

BAB II

Tinjauan Pustaka

2.1 Kebijakan Publik

Transformasi dari kondisi pasar yang serba bebas menjadi pasar yang menerima campur tangan negara melahirkan, salah satunya, konsep kebijakan publik yang secara sederhana diterjemahkan sebagai campur tangan pemerintah untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada publik (warga negara). Adapun tujuan campur tangan negara adalah menjamin kesejahteraan masyarakat sampai pada tingkat minimal- sesuatu yang tidak bisa dilakukan oleh pasar bebas.

Donald F. Ketti mengemukakan bahwa dalam memasuki millennium ketiga, administrasi publik menhadapai empat isu kritical. Pertama, struktur yang berkenaan dengan tantangan menguatnya swasta dan menyusutnya pemerintahan (*best government is least government*). Kedua, berkenaan dengan proses administrasi publik, yaitu yang menghadapkan kenyataan bahwa sumber deficit terbesar di setiap negara adalah proses penyelenggaraan administrasi publik. Ketiga, tentang nilai yang antara lain berkenaan dengan munculnya ikon *entrepreneurial government*. Keempat, kapasitas yaitu yang berkenaan dengan isu kecakapan dari administrator public memanejemeni urusan-urusan publik. Michael E. Porter (1988) mengemukakan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan dari seberapa mampu Negara tersebut menciptakan lingkungan yang membutuhkan daya saing dari setiap actor di dalamnya, khususnya aktor ekonomi (Dwijowijoto, 2004, hal.49-50).

Dalam konteks persaingan global, tugas actor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor, baik bisnis maupun nirlaba, untuk mampu mengembangkan diri menjadi perilaku-perilaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestic melainkan global. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik.

Kebijakan publik (*Public Policy*) diartikan berbeda-beda oleh sejumlah pakar tergantung pada perspektif keilmuan yang bersangkutan. Gerston, misalnya menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai “ *...attempts to resolve public issues, question that most people believe should be decided by officials at the appropriate*

level of government, national, state or local” (Gerston, 1992, hal.5). Gerston lebih menekankan kepada upaya-upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintahan untuk memecahkan masalah-masalah publik.

Berbeda dengan Gerston, Dunn mengartikan kebijakan publik sebagai *“complex pattern of interdependent collective choices, including decisions not to act, made by governmental bodies and officials”*. Dunn secara jelas lebih mengutamakan pada pilihan-pilihan yang harus diambil (termasuk tidak melakukan tindakan apa-apa), berdasarkan pola-pola yang bersifat kolektif, kompleks dan saling bergantung, yang dilakukan bukan hanya oleh pejabat pemerintah tetapi oleh lembaga pemerintahan secara keseluruhan (Dunn, 1994). Sementara Jones yang mengutip pendapat Eulau dan Prewitt, menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai *“keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut* (Jones, 1984, hal.47).

Mustopadidjaja merumuskan bahwa kebijakan adalah keputusan suatu organisasi (publik atau bisnis) yang bertujuann mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (a) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran maupun unit organisasi pelaksana kebijakan, dan (b) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik berhubungan dengan unit organisasipelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan (1992: 16-17).

Secara umum terdapat dua pendapat tentang konsep kebijakan publik. **Pendapat pertama** lebih menekankan pada kebijakan publik sebagai seluruh tindakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatur urusan publik, sedangkan **pendapat kedua** lebih menekankan pada kebijakan publik sebagai aspek pelaksanaan kebijakan atau *policy implementation* (Sunggono, 1994, hal.21).

Beberapa pakar yang mendukung pendapat pertama, antara lain Dye, Edwards dan Sharkansky, Parker dan Anderson. Dye memberikan pengertian kebijakan publik sebagai *“whatever government choose to do or not to do”*. Kebijakan untuk melakukan sesuatu harus dirumuskan secara jelas dan tidak sekedar mencerminkan keinginan pejabat pemerintah saja melainkan kebijakan

pemerintah secara menyeluruh. Jika pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, tujuannya pun harus jelas. Sejalan dengan pendapat Dye, Edwards dan Sharkansky menyatakan bahwa apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah memiliki tujuan atau maksud yang jelas dan merupakan program-program pemerintah yang akan dilaksanakan (Sharkansky dan Edward, 1978).

Pendapat kedua tentang kebijakan publik yang lebih memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) didukung oleh para teoritis yang menganggap bahwa kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu serta mempunyai akibat-akibat yang diramalkan (*predictable impacts*). Beberapa ahli yang sejalan dengan pendapat kedua ini, antara lain Nakamura dan Smallwood, Pressman dan Widavsky. Nakamura dan Smallwood menyatakan bahwa kebijakan publik berada dalam tiga lingkup kebijakan, yaitu perumusan kebijakan dan penilaian (evaluasi) kebijakan. Lebih lanjut Nakamura dan Smallwood menyatakan bahwa pada hakekatnya kebijakan publik adalah “serangkaian instruksi kepada para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut” (Baedhowi, 2007, hal.6).

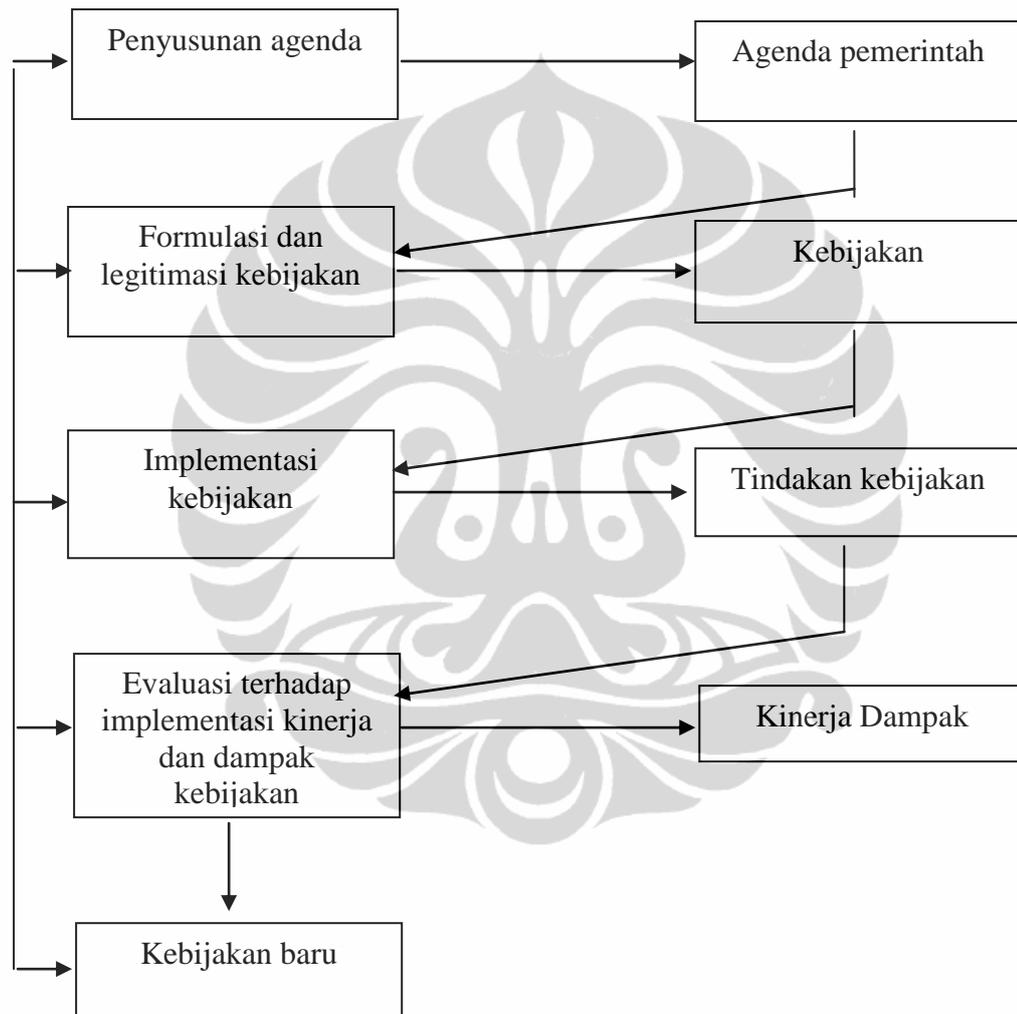
Di pihak lain, Chief J.O. Udoji (1981) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large*” (suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (Wahab, 2004, hal.5). Menurut Nakamura dan Smallwood bahwa kebijakan merupakan suatu instruksi dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan bagaimana tujuan tersebut dapat dicapai. Selanjutnya jika keputusan diambil untuk kepentingan orang banyak (masyarakat) atau berorientasi kepada kepentingan publik (public interest), maka kebijakan tersebut dapat digolongkan kepada kebijakan publik (Nakamura, 1980, hal.31).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah, yang merupakan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi

setiap usaha dan aparaturnya pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakan.

2.2 Proses Kebijakan Publik

Dalam pandangan Ripley (1985), tahapan kebijakan public digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 : Tahapan Kebijakan Publik

Sumber : Ripley, 1985: 49

Dalam menyusun agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni; (1) Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah, sebab bisa jadi suatu gejala oleh suatu

kelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap masalah; (2) membuat batasan masalah; (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternative-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

James Anderson (1979: 23-24) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- (1) *“Formulasi masalah (problem formulation). Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?”*
- (2) *Formulasi kebijakan (formulation). Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?*
- (3) *Penentuan kebijakan (adoption). Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?*

- (4) *Implementasi (Implementation)*. *Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?*
- (5) *Evaluasi (evaluation)*. *Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan”.*

Sedangkan Michael Howlet dan M.Ramesh (1995: 11) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- (1) *“Penyusunan agenda setting (agenda setting), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.*
- (2) *Formulasi kebijakan (policy formulation), yaitu suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian pemerintah.*
- (3) *Pembuatan kebijakan (decision making), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.*
- (4) *Implementasi Kebijakan (policy implementation), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.*
- (5) *Evaluasi kebijakan (policy evaluation), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan”.*

2.3 Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Kebijakan Pendidikan Gratis di Pendidikan Dasar (SD dan SMP) merupakan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mark Olsen, John Codd, dan Anne-Marie O’Neil dalam (Tilaar, 2008, hal.267), kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi, bagi negara-bangsa dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapat prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argument utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.

Margaret E. Goertz (2001: 45) mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan. Isu ini menjadi penting dengan meningkatnya kritisme publik terhadap biaya pendidikan. Dikatakan sebagai berikut:

“... An increased emphasis on educational adequacy and the public’s concern over the high cost of education is focusing policy makers’ attention on the efficiency and effectiveness of educational spending...”

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian, kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan pendidikan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan negara-bangsa di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan Negara bangsa secara keseluruhan.

2.4 Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Untuk mengukur apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Tahap terpenting setelah suatu kebijakan publik ditetapkan adalah bagaimana keputusan itu dilaksanakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Berdasarkan pendapat Dunn, implementasi kebijakan publik merupakan proses yang inheren dengan kebijakan publik itu sendiri. Artinya implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang (hendaknya) dirancang bersamaan dengan perancangan kebijakan publik yang bersangkutan.

Sejalan dengan itu, Merilee S. Grindle mengatakan implementasi memiliki tugas *“... to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity”* (Grindle, 1980, hal.6). Implementasi adalah semacam jembatan yang menghubungkan antara tujuan kebijakan publik dengan realitas yang diinginkan.

Implementasi menurut Pressman dan Wildavsky adalah *“to carry out, accomplish, fulfil, produce, complete”* (Nakamura, et.al, 1980, Hal.13). Dari pengertian ini, implementasi dapat dikemukakan sebagai suatu kegiatan untuk menyempurnakan apa yang dikehendaki pembuat kebijakan, yang berarti pula menghasilkan sesuatu yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take form of important executive orders or court decision. Ideally that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decision, the actual impacts-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (Mazmanian, et.al, 1983, hal.20-21).

Pengertian implementasi tersebut dapat diartikan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang biasanya dilakukan dalam bentuk undang-undang atau perintah-perintah maupun keputusan-keputusan eksekutif maupun badan peradilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang dihadapi, tujuan yang ingin dicapai, dan struktur dari proses implementasi. Proses ini normalnya melewati berbagai tahapan yaitu pengeluaran aturan dasarnya, diikuti keputusan kebijakan dari agen pelaksana, dampak aktual, dan akhir revisi terhadap aturan dasarnya.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa implementasi diartikan sebagai *“those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (1975: 14) atau dapat diartikan bahwa implementasi diartikan sebagai seluruh tindakan oleh publik dan individu atau kelompok yang diartikan pada pencapaian tujuan dalam keputusan suatu kebijakan.

Dari berbagai pendapat ahli di atas, implementasi dapat diartikan sebagai kegiatan untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga negara lainnya dalam rangka mencapai tujuan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Dengan demikian, kebijakan tentang pendidikan gratis telah melalui tahap formulasi dan memasuki tahap implementasi, yaitu telah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar. Hal ini berarti telah ada kebijakan publik yang dikeluarkan, sebagaimana digambarkan pula oleh Dye sebagai berikut.



Gambar 2.2 : Proses Implementasi Kebijakan

Sumber : Sunggono (1994:139)

Apabila proses implementasi telah berjalan, maka diharapkan akan muncul suatu keluaran yaitu hasil segera (*effect*) dan dampak akhir (*impact*). Hasil segera adalah pengaruh atau akibat jangka pendek yang dihasilkan oleh suatu implementasi kebijakan, sedangkan dampak kebijakan adalah sejumlah akibat yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan melalui proses jangka panjang. Hasil segera dan dampak yang ditimbulkan akan sangat berguna untuk menilai implementasi dari suatu kebijakan. Berdasarkan pendapat tersebut, hasil segera dari kebijakan pendidikan gratis adalah mengurangi angka putus sekolah (*drop-out*) peserta didik jenjang sekolah dasar (SD/MI dan SMP/MTs), meningkatkan mutu pendidikan dasar, dan mempercepat penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

Tidak semua kebijakan berhasil dilaksanakan secara sempurna karena implementasi kebijakan pada umumnya lebih sukar daripada sekedar merumuskannya. Proses formulasi kebijakan memerlukan pemahaman berbagai aspek dan disiplin ilmu yang terkait serta pertimbangan mengenai berbagai pihak, baik dalam posisinya sebagai *stakeholder* maupun berbagai aktor, namun implementasi menyangkut kondisi riil yang sering berubah dan sukar

diprediksikan. Disamping itu, dalam perumusan kebijakan biasanya terdapat asumsi, generalisasi dan simplikasi, yang dalam implementasi tidak mungkin dilakukan. Akibatnya, dalam kenyataan terjadi apa yang disebut Andrew Dunsire (1978) sebagai "*implementing gap*", yakni kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dapat dilaksanakan. Dalam batas tertentu kesenjangan ini masih dapat dibiarkan, sekalipun dalam monitoring harus diidentifikasi untuk segera diperbaiki. Kesenjangan yang lebih besar dari batas toleransi harus segera diperbaiki. Besar kecilnya kesenjangan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang oleh Walter Williams disebut sebagai "*implementation capacity*" dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemauan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) seemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 1997, hal.61).

Menurut Hogwood dan Gunn (1986), kegagalan kebijakan (*policy failure*) dapat disebabkan antara lain. *Pertama*, keran tidak dilaksanakan atau dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya (*Non implementation*). *Kedua*, karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses pelaksanaan (*unsuccessful implementation*). *Non implementation* mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga, betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi (Sumaryadi, 2005, hal.85).

Sementara itu, *unsuccessful implementation* biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi pergantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang mempunyai resiko untuk gagal tersebut disebabkan oleh pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakan itu sendiri yang jelek (*bad policy*), atau kebijakan tersebut memang bernasib jelek (*bad luck*).

2.5 Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan (Sumaryadi, 2005, hal.88).

2.5.1 Model Implementasi Kebijakan Publik Van Horn dan Van Meter

Implementasi kebijakan memiliki berbagai model, model pertama adalah model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
2. Karakteristik agen pelaksana/ implementor.
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik.
4. Kecenderungan (disposition) pelaksana/Implementor.

(Nugroho, 2008, hal.438).

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Yang dimaksud agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Kemudian pada variabel kondisi ekonomi, sosial,

dan politik mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Selanjutnya yang dimaksud disposisi implementor mencakup tiga hal yang penting, yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

2.5.2 Model Implementasi Kebijakan Publik Mazmanian dan Sabatier

Model yang kedua adalah model implementasi yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier (1983) yang mengemukakan tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu karakteristik dari masalah (*Trackability of the problem*), karakteristik kebijakan (*Ability of statute to structure implementation*), dan lingkungan kebijakan (*Non Statutory Variables Affecting Implementation*) (Subarsono, 2005, hal.94). Model Mazmanian dan Sabatier disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation analysis*).

a. Karakteristik masalah

i. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

Disatu pihak ada beberapa masalah social secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Dipihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relative sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu diimplementasikan.

ii. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.

Ini berarti suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif

lebih kuat, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda-beda.

iii. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasaran tidak terlalu besar.

iv. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

b. Karakteristik kebijakan

i. Kejelasan isi kebijakan

Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan kebijakan ini merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi.

ii. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.

iii. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut.

Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.

iv. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.

v. Kejelasan dan konsistensi aturan

vi. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

Kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara dunia ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas pekerjaan atau program-program.

Vii. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

c. Lingkungan kebijakan

i. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan disbanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

ii. Dukungan publik terhadap kebijakan

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.

iii. Sikap dari kelompok pemilih (*constituenty groups*).

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: 1) kelompok pemilih dapat melakukan investasi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; 2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik

yang dipublikasikan terdapat kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

iv. Tingkat komitmen keterampilan dari aparat dan implementor

Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk 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.

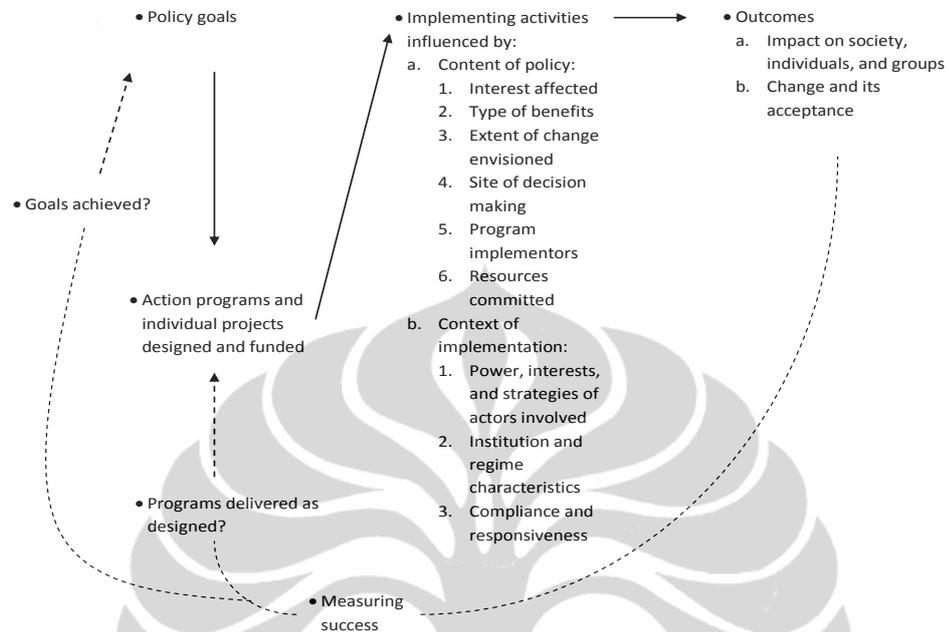
2.5.3 Model Implementasi Kebijakan Publik Grindle

Model Implementasi Kebijakan berikutnya adalah model Grindle. Dia mengatakan bahwa pada dasarnya (implementasi) kebijakan publik terpengaruh sehingga dapat dianalisis berdasarkan dua hal, yaitu *content* (isi) dan *context* (kondisi sosial) kebijakan tersebut (Grindle, 1980, hal.5-14). Beberapa unsur *content* yang menurut Grindle ikut mempengaruhi kebijakan publik adalah:

1. *“Interest affected atau kepentingan yang dipengaruhi (oleh kebijakan publik). Yaitu merujuk pada pihak-pihak (stakeholders) yang terkena dampak implementasi kebijakan publik baik langsung maupun tidak langsung; baik menguntungkan maupun tidak. Pada dasarnya semua manusia memiliki kecenderungan untuk memperoleh keuntungan bagi diri sendiri; kesadaran bahwa seseorang terpengaruh atau tidak oleh (implementasi) suatu kebijakan publik akan memunculkan reaksi yang berbeda terhadap keberadaan kebijakan publik tersebut.*
2. *Type of benefit atau tipe manfaat yang dihasilkan. Manfaat yang dihasilkan berkaitan dengan bagaimana dan sejauhmana implementasi kebijakan publik membawa perubahan perilaku pihak-pihak bersangkutan. Tentu saja disini berlaku rumusan umum bahwa semakin pihak merasa implementasi kebijakan menguntungkan dirinya, semakin pihak tersebut memberikan dukungan (kooperatif).*
3. *Extent of change envisioned atau keluasan perubahan yang diharapkan. Penentuan keluasan perubahan yang diharapkan, akan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan dan jangka waktu yang diperlukan bagi terlaksananya implementasi kebijakan. Secara umum,*

semakin luas perubahan (sosial) yang diinginkan akan membutuhkan waktu yang semakin lama dan tingkat kesulitan yang lebih kompleks.

- 4. Site of decision making atau posisi pembuatan keputusan. Posisi pembuatan keputusan terkait dengan siapa yang memegang/memiliki kewenangan dalam menerapkan kebijakan publik. Pihak yang terlibat (stakeholders) dilihat dalam kerangka sejauhmana stakeholders bersangkutan diberi wewenang untuk mengubah kebijakan, baik secara substantif maupun teknis.*
- 5. Program implementors atau pelaksana program. Pelaksana program dimaksud berkaitan dengan berapa banyak instansi pelaksana kebijakan tersebut. Besarnya jumlah instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik memiliki keuntungan tersendiri terutama bahwa wilayah yang luas akan bisa tertangani dengan baik; namun tidak selamanya besarnya jumlah instansi terkait menguntungkan. Efisiensi keterlibatan instansi harus ditelaah secara seksama dalam proses implementasi kebijakan publik.*
- 6. Resources committed atau sumber daya. Sumber daya meliputi sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia. Kondisi sumber daya yang dimiliki setiap instansi berbeda-beda dan ini akan menyebabkan perbedaan pula pada tingkat keberhasilan pada implementasi kebijakan.*



Gambar 2.3 :Implementation as a Political and administrative Process

Sumber : Gindell (1980: 6)

Disamping unsur *content*, terdapat juga unsur *context* atau unsur yang berada di luar institusi bersangkutan dan karenanya tidak bisa dikendalikan secara sempurna oleh institusi bersangkutan. Menurut Grindle, variabel konteks meliputi 3 unsur, yaitu:

1. *“Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari mereka yang terlibat (power, interest, and strategies of actors involved);*
2. *Karakteristik rezim dan institusi (institution and regime characteristics);*
3. *Kesadaran dan ketanggapan (compliance and responsiveness)”. (Grindle, 1980, hal.11)*

Sedangkan menurut Edwards III, teori yang dijadikan rujukan penelitian ini, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara

pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dan kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

2.5.4 Model Implementasi Kebijakan Publik Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gunn (*The Top Down Approach*)

Menurut Hogwood dan Gunn (1978) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan public secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu sebagai berikut (Wahab, 2004, hal.71-78):

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksanaan tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius.

Beberapa kendala (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik, misalnya program pembangunan pertanian di suatu wilayah terbengkalai dan mengalami kemacetan total lantaran musim kemarau yang berkepanjangan atau berkembangbiaknya hama penyakit tanaman. Ada pula hambatan-hambatan itu bersifat politis, artinya baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak yang kepentingannya terkait yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya.

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai

Syarat kedua ini kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal . Artinya, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena alasan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya adalah bahwa para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/ pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai. Masalah lain yang biasa terjadi ialah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia harus dapat dihabiskan dalam tempo yang amat singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif menyerapnya.

Perlu pula ditegaskan disini, bahwa dana/uang itu pada dasarnya bukanlah *resource*/sumber itu sendiri, sebab ia tidak lebih sekedar penghubung untuk memperoleh sumber-sumber yang sebenarnya. Oleh karena itu, kemungkinan masih timbul persoalan berupa kelambanan atau hambatan-hambatan dalam proses konversinya, yaitu proses mengubah uang itu menjadi sumber-sumber yang dapat dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan program atau proyek.

Kekhawatiran mengenai keharusan untuk mengembalikan dana proyek yang tidak terpakai habis pada setiap akhir tahun anggaran seringkali menjadi penyebab kenapa instansi-instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah) selalu berada pada situasi kebingungan, sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang pula terbeli atau dilakukan hal-hal yang seharusnya tidak perlu.

- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua, artinya disatu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, pada setiap tahapan proses

implementasinya perpaduann diantara sumber-sumber tersebut benar-benar dapat disediakan.

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran karena ia telah diimplementasikan secara sembrono/asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang buruk. Penyebab dari kemauan ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijakannya itu telah disadari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi. Sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu.

Dalam kaitan ini Pressman dan Wildavsky (1973), menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijakan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis (sekalipun tidak secara eksplisit) mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Oleh karena itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidak tepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tadi dan bukan karena implementasinya yang keliru.

- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya

Dalam hubungan ini Pressman dan Wildavsky (1973) memperingatkan bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab-akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbale balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya. Dengan perkataan lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

f. Hubungan ketergantungan harus kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*), yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor/ pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuannya atau sasaran yang akan dicapai, dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikualifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksana program dapat dimonitor.

h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayun langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.

i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu system

satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satuan komando, tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya.

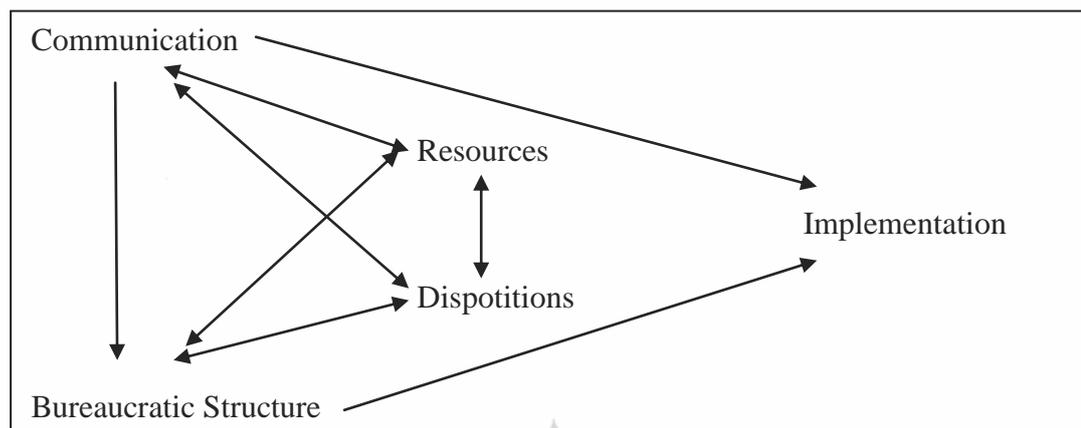
Koordinasi sudah barang tentu bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi maupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok., melainkan menyangkut persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan.

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

Pernyataan yang terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah/komando dari siapapun dalam system administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat didefinisikan oleh kecanggihan system informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh system pengendalian yang handal. Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari kalangan dalam badan/organisasi sendiri maupun yang berasal dari luar) yang kesepakatan dan kerjasamanya amat diperlukan demi berhasilnya misi program.

2.5.5 Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III

Bidang/ unsur yang harus diperhatikan atau dikaji dalam implementasi kebijakan publik menurut George C. Edwards III diklasifikasikan menjadi empat. Edwards III mengetengahkan 4 (empat) *critical factor* atau variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu *communication, resources, dispositions*, serta *bureaucratic structure* (Edwards III, 1980, hal.11). Secara operasional faktor-faktor yang dipandang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan menurut Edwards III dapat dilihat pada gambar sebagai berikut.



Gambar 2.4 :Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung dalam Implementasi Kebijakan Publik

Sumber : Edwards III (1980: 148)

1. “Communication”

Communication, dalam konsep Edward III adalah penyampaian pesan/informasi mengenai kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Disini terjadi transfer pengetahuan mengenai kebijakan meliputi hakikat kebijakan, cara pelaksanaan, batasan-batasan norma, evaluasi terhadap kebijakan, dan lain sebagainya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses komunikasi adalah *transmission* ‘cara penyampaian’ informasi; *clarity* ‘kejelasan’ informasi; serta *consistency* ‘konsistensi’ dalam penyampaian informasi.

Dari sisi *transmission* ‘pengiriman’ (pesan) terdapat beberapa ‘noise’ gangguan yang menimbulkan distortion ‘penyampaian’ pesan. Akhirnya pesan yang dikirimkan oleh pembuat kebijakan dilaksanakan menyimpang dari yang diinginkan. Menurut Edwards III distorsi ini disebabkan oleh praktek komunikasi *indirect* ‘tidak langsung’. Informasi yang melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi, persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan dapat menimbulkan hambatan dalam komunikasi.

Distorsi juga bisa terjadi karena “kehendak bebas” dari komunikan yang sekaligus pelaksana kebijakan. Pelaksana kebijakan akan mempersepsi secara

selektif terhadap pesan-pesan yang dia terima. Disinilah “kehendak bebas” dari pelaksana kebijakan berperan. Beberapa hal yang dianggap tidak bersesuaian dengan nilai-nilai hidup yang dianutnya, sadar atau tidak, akan ditolak atau diingkari. Ataupun jika tidak bisa menolak, dia akan melaksanakan kebijakan tersebut dengan enggan. Tentu pelaksanaan enggan atau setengah hati akan membuat suatu kebijakan tidak tuntas.

Bagi Edwards III *clarity* ‘kejelasan’ juga memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Kejelasan tidak identik dengan informasi yang berlebihan. Kejelasan adalah tidak adanya pemaknaan yang ambigu. Sementara informasi yang berlebihan, Edwards III menyebutnya *overly specific instructions*, menghilangkan fleksibilitas (kreativitas) yang akhirnya membuat kebijakan berjalan kaku.

Edwards III mengemukakan beberapa factor yang yang menimbulkan suatu ketidakjelasan informasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain *complexity of policymaking* ‘kompleksitas pembuatan kebijakan publik’; *public opposition* ‘penolakan masyarakat’; *competing goals and the need for consensus* ‘tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan’; *unfamiliarity of new programs* ‘sifat kebaruan program kebijakan’; *avoiding accountability* ‘kebijakan yang tidak akuntabel’; dan lain sebagainya (Edwards III, 1980, hal.26).

Consistency ‘konsistensi’, mengandung pengertian bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

Komunikasi disini bisa dikembangkan lebih jauh bukan saja penyampaian program kerja kepada struktur organisasi pelaksana. Tidak kalah pentingnya adalah mengkomunikasikan kebijakan tersebut kepada warga sekolah dan masyarakat. Hal ini lazimnya disebut sosialisasi.

Menurut Edwards III (1980:125), dalam hal komunikasi, para pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang mereka kerjakan. Untuk dapat mengetahui dengan baik, maka perintah yang mereka terima (baik yang dituangkan dalam keputusan-keputusan maupun dasar hukum lainnya) haruslah jelas. Ketidakjelasan informasi tentu saja membawa akibat bagi hasil pelaksanaan kebijakan. Selain tidak tercapainya perubahan yang diinginkan, ketidakjelasan informasi juga bisa mengakibatkan terjadinya perubahan yang tidak direncanakan dan tidak terantisipasi (*unanticipated change*).

2. “Resources”

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Alokasi dari sumber-sumber daya yang potensial akan memberikan dampak langsung terhadap proses implementasi. Yang termasuk sumber-sumber tersebut antara lain staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian serta keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi, wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan, adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana, .

Edwards III (1980:53) mengemukakan bahwa implementasi akan dapat berjalan efektif, apabila aparat pelaksana mempunyai kemampuan yang cukup untuk melaksanakan tugas dan mengaktualisasikan rencana/program kedalam bentuk pelayanan publik. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik.

Informasi merupakan sumberdaya penting yang kedua bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan.

Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya berikutnya adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Menurut Lindblom dalam (Winarno, 2004, hal.137), sebab-sebab kewenangan terdiri dari dua hal pokok, yakni: *pertama*, sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. *Kedua*, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, terror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya.

Sumberdaya lain yang juga tidak kalah penting adalah adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Edwards III (1980:53) mengemukakan bahwa sumber daya keuangan (finansial) merupakan faktor penting dalam menunjang implementasi kebijakan. Apabila kebijakan yang dibuat adalah kebijakan publik, sudah tentu dukungan keuangan berasal dari Pemerintah. Semakin tinggi dukungan dana dari pemerintah, semakin baik implementasi kebijakan, demikian pula sebaliknya, semakin kecil dukungan finansial bagi suatu kebijakan, akan dapat menjadi penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan.

3. “Dispositions”

Dispositions diterjemahkan sebagai pembawaan/ kepribadian/ pandangan/ ideology pelaksana kebijakan publik. Dengan asumsi bahwa semua pegawai pemerintah (pelaksana kebijakan publik) sudah lolos seleksi kepribadian pada saat penerimaan pegawai, maka *dispositions* lebih dimaksudkan sebagai ketepatan atau kecocokan tipe/kepribadian antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.

Untuk menangkap *dispositions* yang dimaksud oleh Edwards III, bisa diperhatikan kutipan pernyataannya berikut ini.

“If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated. (Edwards III, 1980, hal.89)

Teori yang dibangunnya menyatakan bahwa tipikal kepribadian atau pandangan yang relatif sama antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan memiliki korelasi positif dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini terjadi karena kesesuaian pandangan mengenai kebijakan yang akan diterapkan membuat pelaksana kebijakan menjalankan kebijakan tersebut dengan bersungguh-sungguh dan penuh penghayatan, seolah-olah dirinya sendiri yang memiliki kebijakan tersebut.

Lebih jauh, Edward III menyebut dua hal penting berkenaan dengan *dispositions*. Hal pertama adalah *staffing the bureaucracy*, dan yang kedua insentif bagi pelaksana kebijakan. *Staffing the bureaucracy* menekankan pada pentingnya pembuat kebijakan untuk menyusun atau menempatkan staf-stafnya yang “se-kubu” dalam organisasi pelaksana demi menjamin terlaksananya kebijakan.

Sementara insentif menekankan pada tingkat kecukupan/kepantasan *reward* yang akan diterima pelaksana kebijakan jika bersedia dan/atau berhasil menerapkan kebijakan. Insentif juga bisa dimaknai lebih luas sebagai penggunaan insentif sebagai sarana “pengendalian” bagi pelaksana kebijakan agar bersedia menerapkan kebijakan sesuai yang direncanakan pembuat kebijakan.

4. “Bureaucratic structure”

Aspek keempat yang menurut Edward III mempengaruhi implementasi kebijakan publik adalah *bureaucratic structure* atau struktur birokrasi. Birokrasi yang dimaksud disini adalah keseluruhan jajaran pemerintahan, meliputi semua pejabat negara dan pegawai yang berstatus pegawai negeri maupun non pegawai negeri (pegawai tidak tetap, mitra kerja, dan lain sebagainya); serta struktur pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat.

Definisi permulaan tentang birokrasi yang dianggap cukup komprehensif dikemukakan oleh Max Weber. Ciri-ciri pokok yang dimiliki struktur birokrasi menurut Weber (Blau dan Meyer, 1987, hal.27-28) adalah:

1. *“Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.*
2. *Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkhis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi.*
3. *Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu ‘sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten ... (dan) mencakup juga implementasi aturan-aturan ini di dalam kasus-kasus tertentu.*
4. *Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya ... (dengan) semangat ‘sine et studio’ (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan oleh karena itu tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme.*
5. *Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karir serta terdapat suatu ‘sistem kenaikan pangkat’ yang didasarkan atas senioritas atau prestasi maupun gabungan antarkeduanya.*
6. *Pengalaman, secara universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis ... dilihat dari sudut pandangan yang semata-mata bersifat teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang tinggi”.*

Di antara semua aparat pemerintahan (birokrasi) harus dilakukan pembagian tugas agar semua tujuan Negara terlaksana. Pembagian tugas ini dikenal dengan istilah fungsionalisasi, yaitu pemisahan tanggung jawab untuk jenis-jenis pekerjaan pelayanan public. Tanggung jawab dibagi kepada badan-

badan atau instansi-instansi tertentu; dimana masing-masing badan atau instansi bertanggung jawab secara spesifik untuk pelayanan tertentu.

Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa masing-masing badan atau instansi Pemerintahan memiliki klien yang spesifik atau kelompok pelanggan atau clientele groups. Tentu saja clientele groups ini tidak bisa diartikan secara kaku bahwa masing-masing badan atau instansi pemerintahan melayani individu masyarakat yang berbeda. Clientele groups membagi kelompok masyarakat berdasarkan kebutuhan, dan bukan berdasar individunya. Individu bisa sekaligus menjadi clientele groups bagi beberapa badan atau instansi pemerintahan; atau beberapa badan atau instansi pemerintahan bisa memiliki anggota clientele groups yang sama.

Konsekuensi yang timbul bagi badan atau instansi pemerintahan terkait karakteristik clientele groups adalah koordinasi dan kerjasama. Koordinasi dan kerjasama harus dilakukan secara sinergi agar masing-masing anggota masyarakat terpenuhi kebutuhannya; serta agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (pelayanan) antarbadan atau instansi pemerintahan.

Salah satu hal penting dalam implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik oleh organisasi adalah adanya sejenis standard operating procedures (SOP). SOP merupakan positivasi atau pembakuan terhadap langkah-langkah dan prosedur yang harus dikerjakan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan kebijakan, misalnya SOP pembuatan keputusan; SOP pertanggung-jawaban kegiatan, SOP pengawasan kegiatan, dan lain sebagainya.

Namun demikian tetap harus diperhatikan bahwa pada beberapa hal SOP justru menimbulkan masalah. SOP adalah suatu standar penyikapan baku yang harus dilaksanakan dalam kondisi apapun. Kebakuan seperti ini membuat kebijakan diterapkan secara seragam dan standard; padahal bisa jadi masing-masing masalah yang dihadapi memiliki karakteristik berbeda. Perbedaan karakteristik yang harusnya disikapi dengan kebijakan berbeda pula.

Selain SOP, Edwards III juga mengemukakan pentingnya memerhatikan fragmentation dalam struktur birokrasi. Menurut Edwards Fragmentation adalah pembagian pusat koordinasi dan pertanggungjawaban. Atau bisa dikatakan

fragmentation adalah terpecahnya pelaksanaan kebijakan karena banyaknya organisasi atau badan yang terlibat di dalamnya.

Fragmentation membawa konsekuensi yang besar bagi keberhasilan kebijakan. Semakin banyak pihak yang terlibat, pelaksanaan kegiatan akan cenderung kurang fokus. Tetapi di sisi lain, jika suatu kegiatan memiliki skala besar sementara koordinasi dan pertanggungjawaban tidak dibagi-bagi, akan terjadi penumpukan koordinasi serta pertanggungjawaban yang pada akhirnya mengakibatkan tersendatnya pelaksanaan kegiatan.

Berkenaan dengan birokrasi, tak kurang Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin bersuara sumbang terhadap birokrasi pemerintahan. Meskipun yang dimaksud oleh Ripley dan Franklin adalah birokrasi di Amerika Serikat, namun ada baiknya enam ciri birokrasi Amerika Serikat dipergunakan sebagai pembanding birokrasi Indonesia (Ripley dan Franklin, 1982, hal.30-31), yaitu :

1. *“Bureaucracies are everywhere; they are chosen social instrument for addressing matters defined to be part of the public’s bussiness (terj. Birokrasi merambah/terdapat di semua bidang kehidupan dalam konteks urusan/kepentingan publik).*
2. *Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance at other stages in the policy progress (terj. Birokrasi memiliki posisi dominan dalam implementasi program dan kebijakan).*
3. *Bureaucracies have a number of different social purposes (terj. Di dalam birokrasi terkandung berbagai macam tujuan).*
4. *Bureaucracies function in a context of large and complex governmental programs (terj. Fungsi birokrasi terdapat dalam program pemerintahan yang besar dan kompleks).*
5. *Bureaucracies rarely die; their instinct for survival is virtually inextinguishable (terj. Birokrasi (nyaris) tidak pernah mati).*
6. *Bureaucrats are not neutral in their policy preferences; nor are they fully controlled by any outside forces. Their autonomy allows them to bargain –successfully- in order to attain a sizeable of their preferences (terj. Birokrat tidak bersifat netral dalam pembuatan (dan*

implementasi) kebijakan; birokrasi selalu terpengaruh kekuatan eksternal)”).

Kelemahan dalam birokrasi Amerika Serikat seperti dikemukakan Ripley dan Franklin akan tampak manakala dibandingkan dengan tipe birokrasi ideal. Beberapa penulis merumuskan tipe birokrasi ideal, satu diantaranya Nicos P. Mouzelis yang mengemukakan beberapa karakteristik utama birokrasi suatu organisasi. Menurut Mouzelis, terdapat lima karakteristik birokrasi dalam suatu organisasi (Nicos, 2003, hal.88-89) yaitu:

- a. *“High degree of specialization (terj. Memiliki derajat kemampuan khusus yang tinggi).*
- b. *Hierarchical authority structure with limited areas of command and responsibility (terj. Memiliki struktur hierarki dengan pembatasan jalur perintah dan pertanggungjawaban).*
- c. *Impersonality of relationship between organizational members (terj. Memiliki hubungan yang tidak bersifat personal (hubungan profesional) antar anggota organisasi).*
- d. *Recruitment of officials on the basis of ability and technical knowledge (terj. Rekrutmen staf berbasis kemampuan dan pengetahuan teknis); dan*
- e. *Differentiation of private and official income and fortune and so on (terj. Memiliki perbedaan jelas antara pendapatan sebagai staf birokrasi dan pendapatan pribadi)”).*

Dengan membandingkan temuan Ripley dan Franklin dengan temuan Mouzelis mengenai birokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa birokrasi memiliki masalah serius dalam proses pembentukannya. Ketidaktepatan pembentukan birokrasi terbawa sampai fasa birokrasi mejadi matang dan ajeg. Suatu proses pembentukan birokrasi yang tidak sempurna akan membuat birokrasi sulit menjalankan tugas idealnya.

Seperti ditemukan Ripley dan Franklin, ternyata birokrasi di Amerika tidak bisa netral dalam menyikapai suatu kebijakan publik. Kepentingan individu

anggota birokrasi tetap tidak bisa dipisahkan dengan posisinya sebagai birokrat pelayan masyarakat. Hal ini harus menjadi perhatian tersendiri; bagaimana pembuat kebijakan harus mensinergikan kepentingan individu anggota birokrasi dengan kepentingan masyarakat yang hendak dilayani.

Lalu bagaimana birokrasi di Indonesia? Mengenai sejarah ringkas polarisasi birokrasi Indonesia, Didin S. Damanhuri (2006: 16) membagi fase polarisasi birokrasi Indonesia menjadi lima fase.

a. *“Tahun 1945 - 1950*

Dalam fase ini birokrasi pemerintahan masih relatif bersih dan netral dalam sikap. Bersih dan netralitas birokrasi pada fase ini bisa jadi karena semangat kemerdekaan dan persatuan masih menggelora.

b. *Tahun 1950 - 1959*

Pada fase kedua ini mulai terjadi polarisasi birokrasi. Kemunculan partai-partai politik membelokkan orientasi birokrasi dari orientasi kemasyarakatan berganti menjadi orientasi partai politik.

c. *Tahun 1960 – 1965*

Arah polarisasi birokrasi menuju partai politik makin jelas dengan adanya perebutan kekuasaan birokrasi antara partai politik berhaluan nasionalis, agamis, maupun komunis.

d. *Era Orde Baru – 1998.*

Birokrasi menjadi mesin politik Golongan Karya (Golkar)

e. *Tahun 1998 – Sekarang*

Dalam era yang disebut era reformasi ini terjadi kecenderungan politisasi birokrasi yang mengarah pada pembentukan oligarkhi, yaitu memusatnya kekuasaan ditangan sejumlah kecil elit partai politik yang berkuasa”.

Menurut Riekerk (1953), sebagaimana dikutip Eko Prasajo et. Al, birokrasi era 1950-an juga memiliki sifat sentralistis (Prasajo, 2006, hal.51-52).

“Sebelum perang, sistem pemerintahan di Indonesia merupakan birokrasi yang terdiri atas suatu aparat kepegawaian yang sentralistis dengan aparat mana diatasi jarak besar yang ada diantara kesatuan-kesatuan

hidup yang ketjil di daerah-daerah dengan pemerintahan pusat. Walaupun pada waktu itu telah mulai diselenggarakan desentralisasi di beberapa daerah serta dihidupkan 'volksraad', arti semua itu tidak lebih daripada diadakannya beberapa retak sadja pada susunan birokrasi sentralistis itu"

Riekerk (1953), seperti diterangkan Prasojo et. Al, juga menengarai sifat dari jiwa kepegawaian (birokrasi) di daerah, yaitu :

1. *Cara bekerja formil yuridis yang hanya mengerti akan kekuasaan yang ditetapkan dan dibatasi seteliti-telitinya.*
2. *Cara berpikir yang sangat ditentukan oleh contoh yang sudah-sudah (precedent), sehingga kurang diinsyafi bahwa suatu cara bekerja hanya merupakan alat yang dapat diubah sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.*
3. *Kurang mengerti bahwa beberapa hal yang harus diurus itu bukan mengenai barang yang mati atau mekanis, tetapi mengenai kesatuan yang hidup dan atau yang ingin mendapat bentuk yang memberikan kemungkinan baginya untuk hidup dan berkembang.*
4. *Bagi birokrat tafsiran kesatuan bukan terletak pada kesatuan yang harmonis; walaupun ada bentuk yang berbeda di dalamnya, tetapi pada kesatuan dimana bagian-bagiannya mempunyai bentuk dan corak yang sama.*
5. *Sesuai dengan keempat jiwa birokrasi di atas, maka birokrasi di Indonesia kurang menghargai waktu."*

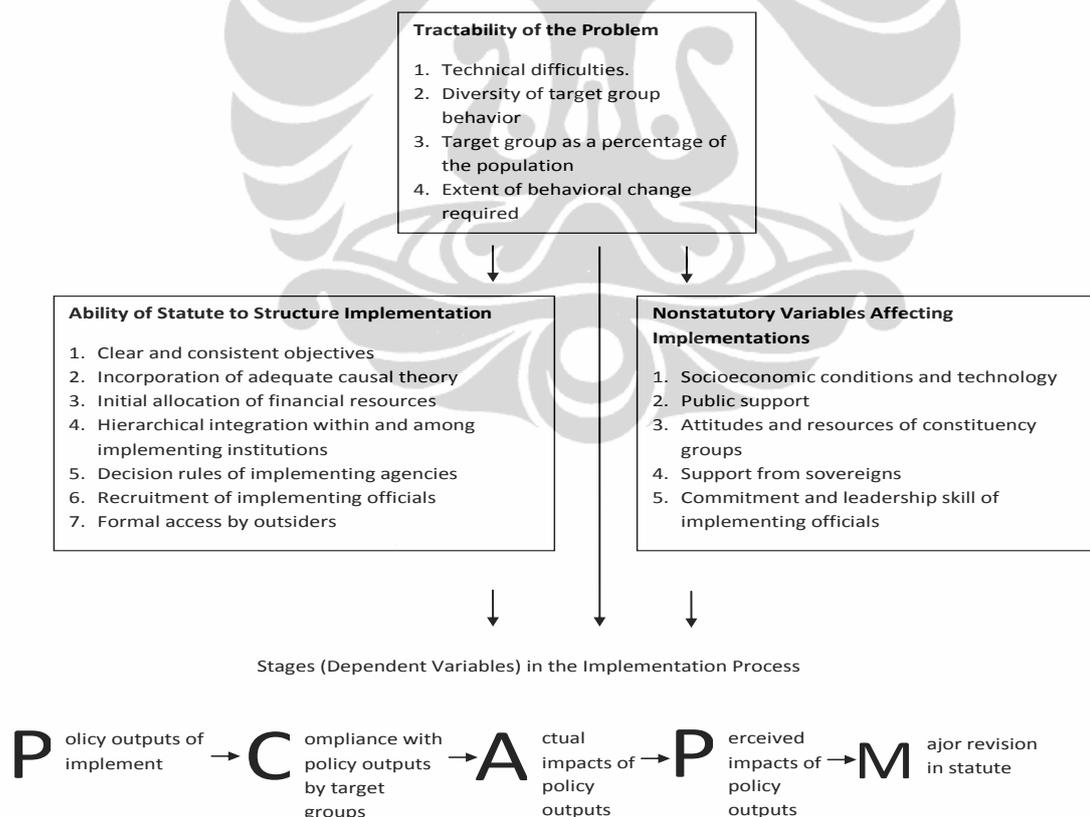
Pengamatan Riekerk pada dasawarsa 50-an dikuatkan oleh penemuan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapennas) lebih kurang setengah abad kemudian. Menurut Bapennas, permasalahan pokok yang dialami birokrasi Indonesia pada umumnya meliputi:

1. *Tingginya tingkat penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN.*
2. *Rendahnya kualitas pelayanan publik.*
3. *Belum berjalannya desentralisasi kewenangan secara efektif.*

Kembali kepada konsep yang diajukan Edwards III, pemahaman terhadap 4 (empat) aspek yang dikemukakan dalam ulasannya mengenai implementasi kebijakan publik tidaklah cukup untuk menerapkan kebijakan. Perlu jua untuk memahami teori mengenai kemungkinan adanya kegagalan implementasi kebijakan.

Sebagai pelengkap konsep implementasi yang dikembangkan Edwards III dan yang dikembangkan Grindle, berikut ini bagan implementasi kebijakan publik yang digagas Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut Mazmanian dan Sabatier terdapat tiga faktor (sebagai variabel bebas) yang mempengaruhi tahap-tahap proses implementasi kebijakan publik (sebagai variabel terikat).

Tiga Faktor yang dikemukakan Mazmanian dan Sebatier adalah kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan; positivisasi proses implementasi kebijakan dan variabel non hukum yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan.



Gambar 2.5 :Faktor-faktor terkait dalam Implementasi Kebijakan

Sumber : Mazmanian dan Sabatier (1983:2)

Mazmanian dan Sebatier juga mengingatkan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang dinamis. Artinya, perubahan pada salah satu faktor akan mengakibatkan perubahan pada faktor yang lain. Tidak ada faktor yang benar-benar steril dari pengaruh faktor lain; dan hal demikian mengakibatkan tidak adanya faktor yang tetap di tengah perubahan faktor-faktor lain. Mazmanian dan Sebatier menyebutnya sebagai rippled effect. Atau dalam bahasa sosiologis biasa disebut sebagai multiplier effect dan butterfly effect.

Kebijakan yang terlihat baik bisa jadi menyimpan potensi kesalahan, bahkan sejak penyusunan kebijakan bersangkutan. Hal ini disebut sebagai policy trap 'jebakan kebijakan', yaitu unsur-unsur (dalam suatu kebijakan) yang kelihatannya saling padu, namun sebenarnya menyimpan potensi kesalingbertentangan dan akan merusak kebijakan itu sendiri.

Edi Suharto (2007: 39-40) menyebut delapan bentuk policy trap yang harus dihindari, yaitu :

1. *Spesifikasi yang tidak lengkap.*
2. *Lembaga yang tidak tepat.*
3. *Konflik tujuan.*
4. *Kegagalan insentif.*
5. *Konflik petunjuk.*
6. *Kurang kompetensi.*
7. *Sumber daya tidak memadai.*
8. *Kegagalan komunikasi.*

Dalam penilaian terhadap implementasi kebijakan publik, dikenal istilah implementation gap. Implementation gap atau diterjemahkan sebagai senjang implementasi diartikan sebagai kondisi terukur/teramati mengenai adanya perbedaan; atau kesenjangan antara hasil yang diharapkan (saat kebijakan dirumuskan) dengan hasil yang nyata-nyata dicapai. Atau dengan kata lain, implementation gap adalah ukuran yang diperoleh dengan membandingkan hasil yang direncanakan untuk dicapai terhadap hasil yang tercapai sebelumnya.

Nilai keberhasilan implementasi kebijakan publik bisa dibayangkan sebagai sebuah garis linier dengan dua ujung, masing-masing adalah “tidak diimplementasikan” dan “diimplementasikan sempurna” di ujung yang lain. Nilai terhadap implementasi kebijakan publik berada diantara kedua kutub tersebut. Sulit menemukan kebijakan yang berhasil diterapkan sempurna, sehingga lazimnya nilai implementasi kebijakan terletak di antara “tidak diimplementasikan” dan “diimplementasikan tidak sempurna”.

Untuk mencapai implementasi kebijakan publik yang relatif sempurna, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn mensyaratkan sepuluh kondisi sebagai berikut :

1. *Kondisi eksternal yang dihadapi pelaksana tidak menimbulkan gangguan atau kendala.*
2. *Tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai untuk pelaksanaan program.*
3. *Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.*
4. *Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang kuat.*
5. *Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.*
6. *Hubungan saling ketergantungan harus kecil.*
7. *Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.*
8. *Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.*
9. *Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.*
10. *Pihak-pihak yang memiliki kewenangan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.*

Dengan pendekatan yang cenderung melihat kebijakan dari ranah pembuatan kebijakan, Mazmanian dan Sebatier menyarankan dipenuhinya enam kondisi agar tujuan (pelaksanaan) kebijakan publik tercapai. Keenam kondisi tersebut terdiri dari :

1. *The enabling legislation or other legal directive mandates policy objectives which are clear and consistent or at least provides substantive criteria for*

resolving goal conflicts (terj. Adanya legislasi atau peraturan lain yang melahirkan kebijakan (tujuan) yang jelas dan konsisten atau setidaknya menyediakan kriteria untuk memecahkan konflik tujuan).

2. The enabling legislation incorporates a sound theory identifying the principal factors and clausal linkages affecting policy objectives and gives implementing officials sufficient jurisdiction over target groups and other points of leverage to attain, at least potentially, the desired goals (terj. Adanya legislasi yang menggabungkan teori yang mengidentifikasi faktor-faktor prinsip dan hubungan kausal yang mempengaruhi tujuan kebijakan dan memberikan (kepada pelaksana kebijakan) yuridiksi atas kelompok target dan kelompok lain yang telah atau setidaknya memiliki potensi mencapai tujuan).
3. The enabling legislation structures the implementation process so as to maximize the probability that implementing officials and target groups will perform as desired. This involves assignment to sympathetic agencies with adequate hierarchical integration, supportive decision rules, sufficient financial resources, and adequate access to supporters (terj. Adanya legislasi yang membangun suatu proses implementasi yang dapat memperbesar kemungkinan bahwa petugas yang melaksanakan dan kelompok target akan berperilaku sesuai yang diharapkan. Termasuk didalamnya adalah penugasan kepada lembaga secara simpatik dengan integrasi hierarki yang baik, pengambilan keputusan yang mendukung, sumberdana yang memadai, dan akses yang baik kepada pendukung kebijakan).
4. The leaders of the implementing agency possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goal (terj. Pimpinan (lembaga) pelaksana memiliki kemampuan manajerial dan politik serta memiliki komitmen untuk mencapai tujuan).
5. The program is actively supported by organized constituency groups and by few key legislators (or a chief executive) throughout the implementation process, with the courts being neutral or supportive (terj. Program didukung secara aktif oleh kelompok konstituen yang terorganisir

dan tokoh kunci legislatif (atau oleh pimpinan eksekutif) melalui proses implementasi, dengan kondisi peradilan yang netral).

6. The relative priority of statutory objectives is not undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions which weaken the statute's causal theory or political support (terj. Prioritas yang berubah-ubah dari tujuan kebijakan (hukum) tidak terpengaruh oleh konflik antar kebijakan publik atau oleh perubahan kondisi sosial ekonomi dalam sektor terkait yang melemahkan teori sebab akibat kebijakan atau dukungan publik).

Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya. Sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antara lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi. Bila dikaitkan dengan kompleksitas, semakin kompleks struktur pengambilan keputusan di dalam organisasi, semakin banyak perantara yang dilalui dalam melaksanakan kebijakan, akan semakin sulit implementasi dari suatu kebijakan.

Berkaitan dengan struktur birokrasi, menurut Edwards III, ada dua karakteristik utama birokrasi yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) atau prosedur standar pelaksanaan dan fragmentasi. SOP merupakan rutinitas-rutinitas yang memungkinkan para pejabat publik membuat sejumlah besar keputusan umum sehari-hari, dan SOP merupakan jawaban terhadap terbatasnya waktu dan sumber-sumber daya pelaksanaan organisasi yang kompleks dan beragam. Fragmentasi adalah pembagian tanggung jawab suatu daerah kebijakan diantara beberapa unit organisasi. SOP dan fragmentasi dapat mempengaruhi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumbernya, meningkatkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghambat koordinasi, membingungkan para pejabat di tingkat bawah dan sebagainya.

Setelah implementasi kebijakan pendidikan gratis dipahami, langkah selanjutnya adalah menemukan faktor-faktor krusial dalam proses implementasi kebijakan (di lapangan) tersebut. Untuk mengawali penelitian mengenai implementasi kebijakan pendidikan gratis pada Sekolah Menengah Pertama

(SMP) di Kabupaten Tangerang, akan dipergunakan faktor-faktor krusial implementasi kebijakan publik yang digagas George Edward III.

2.5 Penelitian Terdahulu

Sampai saat ini telah banyak kajian dan penelitian mengenai analisis implementasi kebijakan publik khususnya bidang pendidikan. Belum ada penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya dengan mengambil topik “Analisis Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Tangerang”. Beberapa hasil kajian dan penelitian yang ada relevansinya dengan topik pendidikan sebagai berikut.

2.5.1 Efektivitas Kebijakan Pendidikan Gratis di Kabupaten Banyuwangi

Penelitian yang dilakukan oleh (Nurudin, 2007) dalam tesisnya yang berjudul “Efektivitas Kebijakan Pendidikan Gratis di Kabupaten Banyuwangi”, menyimpulkan sebagai berikut:

- 1) Perumusan kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi, dirumuskan sepihak oleh eksekutif melalui intruksi bupati. Kebijakan ini menimbulkan fragmentasi antar lembaga pembuat kebijakan (Bupati, DPRD, dan masyarakat), sehingga muncul interpelasi DPRD agar instruksi bupati dirubah dengan Peraturan Daerah (PERDA), bahkan masyarakat menuntut bupati mundur dari jabatannya karena kebijakan ini dianggap diskriminatif hanya untuk sekolah-sekolah negeri.
- 2) Kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi bertujuan untuk mengurangi beban masyarakat dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk subsidi dan bantuan pendidikan (biaya personal dan biaya operasional/ BOS II). Aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan pendidikan gratis adalah eksekutif (bupati) dan aktor non resmi (Tim Kampanye Bupati).
- 3) Penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis melibatkan Dinas Pendidikan dan pimpinan sekolah-sekolah negeri di kabupaten Banyuwangi. Kebijakan pendidikan gratis yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Banyuwangi dilaksanakan pada tahun pelajaran 2005/2006 dengan memberikan bantuan

biaya operasional dan personal pada keseluruhan siswa di sekolah-sekolah negeri. Program ini ditanggapi positif oleh orangtua siswa karena mengurangi beban biaya disekolah, namun penyelenggara pendidikan di sekolah (kepala sekolah) merasa kesulitan dalam mendistribusikan anggaran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Pemerintah Pusat dan BOS II dari Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Penyelenggara pendidikan di sekolah merasakan kesulitan dalam melaksanakan kebijakan tersebut akibat dualisme anggaran dari pusat dan daerah. Skala prioritas yang dilakukan Dinas Pendidikan untuk menyelesaikan program kebijakan pusat menimbulkan masalah ketidak tepatan waktu penyelesaian pelaksanaan program pendidikan gratis di Kabupaten Banyuwangi.

- 4) Fragmentasi antar aktor lembaga birokrasi dan masyarakat, menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan efektivitas implementasi kebijakan pendidikan gratis. Pertama, Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kebijakan dengan fungsi-fungsinya menjadi terpecah-pecah dalam memfokuskan prioritas program akibat keterbatasan Sumber Daya Manusia. Kedua, Dinas Pendidikan mempunyai yurisdiksi yang terbatas terhadap suatu bidang, karena struktur organisasi Dinas Pendidikan yang sempit.
- 5) Pada program kebijakan pendidikan gratis yang bersifat teknis, penyerapan bantuan pendidikan mencapai sasaran secara keseluruhan (100%), sehingga secara prosedural tujuan kebijakan ini tercapai (efektif). Secara substansial capaian kebijakan ini menurut evaluator program (DPRD, LSM, BAWASDA, dan Dinas Pendidikan), belum maksimal akibat kurangnya komunikasi Dinas Pendidikan dan pimpinan sekolah-sekolah dengan orangtua siswa akibat keterbatasan personel Dinas Pendidikan.

Kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi untuk sekolah negeri dari SD, SMP, dan SMA/SMK Negeri, mempunyai dampak positif bagi masyarakat dengan meningkatnya anggaran pendidikan 23% pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2007.

2.5.2 Model Pelaksanaan Pendidikan Gratis di Kabupaten/Kota dan Dampaknya di Tingkat Sekolah dan Orangtua

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti muda puslitjaknov Balitbang Depdiknas (Nur Berlian VA, 2009) yang berjudul “Model Pelaksanaan Pendidikan Gratis di Kabupaten/Kota dan Dampaknya di Tingkat Sekolah dan Orangtua”, menyimpulkan sebagai berikut.

Pendidikan gratis dalam pelaksanaannya di Kabupaten/ Kota, secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua model, 1) yaitu pembebasan dan pelarangan segala jenis pungutan oleh sekolah terhadap orangtua; 2) subsidi biaya pendidikan dari pemerintah untuk meringankan beban orangtua. Pada model pertama, seluruh biaya penyelenggaraan pendidikan di tingkat sekolah ditanggung oleh pemerintah, sehingga orangtua hanya menanggung biaya pribadi siswa seperti seragam, alat tulis dan transport. Sedangkan pada model kedua, pemerintah hanya menanggung sebagian biaya operasional sekolah yang biasanya dipungut dalam bentuk iuran Komite Sekolah. Pada model ini memungkinkan sekolah memungut kekurangan biaya operasional tersebut dari orangtua, seperti tambahan biaya ekstrakurikuler, LKS, uang praktek, dll.

Pelaksanaan pendidikan gratis di Kabupaten/Kota tidak seluruhnya memiliki dasar hukum yang kuat. Sebagian daerah memiliki aturan tertulis seperti Perda, Peraturan Bupati/ walikota, SK Bupati/ walikota, Surat Edaran Bupati/ walikota. Sebagian lainnya hanya memberikan himbauan secara lisan, sehingga tidak ada sanksi. Sasaran pendidikan gratis ada yang diberlakukan pada semua jenis dan satuan pendidikan dan satuan pendidikan dari SD/MI hingga SMP, dan adapula yang hanya pada satuan dan status pendidikan tertentu (misalnya SD negeri).

2.5.3 Pelaksanaan Pendidikan Dasar Bebas Pungutan di Provinsi DKI

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti puslitjaknov Balitbang Depdiknas (Simon Sili Sabon, 2009) yang berjudul “Pelaksanaan Pendidikan Dasar Bebas Pungutan di Provinsi DKI seperti”, menyimpulkan sebagai berikut.

- 1) Sumber dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan bebas pungutan di sekolah negeri berasal dari dua sumber yaitu pusat melalui BOS

dan dari APBD Provinsi DKI melalui BOP. Besar BOS untuk SD/MI adalah Rp 19.000,-/siswa/bulan, sedangkan untuk SMP/MTs adalah Rp 27.000,-/siswa/bulan. Besar BOP untuk SD/MI adalah Rp 50.000,- /siswa/bulan, sedangkan untuk SMP/MTs adalah Rp 100.000,- /siswa/bulan;

- 2) Dana BOS dan BOP yang diterima sekolah dipakai untuk membiayai komponen biaya operasional di sekolah yang sebelum pendidikan bebas pungutan digulirkan dibiayai dengan dana yang dipungut oleh orangtua. Setelah program pendidikan bebas pungutan digulirkan, untuk sekolah negeri reguler di Provinsi DKI tidak ada lagi iuran yang dipungut dari orangtua;
- 3) Pada kelompok sekolah negeri tertentu yang masuk kategori sekolah koalisi, percontohan dan SSN, sekolah masih diperbolehkan memungut iuran dari orangtua, namun besarnya dibatasi melalui peraturan daerah. Di sekolah swasta, dari orangtua masih tetap dipungut iuran bulanan. Yang ditarik dari orangtua umumnya dikurangi dengan besar dana BOS yang diterima per siswa per bulan. Dana yang diperoleh dari orangtua tersebut digunakan untuk membiayai komponen biaya operasional sekolah.
- 4) Biaya pendidikan di tingkat orangtua baik di sekolah negeri maupun swasta yang tetap menjadi tanggungan orangtua adalah transport siswa dan uang saku serta keperluan yang bersifat pribadi seperti seragam dan alat tulis sekolah.
- 5) Dana BOS dan BOP di transfer langsung ke rekening sekolah setelah sekolah memenuhi persyaratan yang ditetapkan misalnya melaporkan jumlah siswa aktif di sekolahnya dsb. Sekolah mengatur sendiri pemanfaatannya sesuai ketentuan yang berlaku. Monitoring pelaksanaan BOP dan BOS dilakukan secara berjenjang dari tingkat kecamatan, kodya, sudin sebagai supervisor dan dinas. Ada juga pengawasan yang dilakukan Bawasko, Bawasda, BPK, BPKP, dan Irjen. Selain itu diadakan pula auditor independen untuk mengawasi keuangan di sekolah.
- 6) Dampak penyelenggaraan pendidikan bebas pungutan di Provinsi DKI bagi sekolah negeri reguler: sekolah tidak boleh lagi memungut iuran dari orangtua dengan dalih apapun. Bagi sekolah negeri koalisi, percontohan dan SSN: Sekolah tidak boleh lagi memungut iuran dari orangtua yang

besarannya melebihi batas yang ditetapkan. Bagi sekolah mutu baik: tidak memiliki pengaruh yang berarti karena sekolah swasta hanya mendapat dana BOS, sedangkan besar iuran bulanan yang ditarik orangtua bisa 10 kali lipat besar BOS per siswa per bulan. Bagi sekolah swasta dengan mutu kurang: meskipun hanya menerima bantuan BOS, namun BOS ini sangat berarti karena dapat memudahkan sekolah menjalankan KBM, sebab sebelumnya sekolah sering kesulitan biaya operasional karena banyak orangtua/walimurid menunggak iuran komite. Dampak bagi orangtua: banyak orangtua dari khususnya dari sekolah negeri tidak perlu lagi membayar pungutan dari sekolah. Bagi orangtua di sekolah swasta yang mutunya kurang: mereka juga merasa senang terbantu, karena iuran sekolah anak berkurang.

