

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Pada dasarnya, terdapat banyak definisi mengenai kebijakan publik (*public policy*). Masing-masing definisi tersebut, memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul, karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi lain, pendekatan dan model yang digunakan para ahli pada akhirnya akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Misalnya, apakah kebijakan dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan yang dampaknya dapat diramalkan (Winarno, 2002 : 15).

Menurut RS. Parker (Ekowati, 2004 : 5), kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu krisis. Kemudian, menurut Thomas R. Dye (Winarno, 2002 : 15), kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan . George C Edwards III dan Ira Sharkansky (Islamy, 2002 : 18), merumuskan kebijakan publik hampir mirip dengan definisi Thomas Dye, yaitu apa yang dikatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut Anderson (Tangkilisan, 2003 : 2), menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat –pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian ini adalah :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
4. Kebijakan publik didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

2.2. Implementasi Kebijakan

Salah satu permasalahan yang utama di dalam pembangunan kota adalah masalah implementasi kebijakan. Dimana seringkali di dalam membuat kebijakan, karena kapasitasnya yang terbatas, tidak mampu menemukan problem-problem tersebut dengan baik. Mereka seringkali terjebak ke dalam berbagai gejala masalah yang nampak dianggap sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya perumusan masalahnya serta berakhir dengan implementasi kebijakan yang sangat buruk. Hal tersebut akan berdampak pada fase-fase berikutnya (Islamy, 2002 : 81). Selain itu, implementasi kebijakan yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil di dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Dengan demikian suatu kebijakan bisa jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek (Solichin, 1997 : 62). Di dalam setiap tipe

kebijakan, berbagai masalah akan dihadapi pada proses atau tahapan implementasinya. Kebijakan baru khususnya, sulit untuk diimplementasikan dengan berhasil, karena seringkali saluran komunikasi yang dikembangkan dengan baik belum terbentuk dan seringkali tujuan ini tidak jelas disertai dengan petunjuk yang tidak konsisten (George Edwards III, 2003 : 153).

Implementasi, menurut Van Meter dan Van Horn sebagai : “those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision” (berbagai tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan) (Solichin Abdul Wahab, 2002 : 65). Selanjutnya, A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) mengatakan bahwa implementasi adalah “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni berbagai kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

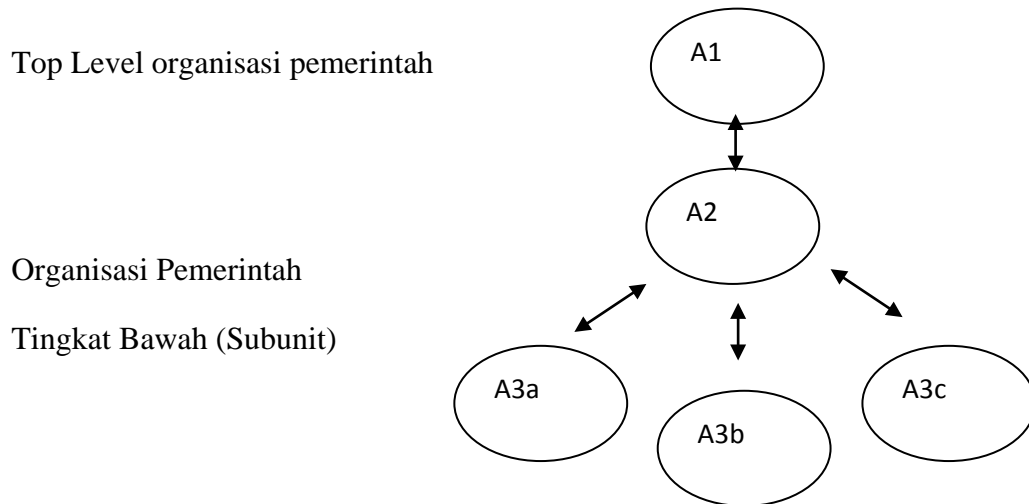
Jadi, Implementasi Kebijakan adalah Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang

ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya.

Menurut Randall, kajian Implementasi itu sendiri memiliki 2 fokus utama, yaitu : kepatuhan dan tentang apa yang terjadi. Kajian implementasi yang memfokuskan diri pada kepatuhan (compliance) merupakan pandangan tradisional dalam administrasi publik. Berkaitan dengan kepatuhan (compliance) memandang antara para agen pelaksana dan para aparatur pelaksana sebagai satu kesatuan fungsi dalam susunan hierarkhis yang terbatas. Sehingga terdapat istilah superior dan subordinat, baik dalam unit-unit birokrasi maupun tiap diri individu. Pertanyaan kemudian muncul, apakah para pelaksana subordinat (tingkat bawah) benar-benar mematuhi para pelaksana vertikal di atas mereka (superior ordinat). Implementasi dikatakan baik apabila adanya derajat kepatuhan yang tinggi dari subordinat kepada superior mereka. Dan implementasi dikatakan buruk apabila subordinat menyimpang dari para pelaksana vertikal di atas mereka (superior). Implementasi buruk juga karena akibat dari ketidakjelasan perintah yang diberikan oleh atasan kepada bawahan (Randall, 1985 : 134-135).

Perspektif kedua dalam kajian Randall tentang evaluasi implementasi tersebut adalah tentang “What’s happening ?” Atau apa yang terjadi dan merupakan hasil dari penerapan kebijakan. Kajian implementasi yang mengarah pada perspektif kedua ini, merupakan penerapan suatu model linear dari berbagai jenis penerapan dan berbagai bentuk konsekuensi penerapan yang berbeda-beda. Hal itu dapat dilihat berdasarkan gambar berikut :

Gambar 2.1 Model linier



Pengamatan yang didasarkan pada bentuk What's happening ? diasumsikan tentang adanya berbagai macam faktor yang bisa mempengaruhi dan sangat mempengaruhi implementasi (Randall, 1985 : 138).

Dalam hubungan antara lingkungan yang mempengaruhi hasil dan dampak program secara tidak langsung melalui penerapan kebijakan dan lingkungan yang mempengaruhi secara langsung hasil dan dampak program yang diimplementasikan, maka akan ditemukan banyak sekali faktor-faktor yang berasal dari lingkungan dimana kebijakan itu dibuat, yang akan mempengaruhi dampak dan hasil program yang diimplementasikan.

Beberapa pertanyaan yang dilontarkan oleh Randall berkaitan dengan pengaruh lingkungan secara langsung terhadap implementasi kebijakan, yaitu :

- a) What groups and interest had access in the decisions to establish a policy and program ? (kelompok dan kepentingan apakah yang dapat menentukan keputusan di dalam menunjang pelaksanaan kebijakan dan program yang telah dibuat ?)
- b) Is the program designed reasonably and well ?(Apakah program tersebut cukup masuk akal dan sesuai ?)
- c) Are the resources provided for the program adequate to give it a chance to achieve its purpose ?(Apakah program tersebut memiliki sumberdaya yang cukup di dalam mencapai tujuannya ?)
- d) Are preexisting standarts for implementation being observerd in practice ? (Apakah telah ditetapkan standar bagi implementasi kebijakan pada saat dilaksanakan ?)
- e) Do intended beneficiaries seek and receive the goods and services designed for them in the program ?
- f) Is the program being administred in accordance with the traditional standarts of efficiency and economy ? Is money being spent well, honestly and appropriately? (Apakah program yang ada telah disesuaikan dengan standar umum berdasarkan ukuran efisiensi dan nilai ekonomis? Apakah dana yang ada telah digunakan secara baik, jujur dan sesuai dengan tujuan?)
- g) Are the process used in making decisions about the details of the program fair, open and procedurally correct ? (Apakah proses yang digunakan

dalam pengambilan keputusan telah dibuat secara terbuka, jujur dan prosedural ?)

- h) To what degree has the program achieved its intended goals in terms of impact on beneficiaries ? (Mengarah pada tujuan yang bagaimanakah program itu dibuat ? menguntungkankah ?)
- i) Has the program had impacts other than the intended ones on beneficiaries ? (Apakah program yang dibuat berdampak lain selain pada keuntungan ?)
- j) What impacts, both intended and unintended, has the program had on society more broadly defined than just the beneficiary groups ? (Dampak apakah, baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat, yang berimbas pada masyarakat secara luas (selain kelompok-kelompok yang diuntungkan atas kebijakan itu?). (Randall B. Ripley, 1985 : 143)

Berdasarkan berbagai deskripsi dari Randall B. Ripley tersebut di atas, maka pada riset ini, masalah yang dikaji lebih ditekankan pada Evaluasi implementasi kebijakan untuk menganalisa tentang “What’s happening?”. Bahwa di dalam proses implementasi sebagian besar program pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku para birokrat dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran. Sehingga di dalam implementasi suatu kebijakan selalu melibatkan banyak instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi pemerintah, yaitu:

- a. Pemrakarsa kebijakan (pembuat kebijakan)
- b. Pejabat-pejabat pelaksanan di lapangan (the periphery)
- c. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (target group)

Ketiga pihak tersebut di atas akan menentukan model implementasi yang akan dipilih untuk diterapkan sebagai sarana penopang keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan yang telah dibuat itu sendiri. Bila model implementasi kebijakan yang dipilih sesuai dengan karakteristik situasi dan kondisi wilayah dimana implementasi itu diterapkan, maka hasil yang diharapkan juga dapat dimaksimalkan sehingga investasi asing yang masuk ke daerah tersebut juga dapat maksimal. Secara teoritis dikatakan bahwa “Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai yang sangat panjang maka akan mudah sekali mengalami keretakan sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya” (Pressman dan Wildavsky dalam Solichin Abdul wahab, 2002 : 74). Otomatis hal tersebut akan membuat enggan para investor untuk datang ke daerah tersebut, yang sangat penuh dengan liku-liku birokratis.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut, maka muncul beberapa alternatif model kebijakan yang dapat diambil untuk diaplikasikan secara nyata oleh pihak Pemerintah Kota Medan di dalam menangani permasalahan Investasi Asing sesuai dengan kondisi dari wilayah penerapan

kebijakan itu sendiri. Alternatif dari model-model Implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

Model “The Top down Approach” (Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, 1978 : 1986). Model Top down approach dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Menurut Hogwood dan Gunn, Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, yaitu :
- b. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana tidak akan menimbulkan Gangguan/Kendala yang serius.
- c. Pelaksanaan Program harus disertai ketersediaan waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- d. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- e. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- f. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- g. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
- h. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- i. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- j. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- k. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Keunggulan dari Model “The Top down Approach” dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Dituntut adanya konsentrasi prediksi yang sangat tinggi sehingga model ini selalu mengingatkan pada para implementor kebijakan tentang kemungkinan-kemungkinan yang perlu dipikirkan secara matang pada saat merumuskan kebijakan.
- b. Adanya keharusan alokasi waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- c. Adanya usaha prediksi untuk mendeteksi sejak dini setiap hambatan yang mungkin akan terjadi sehingga dapat dilakukan usaha antisipasi sebelumnya dan tindakan cepat tepat dapat dilaksanakan segera.
- d. Adanya konsep kausalitas yang handal sebagai landasan implementasi kebijakan. Sehingga bila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan dapat diprediksi penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landaan kebijakan tersebut dan bukan karena implementasinya yang keliru.
- e. Adanya tuntutan kemandirian bagi setiap instansi pelaksana kebijakan. Sehingga kreativitas dan inovasi langkah-langkah yang ditempuh, diharapkan akan dapat selalu muncul dari masing-masing pelaksanaan tanpa harus saling menunggu antara instansi satu dengan instansi lain.
- f. Dituntut untuk memiliki pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Sehingga harus adanya pemahaman yang menyeluruh tentang tujuan dan sasaran yang akan dicapai.

- g. Tugas-tugas yang ada diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- h. Dituntut adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Kelemahan Model “The Top down Approach”:

- a. Memerlukan kemampuan ekstra lebih besar dari pihak pengambil kebijakan untuk dapat memprediksi secara cermat dan mengatasi secara cepat berbagai gangguan dan hambatan eksternal, yang mungkin bersifat politis, fisik maupun kendala-kendala lain yang berada di luar kendali para administrator. Padahal kualitas dari SDM pengambil kebijakan selama ini seringkali tidak *qualified* pada saat menghadapi situasi dan kondisi seperti itu.
- b. Adanya tumpang tindih syarat yang diperlukan, khususnya syarat tentang kondisi eksternal yang harus bisa dihadapi dengan syarat kedua, berupa ketersediaan waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang mencukupi.
- d. Karena keterbatasan kemampuan para SDM pengambil kebijakan dan lemahnya daya prediksi (*forecasting*) para pengambil kebijakan maka seringkali kebijakan yang dirumuskan lebih mengharapkan hasil yang akan muncul dalam jangka waktu pendek, bahkan terlalu pendek. Sehingga kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak akan berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, para pengambil kebijakan juga selalu diliputi kebingungan dengan tersedianya waktu yang singkat sehingga agar dana program tidak

“hangus”, seringkali terbeli atau dilakukan hal-hal yang sesungguhnya tidak perlu terjadi.

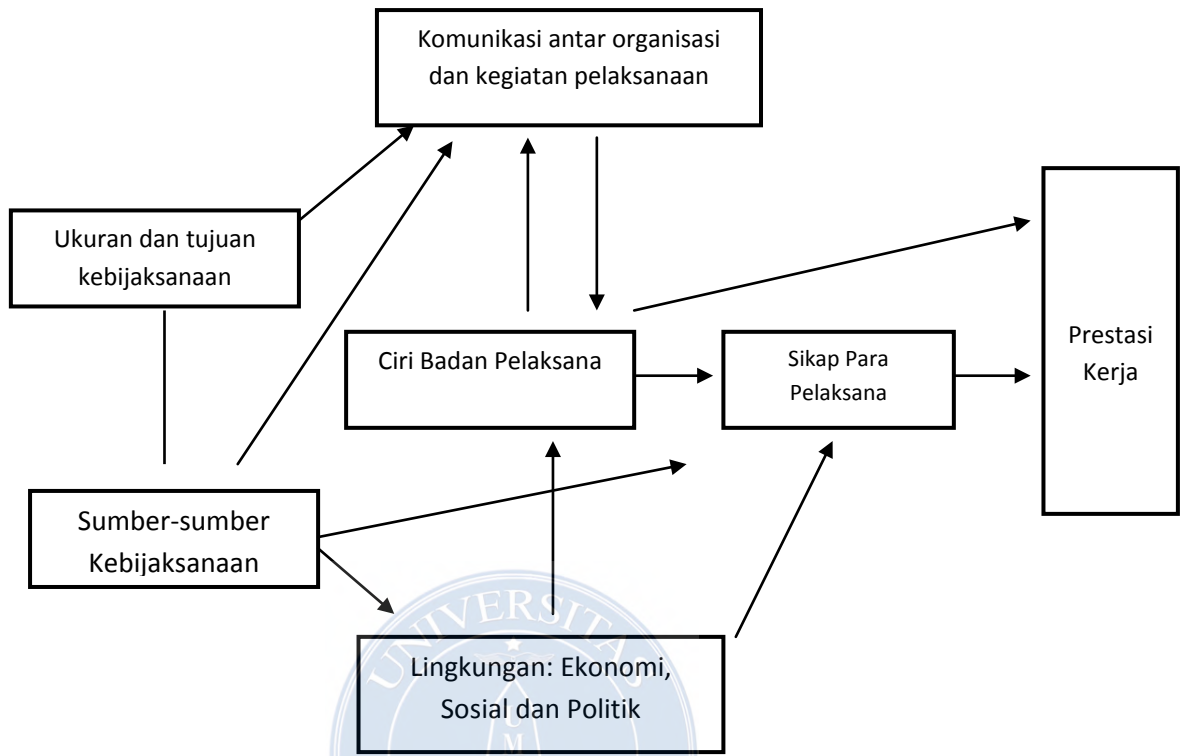
- e. Pada setiap tahapan proses implementasi, perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar dapat disediakan. Sehingga dalam waktu bersamaan semua sumber daya yang diperlukan harus disediakan dalam waktu serentak. Padahal, selama ini dalam semua program, beberapa sumber daya yang diperlukan tersebut mengalami kelambanan penyediaan sehingga pelaksanaan selalu terlambat dalam hal penyelesaiannya.
- f. Harus mengandung tingkat interpretasi yang tinggi dan mudah dipahami tentang penyebab yang timbul dari masalah yang ada dan cara pemecahannya serta peluang-peluang untuk mengatasi masalah tersebut. Padahal kenyataannya, spekulasi sering dilakukan di dalam mendesain suatu kebijakan, sehingga tidak pernah ada logika kausalitas yang mendasari kebijakan itu sendiri.
- g. Adanya tingkat saling ketergantungan yang kecil. Padahal antar satu instansi dengan instansi terkait lainnya di dalam melaksanakan suatu program, selalu memerlukan tingkat koordinasi yang besar dan memunculkan tingkat ketergantungan yang tinggi diantara mereka.

A Model of the Policy Implementation Process/Model Proses Implementasi Kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975). Model proses implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dapat digambarkan sebagai berikut :

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya berpijak pada suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Untuk kemudian mereka berusaha menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli tersebut menegaskan pula bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam berbagai prosedur implementasi. Selanjutnya dikatakan pula bahwa jalur yang menghubungkan kebijakan dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, yaitu :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber-Sumber Kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan politik

Keenam hal tersebut di atas dapat digambarkan dalam diagram alir berikut :



Keunggulan model proses implementasi tersebut di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Telah diidentifikasinya secara jelas sejumlah faktor yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi implementasi. Sehingga pihak pengambil kebijakan dapat lebih memahami rambu-rambu yang diberikan oleh van Meter sebelum kebijakan dibuat.
- b. Variabel-variabel kebijakan saling berkaitan dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia.
- c. Pusat kajian dan perhatian telah terfokus pada seluruh bentuk organisasi, baik organisasi formal maupun organisasi informal.

- d. Dapat dijadikan instrumen untuk mengukur beberapa fenomena organisasional berupa: hambatan-hambatan apa saja yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ? seberapa jauh efektivitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur ? seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi ?

Kelemahan model proses Implementasi, yaitu :

Adanya asumsi dari Van Meter yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi suatu program sangat dipengaruhi oleh banyak sedikitnya perubahan yang dibuat oleh para implementor di lapangan, dimana agar implementasi suatu program berhasil diterapkan maka perubahan yang dilakukan juga harus sedikit. Padahal, mereka yang mengoperasikan program di lapangan selalu membuat ritme perubahan yang sangat tinggi. Dengan sedikitnya perubahan-perubahan yang dikehendaki di dalam mengimplementasikan suatu program, membuat teori van meter ini bersifat rigid.

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menganalisa suatu proses implementasi melalui Kerangka Analisis Implementasi. Peran penting dari analisa implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Berbagai variabel yang dimaksud tersebut, dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori dasar, yaitu :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.

- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.



Keunggulan dari model kerangka analisis implementasi, yaitu:

Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian tersebut, memiliki keterkaitan yang erat antara satu dengan lainnya sehingga setiap tahap akan berpengaruh pada tahap lainnya. Analisanya ditekankan pada permasalahan-permasalahan yang banyak terjadi dilapangan, yang dijabarkan secara lebih detail dan sistematis, misalnya tentang : mudah tidaknya masalah yang dihadapi untuk dapat dikendalikan, kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku sasaran, ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki, kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi, kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.

Kelemahan model kerangka analisis implementasi :

Rangkaian variabel yang terlalu panjang dan rumit, sehingga tidak mudah untuk dianalisa dan dipahami secara cepat dan tepat oleh para pengambil kebijakan. Variabel-variabel yang diajukan tersebut sangat sulit terpenuhi di lapangan dan terlalu bersifat bombastis. Karena unsur-unsur yang memperkuat variabel tersebut sangat bertolak belakang dengan realitas implementasi yang terjadi sehingga menyebabkan banyak benturan-benturan. Kenyataannya banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah.

Adanya prilaku yang beraneka ragam maka akan semakin beragam pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Semakin besar jumlah-jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki maka akan semakin memperoleh implementasi yang berhasil.

2.3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Terdapat variasi perspektif para ahli kebijakan publik, berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Gagasan tentang faktor yang mempengaruhi implementasi, tidak mempunyai suatu definisi tunggal yang diterima umum. Para analis mempunyai pemahaman yang berlainan, manakala mereka berbicara atau berfikir tentang kinerja implementasi.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, George Edwards III (1980), dalam Tangkilisan (2003 : 11) mengajukan dua buah pertanyaan, yakni prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil, dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, selanjutnya Edwards mengidentifikasi faktor-faktor atau variabel krusial yang mempengaruhi implementasi sebagai variabel independen yang mempengaruhi proses dan kinerja implementasi, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap; dan struktur birokrasi.

Lebih jauh, George Edwards III, mengatakan bahwa masing-masing dari keempat faktor tersebut, selain secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan, akan tetapi secara tidak langsung masing-masing faktor berpengaruh terhadap faktor-faktor lainnya.

Perspektif lain, dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), sebagaimana dikutip Wibawa (1994 : 19-20), mempertanyakan mengapa implementasi ada yang berhasil dan ada yang gagal. Berkaitan dengan itu, maka faktor-faktor penyebabnya harus dikaji. Dalam pembahasannya, mereka

menjelaskan bahwa *implementation performance* yang merupakan *dependent variable*, sedangkan *independent variable* yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi adalah : standar dan tujuan kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan, karakteristik lembaga pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan disposisi atau sikap implementor.

Lebih lanjut, mereka mengatakan bahwa suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Keberhasilan kebijakan, pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Karena dijadikan kriteria penilaian, maka standar dan sasaran, dirumuskan secara spesifik dan konkrit, kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi adanya komunikasi antar organisasi dan aktifitas pengukuhan yang didukung oleh sumberdaya. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka.

Grindle (1980) dalam Wibawa (1994 : 22), menyatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan dan konteks implementasi. Ide dasar Grindle, adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi implementasi biasanya tidak berjalan mulus, tergantung pada *implementability* dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakan.

Isi kebijakan tersebut mencakup :kepentingan yang terpengaruhi oleh (1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumberdaya yang dikerahkan. Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda, lebih sulit diimplementasikan dibandingkan yang sedikit kepentingan. Sedangkan yang dimaksud dengan konteks kebijakan, adalah : (1) kekuasaan, (2) kepentingan dan strategi aktor terlibat, (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Bertolak dari uraian teorisasi tersebut di atas, disebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, dimana terdapat variasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan keberhasilan implementasi yang tidak memiliki definisi tunggal, meskipun ada beberapa faktor yang memiliki kesamaan. Van Meter dan Van Horn, Grindle, dan George Edwards III sependapat bahwa sumberdaya dianggap berpengaruh pada proses implementasi kebijakan.

Sementara itu, Van meter dan Van Horn dengan George Edwards III, berpendapat bahwa sikap pelaksana dan komunikasi dianggap mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Berdasarkan dari uraian teorisasi tersebut di atas, disebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, dimana terdapat variasi faktor-faktor yang mempengaruhi proses dan keberhasilan implementasi yang tidak memiliki definisi tunggal, meskipun ada beberapa faktor yang memiliki kesamaan. Van Meter dan Van Horn, Grindle, dan George Edwards III sependapat bahwa sumberdaya dianggap berpengaruh pada

proses dan implementasi kebijakan. Sementara itu, Van meter dan Van Horn dengan George Edwards III, berpendapat bahwa sikap pelaksana dan komunikasi dianggap mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Sikap pelaksana, merupakan salah satu faktor yang penting dalam proses implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan baik, apabila para pelaksana memahami apa yang harus dikerjakan, mereka punya kemampuan untuk melakukannya, serta mempunyai sikap positif, yaitu keinginan untuk melakukannya. Sebaliknya, ketika sikap pelaksana berbeda dengan apa yang diputuskan, maka proses implementasi kebijakan menjadi lebih kompleks dan dapat menimbulkan masalah. Apalagi ketika pelaksana menetapkan diskresi, sikapnya terhadap kebijakan mungkin dapat merintang implementasi kebijakan yang efektif. (Edward III, dalam Tangkilisan, 2003 : 90). Van Mater dan Van Horn (Winarno, 2002 :118) mengatakan bahwa salah satu unsur penting sikap pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan adalah pemahaman pelaksana tentang tujuan maupun ukuran-ukuran dasar kebijakan. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Hal ini berarti bahwa kegagalan suatu implementasi, sering diakibatkan ketidaktaatan terhadap kebijakan.

Menurut Edward III (dalam Tangkilisan, 2003 : 19), bahwa persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan, adalah bahwa mereka yang harus mengimplementasikan suatu keputusan mesti tahu apa yang mereka harus kerjakan. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti ditransmisikan

kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Untuk keperluan itu, maka komunikasi sangat penting. Effendy (1995 : 5) mendefinisikan komunikasi adalah: “Secara pragmatis pengertian komunikasi adalah proses penyampaian pesan seseorang kepada orang lain untuk memberitahu atau mengubah sikap, pendapat atau perilaku, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui media.”

Untuk keberhasilan komunikasi sebagai faktor pendukung implementasi, Edward III (dalam Winarno, 2002 : 127-128) mensyaratkan 3 hal yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Lebih lanjut Edward III, mengatakan persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

Jadi, untuk memberikan informasi mengenai kebijakan dan bagaimana melaksanakan langkah yang dilakukan adalah dengan mentransmisikan kebijakan untuk diimplementasikan. Namun menurut Edward III, ada hambatan dalam melaksanakan transmisi, yaitu pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan aturan yang telah ditetapkan, informasi melewati berlapis-lapis birokrasi, adanya persepsi yang selektif dan ketidakmauan aparat pelaksana untuk mengetahui ketentuan.

Faktor kedua adalah kejelasan dalam hal komunikasi untuk memberikan kejelasan mengenai petunjuk pelaksanaan, sehingga kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana mestinya. Sehubungan dengan faktor kedua, maka keharusan kesesuaian pesan dengan isi kebijakan semestinya dan tidak adanya distorsi pesan yang disampaikan. Konsistensi merupakan faktor ketiga

yang dipersyaratkan Edward III, agar terlaksananya keberhasilan komunikasi. Sehingga, meskipun perintah-perintah yang disampaikan mengandung unsur kejelasan namun apabila tidak konsisten, maka perintah itu tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan melaksanakan tugasnya dengan baik.

Van Meter dan Van Horn, sebagaimana dikutip Winarno (2002 : 111), mengatakan bahwa sumberdaya layak mendapat perhatian, karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumberdaya dimaksud, mencakup dana atau perangsang lain (*incentif*), yang mendorong dan memperlancar implementasi kebijakan. Berkaitan dengan sumberdaya, Edward III, dalam Winarno (2002 : 132), mengatakan bahwa perintah implementasi mungkin ditransmisikan secara akurat, jelas, dan konsisten, namun jika implementor kekurangan sumberdaya yang perlu untuk menjalankan kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumberdaya merupakan faktor terpenting dalam implementasi kebijakan.

Lebih lanjut, dikatakan bahwa sumberdaya yang penting itu termasuk staf yang cukup, serta keahlian-keahlian yang sesuai dengan tugasnya, informasi, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas, guna melaksanakan pelayanan publik. Staf merupakan sumberdaya yang paling penting, dalam implementasi kebijakan. Jumlah staf, tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini, berarti bahwa jumlah staf yang banyak, tidak secara otomatis mendorong keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan demikian, bahwa jumlah personil tersebut diimbangi dengan keterampilan dan keahlian.