a Law?* Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu policy tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tetapi juga sampai tahap pelaksanaan kebijakan tersebut

Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah policy tidak tercapai. Menurut, sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar menawar, persuasi, dan manuver dalam kondisi ketidakpastianoleh orang dan kelompok untuk memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka.

Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi. Dengan kata lain proses implementasi telah berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan diantara para aktor pelaksanaanya.

Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah policy karena dapat mengakibatkan terpecahannya sumber daya, kaburnya tujuan, dilema dan kesulitan administrasi, dan terkurasnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisasidampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada dua hal berikut.

- a. Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*). Artinya pembuat policy harus memperkirakan skenario proses implementasinya berikut syarat syarat yang dibutuhkan agar policy agar dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, pelaksanaanya, koordinasi antar pelaksana sumberdaya yang cukup). Dengan penulisan skenario implementasi, kesulitan yang muncul dalam prosel implementasi akan lebih mudah diantisipasi.
- b. *Fixing the game*. Artinya, politisi (*the top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam policy harus mengikuti keseluruhan jalan implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan yang terjadi diantara para implementator (jika perlu dengna tawar menawar, persuasi, dan manuver).

Lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies To Work Together*(1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan dan menekan pentingnya pendekatan informal, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan policy.

4. Pendekatan Christopher Hood (1978)

Hood dalam bukunya *limit to administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna, yaitu sebagai berikut.

- a. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
- b. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas
- c. Orang-orangnya dapat dipastikan melaksanakan hal-hal yang diminta
- d. Harus ada komunikasi dari dalam dan antar organisasi.
- e. Tidak ada tekanan waktu.

Tentunya akan sangat sulit memenuhi kriteria tersebut agar sebuah kebijakan terimplementasikan dengan sempurna, terlebih karena beberapa kebijakan tidak harus dilaksanakan dengan aturan seperti di atas jika ingin berhasil.

Mungkin karena Hood menyadari keterbatasan tersebut, ia memberikan judul yang ironi bagi bukunya, sebagai contoh beberapa dekade yang lalu ketika kebijakan keluarga berencana yang bersifat sentralis dan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan acuan tertentu justru gagal ketika diterapkan di Irian Jaya.

Norma keluarga kecil bahagia sejahtera yang ditafsirkan tunggal: dicapai melalui pembatasan kelahiran, di Irian Jaya justru dituding sebagai program jawaisasi dan islamisasi. Kecurigaan itu disebabkan program yang bersifat nasional tanpa memperhatikan keunikan wilayah dan masyarakatnya, jumlah kelahiran terbatas oleh proses seleksi alam, sementara program transmigrasi dari Jawa yang umumnya beragama Islam juga berlangsung apada saat bersamaan

5. Pendekatan Brian W. Hogwood Dan Lewis A Gunn: Implementasi Yang Sempurna(1978)

Hogwood dan Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *Top-down* dalam proses implementasi, meskipun banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka, pendekatan *bottom-up* yang cenderung

mendekati permasalahan implementasi kasus perkasus dianggap tidak menarik karena pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukan suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka bermula dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi sering mengalami kegagalan, kemudian dikembangkan dalam tulisannya yang berjudul *Policy Analysis For The Real World* (1984).

Dalam buku tersebut mereka memberikan proporsi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan antara lain sebagai berikut.

- a. Situasi diluar /badan organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*That circumstances external to the implementing agency do not inpose crippling constrains*).
- b. Tersedia cukup waktu dan sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*).
- c. Tidak adanya kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termaksud sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in term of overall resources but also that each atages in the implementation process the required combination of resources is actually available*).
- d. Kebijakan yang diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid (*the that policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
- e. Hubungan sebab akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sedikit mungkin ada hubungan antara atau intervening variable (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
- f. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jika melibatkan lembaga lain hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga yang sangat minim, (*that there is a single implementing agency that need not*

depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency, relationships are minimal in number and importance).

- g. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*).
- h. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh tiap-tiap pihak yang terlibat dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail, dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*).
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*).
- j. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*that those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mencapai implementasi yang sempurna, mungkin ketika dapat mengontrol seluruh sistem administrasi, sehingga kondisi yang mereka buat di atas dapat terpenuhi. Mereka memandang bahwa proposisi adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit, bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya.

Bagi negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke-10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana adalah tidak mungkin.

Bagi negara-negara berkembang syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebu**h** banyak lagi, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumberdaya secara menyeluruh (SDM, Dana, Skils, dan teknologi) bagi setiap program yang diimplementasikan. Karena keterbatasan sumber daya(dan waktu) banyak kebijakan, (program) yang harus dilaksanakan secara inkremental.

Selain itu syarat ke-8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna tidak harus sedemikian ketat karena implementator lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementator yang sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam dilapangan.

6. Pendekatan Gorge Charles Edwards III: Pendekatan Masalah Implementasi (1980)

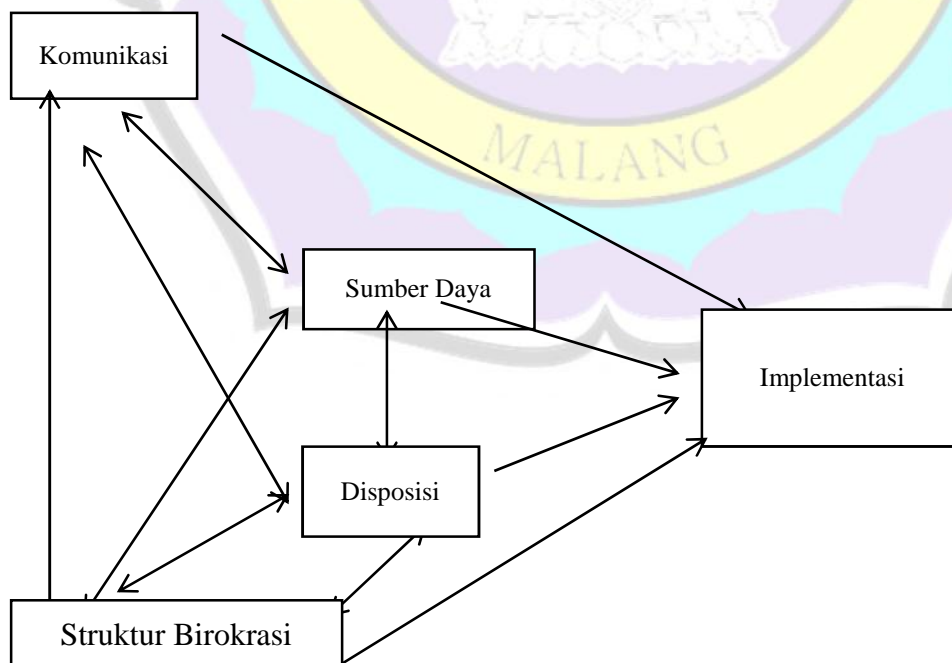
Karyanya tidak pernah dikutip dan dibahas oleh para penulis asing (Amerika dan Inggris) dalam buku tentang kebijakan publik khususnya dalam kajian dalam implementasi kebijakan. Akan tetap, karya Edwards paling banyak dikutip oleh penulis dan pemerhati implementasi diIndonesia Dibandingkan model yang dikembangkan oleh duet Van Meter dan Van Horn dibanding tulisan Van Meter dan Van Horn yang hanya sebuah artikel, paparan George C Edwards III mengenai konsep-konsep yang dibahasnya jauh lebih dalam dahn operasional . Mungkin karna alasan inilah karyanya banyak dikutip didalam negri meskipun variabel-variabel yang ia ajukan hampir serupa bahkan lebih sederhana dibanding dengan variabel-variabel yang diajukan oleh pendahulunya.

Dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* yang diterbitkan pada tahun 198, Edwards III bahwa progres implementasi adalah sebagai:

“...That state of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it effect.”

Menurut Edwards, implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijakan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan, (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaa, pengorganisasian, pengangkatan, dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Dalam model yang dikembangkannya, ia mengemukakan empat faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, “prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?” dan “Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?” dan menemukan empat variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.



Gambar 2.3. Model Hubungan antar variabel Implementasi Kebijakan Edward III

Sumber: Diolah berdasarkan pemikiran Edward III (1980: 148)

Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikappelaksanaan, dan struktur birokrasi . Keseluruhan variabel saling terhubung dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

a. Komunikasi

Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Salah satu kelemahan dalam proses implementasi kebijakan publik ini, khususnya yang terjadi di Indonesia, adalah masalah implementasinya. Salah satu faktornya adalah komunikasi yang lemah. Kelemahan komunikasi ini sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat implementasinya, tetapi juga terjadi pada saat formulasi.

Komunikasi seharusnya sudah dibangun sejak formulasi, sehingga muatan-muatan atau materi yang akan menjadi "jiwa" suatu kebijakan dapat diketahui dan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang.

Intensitas dalam mengkomunikasikan kebijakan publik pada tataran implementasi diperlukan agar dukungan dan komitmen pihak-pihak terkait dapat terbentuk.

Agustino (2006: 157) mengemukakan bahwa kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat dan konsisten. Komunikasi (pentransmisian informasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Selanjutnya, ia mengemukakan tiga indikator keberhasilan komunikasi dalam konteks kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

1) Transmisi

Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Masalah transmisi sering terjadi ketika pelaksanaan tidak menyetujui kebijakan (disposisi) dengan mendistorkan pemerintah kebijakan atau menutup komunikasi

yang diperlukan. Masalah transmisi juga terjadi ketika kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang berlapis atau tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (sumber daya).

2) Kejelasan (*Clarity*)

Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Akan tetapi, hal tersebut tidak selalu terjadi. Ada berbagai alasan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak dirumuskan secara jelas, diantaranya:

- a. Kerumitan dalam pembuatan kebijakan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif sehingga cenderung menyerahkan pelaksanaan kepada bawahan.
- b. Adanya oposisi dari masyarakat atas kebijakan tersebut;
- c. Kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut;
- d. Kebijakan baru yang para perumus belum terlalu menguasai masalah;
- e. Biasanya terjadi pada kebijakan yang menyangkut aturan hukum.

Pada bagian ini selain mengaitkan implementasi dengan tipe jenis kebijakan, tampaknya Edwards III juga banyak mengacu pada hasil studi Bardach dalam *implementasi Game*.

3) Konsistensi

Implementasi yang efektif selain membutuhkan komunikasi yang jelas, juga yang konsisten. Proses transmisi yang baik, namun dengan perintah yang tidak konsisten akan membingungkan pelaksana. Banyak hal yang menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten, di antaranya;

- a) Kompleksitas kebijakan yang harus dilaksanakan;
- b) Kesulitan yang muncul saat memulai implementasi kebijakan baru;

- c) Kebijakan memiliki beragam tujuan dan sasaran, atau bertentangan dengan kebijakan lain;
- d) Banyaknya pengaruh berbagai kelompok kepentingan atas isu yang dibawa oleh kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Sumberdaya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edwards III, yaitu sebagai berikut.

- 1) Staf, yang jumlah dan kemampuannya sesuai dengan yang dibutuhkan .
- 2) Informasi, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan tata yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
- 3) Kewenangan. Artinya, kewenangan yang dibutuhkan bagi implementator sangat bervariasi bergantung pada kebijakan yang harus dilaksanakan kewenangan dapat berwujud membawa kasus kemeja hijau, menyediakan barang dan jasa, kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, kewenangaprasarana pendukung untuk meminta kerjasamadengan badan pemerintah yang lain dan lain-lain.
- 4) Fasilitas. Fasilitas fisik termaksud hal yang penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan oleh para implementator. Fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan. Tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak efektif. Fasilitas fisik ini beragam bergantung pada kebutuhan kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu tercapai tujuan kebijakan yang

diharapkan, ada tiga unsur utama yang memengaruhi kemampuan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, antara lain sebagai berikut

- 1) Kognisi, yaitu beberapa jauh pemahaman pelaksanaan terhadap kebijakan. Pemahaman terdapat tujuan kebijakan sangat penting bagi aparat pelaksana. Apabila sistem nilai yang memengaruhi sikap berbeda dengan nilai pembuat kebijakan, implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidak mampuan administratif dari pelaksana kebijakan, ketidak mampuan dalam menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.
- 2) Arahan dan tanggapan pelaksanaan. Hal ini meliputi penerimaan ketidakberpihakan ataupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijakan.
- 3) Intensitas respons atau tanggapan pelaksana.

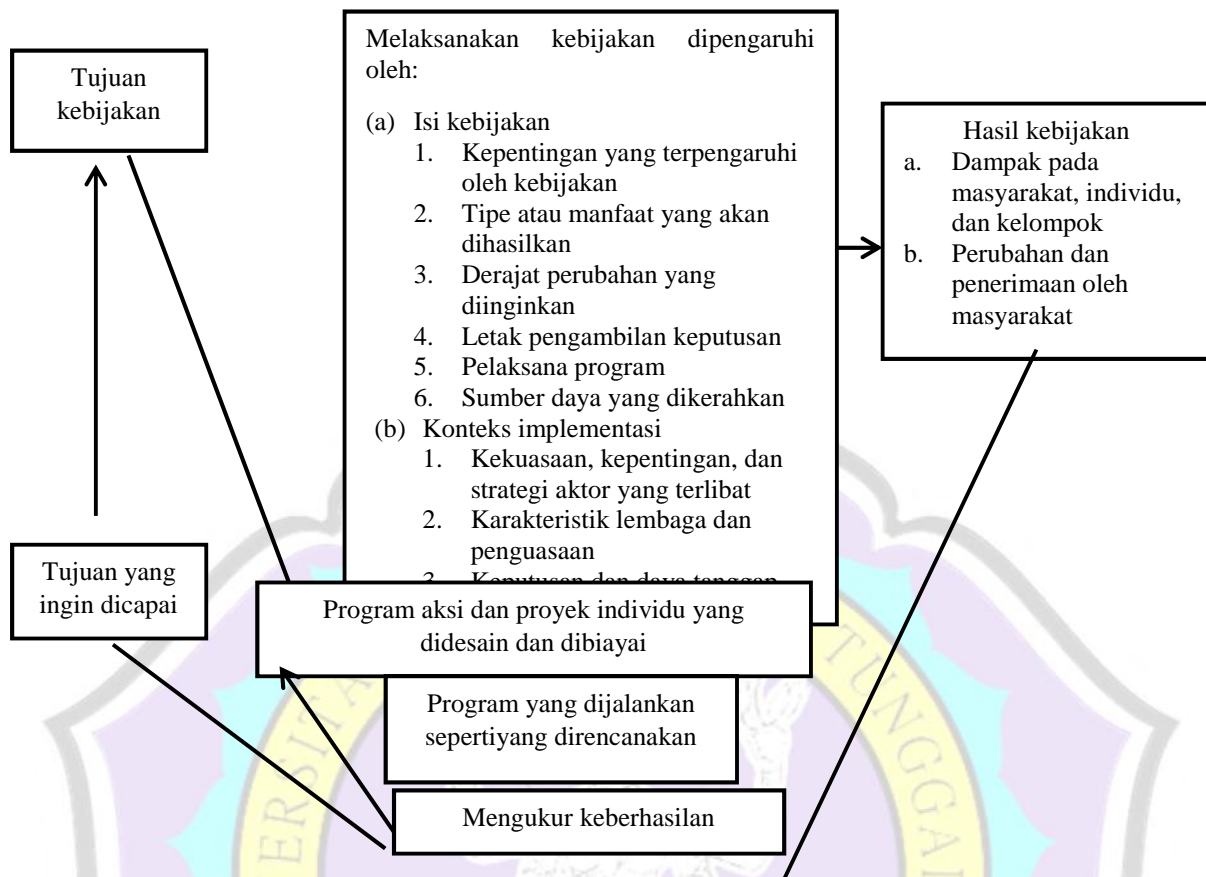
d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekan perlu adanya *Standar Operating Prosedure* SOP yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksanaan, terlebih jika pelaksanaan program lebih darisatu instansi. Ia juga mengingatkan bahwa adahkalahnya frakmentasi diperlukan ketika implementasi kebijakan memerlukan program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

7. Pendekatan Merilee S. Grindle: *Content Of Policy And Context Of Implementation* (1980)

Grindle dalam bukunya yang berjudul *politics and policy implementation in the third word* (1980) mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan bergantung pada *content* (isi) dan *context*-nya, serta tingkat keberhasilannya bergantung pada kondisi tiga variabel sumber daya implementasi yang diperlukan.





Gambar: 2.4. Implementation as a Political and Administrative Process

Sumber: Diadaptasi dari Merilee S. Grindle (1980)

a. *Content of Policy (Isi Kebijakan)*

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran, maupun dari implementornya yang merasa sulit melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindlee adalah sebagai berikut.

1) **Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program**

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian disalah satu pihak (misalnya, jenis kebijakan *redistribution* menurut kategori Ripley dan Lowie) implementasinya akan lebih muda karena tidak menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan mudah diimplementasikan karena mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

3) Jangkauan perubahan yang diinginkan

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya, kebijakan antikorupsi dan KKN yang telah berkali-kali oleh beberapa presiden RI dengan berbagai bahan pemeriksa, tetapi menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sanksi tidak dilakukan dengan konsisten

4) Kedudukan pengambil keputusan

Semakin tersebar kedudukan pengambilan keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis maupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

5) Pelaksana program

Ketika pelaksanaan program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

6) Sumber daya yang disediakan

Tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempermudah pelaksanaannya. Sumberdaya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dan lain-lain.

b. *Context of implementation*(Konteks Implementasi)

Konteks implementasi juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya karena baik mudahnya kebijakan maupun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksanaan akan mempengaruhi tindakan pelaksanaan adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin dicapai.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, terdapat suatu kemungkinan dari pelaksanaan untuk membelokan sesuatu yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

1) *Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.*

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang akan diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas sesuatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati output-nya.

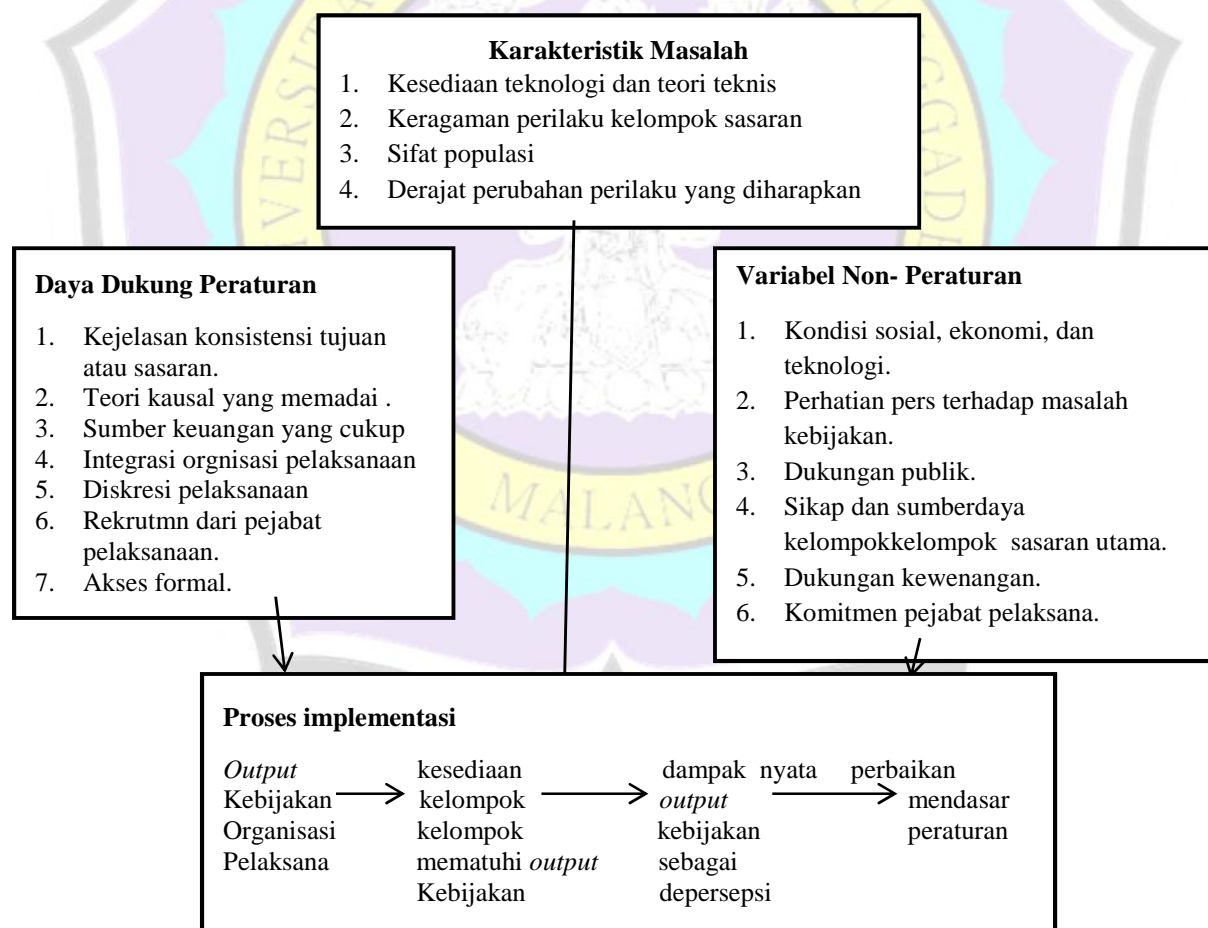
2) *Karakteristik lembaga dan penguasa*

Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai” siapa mendapatkan apa “ (misalnya, pengusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tidak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor.

2.1.4. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, berkaitan dengan implementator, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, maupun tingkat kemajemukan yang dihadapi dimasyarakat. Sumberdaya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) ada tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) lingkungan (*nonstatutory variabels affecting implementations*).



Gambar 4.5. Implementasi Kebijakan Mazmania dan Sabatier

Sumber: Subarsono (2005: 95)

a. Karakteristik Masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah akan memengaruhi mudah-tidaknya suatu program diimplementasikan.
- 2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasaran heterogen, implementasi program akan relatif lebih sulit karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program berbeda.
- 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan semakin sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan mudah diimplementasikan dari pada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, implementasi undang-undang no. 14 tahun 1992 tentang lalu lintas dan angkutan jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.

b. Karakteristik Kebijakan

- 1) Kejelasan isi kebijakan. Hal ini berarti semakin jelas dan terperinci isi sebuah kebijakan, akan mudah diimplementasikan karena implementator mudah memahami dan

menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- 3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya.
- 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar institusi pelaksanaan. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horisontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada badan pelaksana.
- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ke tiga, khususnya Indonesia salah satunya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaannya.
- 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memiliki peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan dari pada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

c. Lingkungan Kebijakan

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik lebih mudah menerima program pembaharuan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian pula, kemajuan

teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

- 2) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan intensif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat disinsentif, seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- 3) Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain
 - (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan;
 - (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditunjukkan pada badan legislatif.
- 4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

2.1.5. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan.

Menurut Grindle (1980:10) Dan Quade (1984:310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Perhatian itu perlu dirahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat, masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang dipilih diperlukan

organisasi pelaksanaan karena didalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik.

Adapun lingkungan kebijakan bergantung pada sifatnya yang positif dan negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya jika lingkungan berpandangan negatif, akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih dari tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1886:12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

- a. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- b. Adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah;
- c. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Menurut Goggin et. Al. (1990:20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerja berdasarkan variabel:

- a. Dorongan dan paksaan dari tingkat federal
- b. Kapasitas pusat/negara
- c. Dorongan dan paksaan dari tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan di tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah, semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan, dapat dilihat melalui:

- a. Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan.
- b. Bentuk kebijakan yang memuat, antara lain kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat dari seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada, dan mengoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten bergantung pada tingkat kesesuaian antara program dan pemanfaatan, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana, dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan tersebut, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dan presentasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi:

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan;
- b. Sumber kebijak;
- c. Ciri atau sifat badan instansi pelaksana;
- d. Komunikasi antarorganisasi yang berkaitan dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan;
- e. Sikap para pelaksana;
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan menjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan, dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik ketika pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, antara lain sebagai berikut.

- a. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
- b. Kelompok target, yaitu subjek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subjek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
- c. Organisasi yang melaksanakan, yaitu berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan.
- d. Faktor lingkungan, yaitu elemen dilingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi, dapat dipahami pemikiran Mzmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (Wahab, 1991: 117). Menurutnya, peran penting analisis kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel yang memengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mzmanian dan Sabatier diklasifikasikan dalam tiga kategori umum, yaitu:

- a. Mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap;
- b. Kemampuan kebijakan untuk mengyistematiskan proses implementasinya;
- c. Pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Ketiga variabel ini tersebut disebut variabel bebas yang diibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan, mencakup kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Variabel kemampuan kebijakan untuk mengyistematiskan proses implementasi, mencakup:

- a. Kejelasan dan konsisten tujuan;
- b. Ketepatan alokasi sumber daya;
- c. Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana;
- d. Aturan keputusan dari lembaga pelaksana;
- e. Rekrutmen pejabat pelaksana;
- f. Akses formal pihak luar.

Variabel diluar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi, mencakup:

- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi;
- b. Dukungan publik;
- c. Sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok;
- d. Dukungan dari pejabat atasan;
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16).

Adapun variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi, mencakup:

- a. *Output* kebijakan badan pelaksana;
- b. Kesiadaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan;
- c. Dampak nyata *output* kebijakan;
- d. Dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan;

e. Perbaikan;

2.1.6. Model-model Implementasi Kebijakan Negara

1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Guun (1978-1986)

Dalam implementasi kebijakan negara, menurut model ini terdiri atas syarat-syarat berikut.

a. Kondisi Eksternal Yang Dihadapi Oleh Badan/Instansi

Pelaksanaan tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Kendala atau hambatan pada saat implementasi kebijakan sering diluar kendali para administrator. Hambatan yang bersifat fisik, misalnya dalam pembangunan pertanian yang dipengaruhi oleh musim, kemacetan tol. Dan hama penyakit. Hambatan yang bersifat politis, misalnya kebijakan yang tidak diterima atau tidak disepaki oleh berbagai pihak (partai politik atau yang mempunyai kepentingan).

b. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu Dan Sumber-Sumber Yang Cukup Memadai

Dalam hal ini, menitik beratkan bahwa alasan yang dikemukakan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek. Selain itu, apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia, namun harus dapat dihabiskan dalam tempo yang singkat.

c. Perpaduan Sumber-Sumber Yang Diperlukan Tersedia

Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang diperlukan untuk membangun proyek seharusnya dapat dipersiapkan secara serentak namun ternyata salah satu atau mungkinsalah satu kombinasi dari beberapa sumber

tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaan sehingga pelaksanaan dan penyelesaian proyek tersebut tertunda.

d. Kebijakan Yang Akan Diimplementasikan

Didasari oleh kausalitas yang andal dalam hal kebijaksanaan ini oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi apabila ternyata kelak kebijaksanaan itu gagal, kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tersebut, bukan karena implementasi yang keliru (Pressman dan Wildafsky).

e. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung Dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya.

Menurut Pressman dan Wildafsky semakin banyak hubungan dalam mata rantai semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya akan terbukti lemah atau tidak dapat dilaksanakan

f. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil.

Hal ini disebabkan hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini harus pada tingkat yang minimal, baik dalam arti jumlah maupun kadar kepentingannya.

g. Pemahaman Yang Mendalam Dan Kesepakatan Terhadap Tujuan.

Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan dapat dikuantitatifkan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung serta mampu berperan sehingga pelaksanaan program dapat dimonitot.

h. Tugas-Tugas Diperinci Dan Ditempatkan Dalam Urutan Yang Tepat

Tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang diperlukan apabila pelaksanaan tugas tersebut menyimpang dari rencana.

i. Komunikasi Dan Koordinasi Yang Sempurna

Koordinasi sudah tentu bukan hanya menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi atau membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok melainkan juga menyangkut persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kekuasaan.

j. Pihak-Pihak Yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut Dan Mendapatkan Kepatuhan Yang Sempurna

Orang-orang yang memiliki wewenang seharusnya juga memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari dalam badan/organisasi maupun yang berasal dari luar).

2. Model yang Dikembangkan oleh Van Meter Dan Van Horn (1975)

Model ini disebut sebagai *A Model Of The Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Tipologi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variabele*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu, antara lain:

- a. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan;
- b. Sumber-sumber kebijaksanaan;
- c. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksanaan;
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan;

- e. Sikap para pelaksana;
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

3. Model yang Dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Model ini disebut A Frame work for implementation analysis (kerangka analisis implementasi). Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategoribesar, antara lain sebagai berikut.

- a. Mudah-tidaknya masalah yang akan dikendalikan , mencakup:
 1. Kesukaran teknis
 2. Keragaman perilaku
 3. Persentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk
 4. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
- b. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, mencakup:
 - 1) Kejelasan dan konsistensi tujuan
 - 2) Digunakan teori kasual yang memadai
 - 3) Ketetapan alokasi sumber dana
 - 4) Keterpatuan hierarki dalam dan diantara lembaga-lembaga pelaksana
 - 5) Aturan-aturan keputusandari badan pelaksana
 - 6) Rekrutmen pejabat pelaksana
 - 7) Akses formal pihak luar.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut, mencakup:

- 1) Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
- 2) Dukungan publik
- 3) Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

Tahap-tahap dalam proses implementasi, yaitu:

- 1) *Output* kebijaksanaan badan-badan pelaksana
- 2) Kesiadaan kelompok sasaran memenuhi output kebijaksanaan
- 3) Dampak nyata output kebijaksanaan
- 4) Dampak output kebijaksanaan dipersasi
- 5) Perbaikan mendasar dalam undang-undang.

2.2. PROGRAM PENDIDIKAN KEPENDUDUKAN JALUR FORMAL

Pendidikan Kependudukan (Perka BKKBN 324/PER/D3/2014): Upaya memberikan wawasan tentang Dinamika Kependudukan kepada masyarakat:

1. Pengendalian Kuantitas Penduduk sbg dasar peningkatan kualitas SDM dalam Keluarga
2. Peningkatan Kualitas SDM melalui Kesehatan-Gizi&Pendidikan
3. Pengarahan Mobilitas agar sesuai dgn Daya Dukung&Tampung → Program BANGGA KENCANA

Penguatan pendidikan kependudukan :

1. Penguatan kerjasama pelaksanaan pendidikan kependudukan
2. Dukungan materi pendidikan kependudukan
3. Pembinaan pelaksanaan pendidikan kependudukan

2.2.1. FORMAL

a. SEKOLAH

Pendidikan Kependudukan dilakukan melalui strategi Internalisasi Program KKBPK kepada Siswa melalui program:

- SSK/SekolahSiaga Kependudukan, yaitu melalui integrasi mata pelajaran terhadap penjelasan tambahan tentang Program BANGGA KENCANA
- Program-program diantaranya pendidikan/pembelajaran di sekolah, seperti Gemar Membaca/GLS, Pelatihan Guru, Rumah Belajar, Bimbingan konseling, dsb
- Perpustakaan prog. BANGGA KENCANA / Pojok Kependudukan : Penyediaan sarana dan prasarana, penyediaan materi digital maupun display buku-buku.

b. PERGURUAN TINGGI Peduli Kependudukan (PTPK)

- **Kegiatan Kemahasiswaan** : KKN tematik kependudukan, PKL / magang, keg. seni dan Olah Raga, keg. relevan lainnya.
- **Kegiatan Perkuliahan** : Integrasi dalam MKDU/MKWU, kuliah umum kependudukan.
- **Kegiatan Penelitian** : Lomba karya ilmiah, Skripsi/thesis ttg program KKBPK, Pusat studi kependudukan.
- **Perpustakaan prog. BANGGA KENCANA / Pojok Kependudukan** : Penyediaan sarana dan prasarana, penyediaan materi digital maupun display buku-buku.

b. NONFORMAL

1. ASN PEDULI KEPENDUDUKAN (ASN-PK)

Pendidikan Kependudukan dilakukan melalui materi pelajaran Diklat.

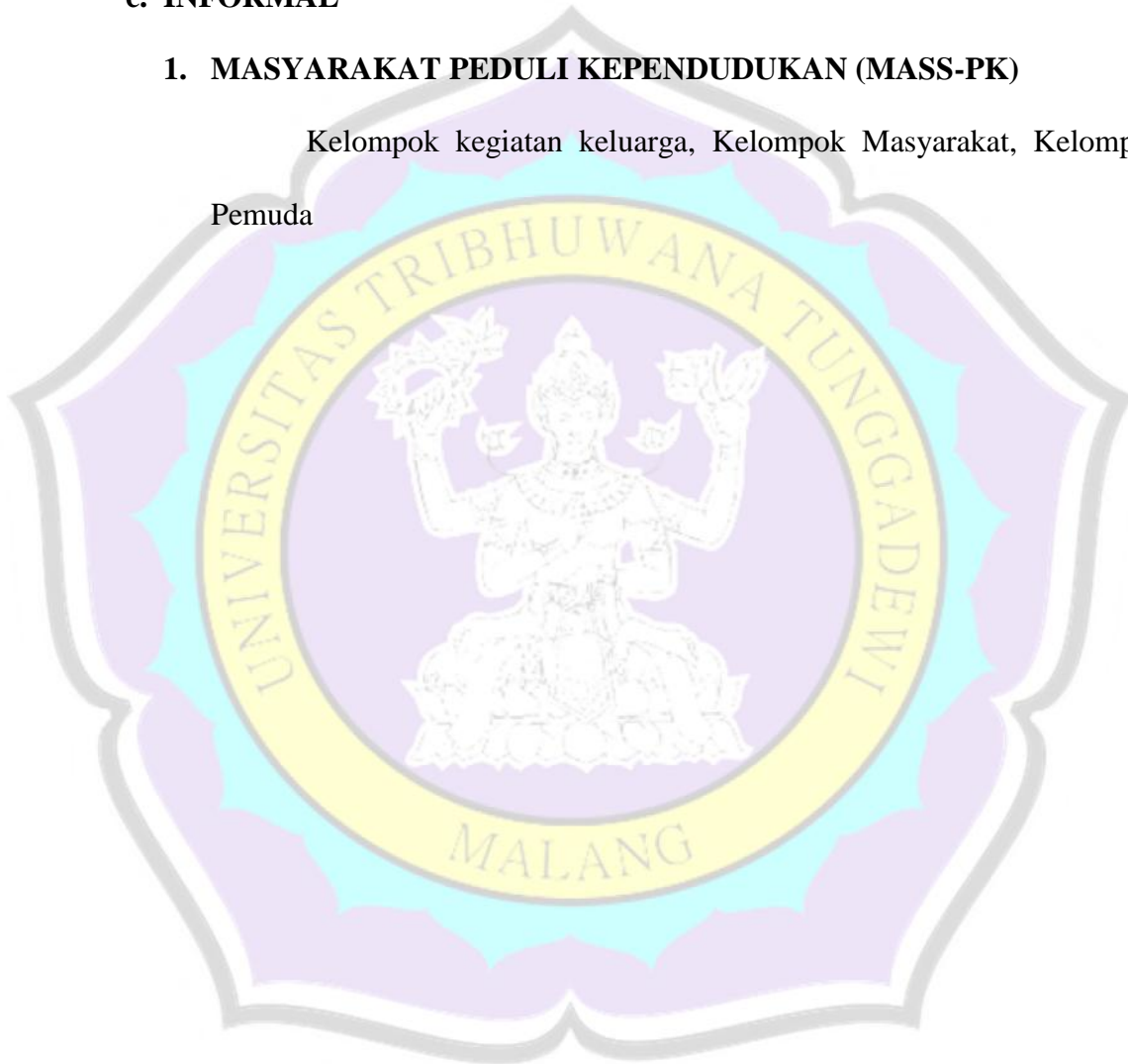
2. SATUAN KARYA PRAMUKA KELUARGA BERENCANA (SAKA KENCANA)

Suatu upaya pendidikan kependudukan kepada anggota pramuka, melalui jalur pendidikan dan pelatihan yang berjenjang, khususnya dalam krida kependudukan

c. INFORMAL

1. MASYARAKAT PEDULI KEPENDUDUKAN (MASS-PK)

Kelompok kegiatan keluarga, Kelompok Masyarakat, Kelompok Pemuda



PENGELOLAAN PELAKSANAAN PENDIDIKAN KEPENDUDUKAN



No	Kegiatan	BKKBN Pusat	Perwakilan BKKBN Prov.	Pemda Provinsi	Pemda (Kab / Kota)
A. Jalur Formal					
1.	a. Sekolah Siaga Kependudukan (SSK) dan Pojok Kependudukan (PK)	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan kebijakan Panduan Teknis BKKBN Pusat menerapkan Model Nasional SSK dan Pojok Kependudukan di jenjang SD-MI, SLTP-MTs, & SLTA-MA. Sosialisasi dan Fasilitasi 	<ul style="list-style-type: none"> Perwakilan BKKBN menerapkan Model Provinsi SSK dan Pojok Kependudukan di jenjang SD-MI, SLTP-MTs, dan SLTA-MA. Sosialisasi dan Fasilitasi 	OPD KKB Provinsi melakukan penerapan SSK dan Pojok Kependudukan pada jenjang SLTA-MA	<ul style="list-style-type: none"> OPD KKB Kab/Kota menerapkan Penduk melalui kegiatan GLS (gerakan nasional literasi sekolah) pada jenjang SD-MI OPD KKB Kab/Kota menerapkan Penduk melalui SSK dan Pojok Kependudukan pada jenjang SLTP-MTs
2.	b. Perguruan Tinggi Peduli Kependudukan dan Pojok Kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan kebijakan Panduan Teknis BKKBN Pusat menerapkan Model Nasional PT Peduli Kependudukan dan Pojok Kependudukan pada jenjang PT Sosialisasi dan Fasilitasi 	Perwakilan BKKBN menerapkan PT Peduli Kependudukan dan Pojok Kependudukan pada jenjang perguruan tinggi (KKN, PKL, MKWU/MKDU, PSKK, Kegiatan lainnya yang relevan)	- Menyesuaikan dengan PT milik Pemda (kedinasan) -	-
B. Jalur Non Formal					
	1) Pendidikan Kependudukan di Balai Diklat ASN. 2) Pendidikan Kependudukan di Jenjang Kepramukaan	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan kebijakan Panduan Teknis BKKBN Pusat melaksanakan pendidikan kependudukan pada Diklat ASN & Swasta di Institusi Pusat/ Nasional & Kepramukaan. Sosialisasi dan Fasilitasi 	<ul style="list-style-type: none"> Perwakilan BKKBN melaksanakan pendidikan kependudukan pada Diklat ASN di Institusi BKKBN Provinsi serta Pemda Provinsi dan Kab/Kota & Kepramukaan. Sosialisasi dan Fasilitasi 	OPD KKB Provinsi melaksanakan pendidikan kependudukan pada Diklat ASN di Balai Diklat Provinsi & Kepramukaan	OPD KKB Kab/Kota melaksanakan pendidikan kependudukan pada Diklat ASN di Balai Diklat Kab/Kota & Kepramukaan
C. Jalur Informal					
	Pendidikan Kependudukan di Kelompok kegiatan keluarga/ masyarakat (Poktan)	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan kebijakan Panduan Teknis BKKBN Pusat menerapkan Penduk Model Nasional pada Poktan Sosialisasi dan Fasilitasi 	<ul style="list-style-type: none"> Perwakilan BKKBN menerapkan Penduk Model Provinsi dan Kab/Kota pada Poktan. Sosialisasi dan Fasilitasi 	OPD KKB Provinsi menerapkan Penduk di Provinsi & Kab/Kota pada Poktan-poktan (Poktan KKBPK, Poktan Tani, Karang Taruna, dan Poktan lainnya).	OPD KKB Kab/Kota menerapkan Penduk pada Poktan-poktan tingkat lapangan (Poktan KKBPK, Poktan Tani, Karang Taruna, dan Poktan lainnya)

PENGELOLAAN PELAKSANAAN PENDIDIKAN KEPENDUDUKAN

No	Kegiatan	BKKBN Pusat	Perwakilan BKKBN Prov.	Pemda Provinsi	Pemda (Kab / Kota)
2. Pengembangan SISTEM (Kerjasama)					
a.	Perjanjian Kerjasama dengan mitra Jalur Formal	BKKBN Pusat dengan K/L terkait: - Kemendikbud, - Kemenristekdikti, - Kemenag, dan - Perguruan Tinggi	<ul style="list-style-type: none"> Perwakilan BKKBN dengan Perguruan Tinggi (PT) Perwakilan BKKBN dengan OPD KKB Provinsi dan Dinas Pendidikan Provinsi (terkait penerapan Penduk di jenjang SLTA-SMA) Perwakilan BKKBN dengan OPD KKB Kab/Kota dan Dinas Pendidikan Kota (terkait penerapan Penduk di jenjang SD-MI dan SLTP-MTs) 	OPD KKB Provinsi dengan Dinas Pendidikan Provinsi serta Perwakilan BKKBN (terkait penerapan Penduk di jenjang SLTA-SMA)	OPD KKB Kab/Kota dengan Dinas Pendidikan Kab/Kota serta Perwakilan BKKBN (terkait penerapan Penduk di jenjang SD-MI dan SLTP-MTs)
b.	Perjanjian Kerjasama dengan mitra Jalur Non Formal	BKKBN Pusat dengan Lembaga Diklat Pusat/Nasional dan Kwartir Nasional Gerakan Pramuka	Perwakilan BKKBN dengan Lembaga Diklat Provinsi dan Kab/kota dan Kwartir Daerah Gerakan Pramuka	OPD KKB Provinsi dengan Lembaga Diklat Provinsi, Perwakilan BKKBN & Kwartir Daerah Gerakan Pramuka	OPD KKB Kab/Kota dengan Lembaga Diklat Kab/Kota, Perwakilan BKKBN dan Kwartir Cabang Gerakan Pramuka.
c.	Perjanjian Kerjasama dengan mitra Jalur Informal	BKKBN Pusat dengan Mitra Kerja dan atau Masyarakat/Ormas tingkat Nasional	Perwakilan BKKBN dengan Mitra Kerja dan atau Masyarakat/Ormas tingkat Provinsi dan Kb/Kota	OPD KKB Provinsi dengan Mitra Kerja dan atau Masyarakat/Ormas tingkat Provinsi dan Perwakilan BKKBN	OPD KKB Kab/Kota dengan Mitra Kerja dan atau Masyarakat/Ormas tingkat Kab/Kota dan Perwakilan BKKBN

PENGELOLAAN PELAKSANAAN PENDIDIKAN KEPENDUDUKAN

No	Kegiatan	BKKBN Pusat	Perwakilan BKKBN Prov.	Pemda Provinsi	Pemda (Kab / Kota)
3.	Penyusunan MATERI penduk				
a.	Jalur Formal	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan Materi Nasional (SD-MI, SLTP-MTs, SLTA-MA, PT) Sosialisasi dan Orientasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan Materi (SD-MI, SLTP-MTs, SLTA-MA, PT) Pengembangan Materi Lokal (SD-MI, SLTP-MTs, SLTA-MA) Penyusunan dan Pengembangan Materi PT Sosialisasi dan Orientasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi SLTA-MA Pengembangan materi lokal SLTA-MA Sosialisasi dan Implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi SD-MI dan SLTP-MTs Pengembangan materi lokal SD-MI dan SLTP-MTs Sosialisasi dan Implementasi
b.	Jalur Non Formal	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan materi Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan. Sosialisasi dan Orientasi. 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan. Pengembangan materi Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan Sosialisasi dan Orientasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan di tingkat Provinsi. Pengembangan materi local Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan di tingkat Provinsi Sosialisasi dan Implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan di tingkat Kab/Kota Pengembangan materi lokal Penduk untuk Diklat ASN, Diklat Umum dan Kepramukaan di tingkat kab/kota Sosialisasi dan Implementasi
c.	Jalur Informal	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan materi penduk nasional untuk Poktan dan Umum. Sosialisasi dan Orientasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk nasional untuk Poktan dan Umum Pengembangan materi lokal Penduk untuk Poktan dan Umum. Sosialisasi dan Orientasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk untuk Poktan dan Umum di tingkat Provinsi Pengembangan materi lokal Penduk untuk Poktan dan Umum di tingkat Provinsi. Sosialisasi dan Implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penggandaan materi Penduk untuk Poktan dan Umum di tingkat kab/kota Pengembangan materi lokal Penduk untuk Poktan dan Umum di tingkat kab/kota. Sosialisasi dan Implementasi