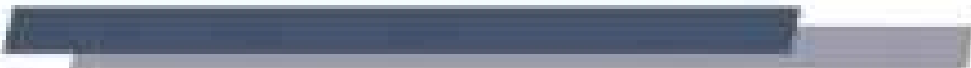




Dr. Reno Affrian, S.Sos., M.AP., CIQaR., CIQaR.

Model-Model Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan





Model-Model Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan

17 OKTOBER 2023
634/360/62
2 (dua)
H. R. H. H.

Dr. Reno Affrian, S.Sos., M.A.P., CIQnR., CIQaR.

Model-Model Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan

Diterbitkan Oleh

 **BINTANG**
SENESTA MEDIA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014

TENTANG HAK CIPTA Lingkup Hak Cipta

Pasal 1 Ayat 1 :

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana:

Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Pasal 114

1. Setiap Orang yang memiliki tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui memberikan persetujuan dan/atau pengendalian barang hasil pelanggaran Hak Cipta dan/atau Hak Terkait di tempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Model-Model Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan

Penulis : Dr. Reno Affrian, S.Sos., M.AP., CIQnR., CIQaR.
Penyelaras Aksara : Khansa Nabilah
Nurrahmawati
Penata Letak : Irfan Waskito Wicaksono
Perancang Sampul : Ridwan Nur M

Penerbit:

CV Bintang Semesta Media

Anggota IKAPI Nomor 147/DIY/2021
Jl. Marelan No. F01, Marelan, RT.06/RW.41,
Sendangtirto, Berbah, Sleman, Yogyakarta 55573
Telp. (0274)2254549. Hp. 085865342317
Facebook: Penerbit Bintang Madani
Instagram: @bintangpustaka
Website: www.bintangpustaka.com
Email: bintangsemestamedia@gmail.com
redaksibintangpustaka@gmail.com

Cetakan Pertama, Agustus 2023
Bintang Semesta Media Yogyakarta
x + 116 hal : 15.5 x 23 cm
ISBN Cetak : 978-623-190-318-1
ISBN Digital : 978-623-190-319-8 (PDF)

Dicetak Oleh:
Percetakan Bintang 085865342319

Hak cipta dilindungi undang-undang
All right reserved
Isi di luar tanggung jawab percetakan

PRAKATA

000

Puji syukur Alhamdulillah ke hadapan Allah Swt., karena atas rahmat, taufik, dan hidayah-Nya penulis diberi kekuatan untuk menyelesaikan buku yang berjudul *Model-Model Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan Publik*.

Ketika saya menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Administrasi di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, muncul niat untuk menulis buku tentang kebijakan publik. Penulis berinisiatif mengembangkan buku ini karena melihat beberapa mahasiswa kesulitan mencari referensi tentang model-model implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Model-model yang tertuang dalam buku ini dapat dijadikan rujukan sebagai pisau analisis untuk melakukan penelitian kebijakan yang diharapkan mampu membantu pengembangan model baru dalam ilmu kebijakan publik. Buku ini juga dapat dimanfaatkan pejabat pemerintahan dan politisi untuk memperluas wawasan tentang model kebijakan publik, khususnya dalam tataran formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Proses penyusunan buku ini dapat diselesaikan berkat bantuan langsung maupun tidak langsung dari berbagai pihak. Sehubungan dengan ini, penulis menyampaikan terimakasih kepada semua pihak yang membantu penulis menyelesaikan buku ini.

Tiada gading yang tak retak, penulis sadar sepenuhnya jika buku ini jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, dengan rendah hati penulis

mengharapkan kritik dan saran pembaca untuk memperkaya buku ini. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih.

Amuntai, Mei 2023

Reno Affrian

DAFTAR ISI

ooo

PRAKATA	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I KONSEP MODEL	1
A. Konsep Model	1
B. Kegunaan Model	4
C. Kriteria Menilai Model.....	5
BAB II FORMULASI DAN MODELNYA	9
A. Konsep Formulasi Kebijakan	9
B. Model Formulasi Kebijakan	11
1. Model Thomas R Dye.....	11
2. Model Teori Kelompok (<i>Group</i>).....	11
3. Model Kelembagaan	12
4. Model Teori Elit (<i>Elite</i>).....	12
5. Model Proses	13
6. Model Teori Rasionalisme (<i>Rational</i>)	14
7. Model Inkrementalis	15
8. Model Teori Permainan	16
9. Model Pilihan Publik	18
10. Model Demokratis.....	19
11. Model Formulasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan	

David Easton	20
12. Model Formulasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan Paine dan Naumes.....	21
13. Model Formulasi Amitai Etzioni.....	22
14. Model John D. Bryson.....	24
BAB III IMPLEMENTASI DAN MODELNYA.....	27
A. Konsep Implementasi.....	27
B. Model Implementasi Kebijakan	29
1. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn	29
2. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier	33
3. Model George Edward III	38
4. Model Hogwood & Gunn	40
5. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter.....	41
6. Model Gordon Chase	43
7. Model Merilee S. Grindle	46
8. Model Jan Merse	47
9. Model Warwic.....	48
10. Model Rippley dan Franklin.....	50
11. Model Jaringan	51
12. Model Charles O. Jones	52
13. Model Goggin Bowman, dkk.....	54
14. Model Matland	55
15. Model Nakamura dan Smallwood.....	59
16. Model Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli	61
17. Model David L. Wimer dan Aidan R. Vining.....	61
18. Model Thomas B. Smith.....	62

19. Deborah Stone.....	63
20. Model MSN - Approach Yulianto Kadji.....	64
BAB IV EVALUASI KEBIJAKAN DAN MODELNYA.....	73
A. Konsep Evaluasi Kebijakan	73
B. Jenis Penelitian Evaluasi Kebijakan	86
C. Model-Model Evaluasi.....	88
1. Model CIPP (<i>Context, Input, Process and Product</i>)....	88
2. Evaluasi Model UCLA.....	89
3. Model Brinkerhoff	90
4. Model Stake atau Model Countenance.....	90
5. Model Helmut Wollman (2007).....	90
6. Model William N. Dunn (1990)	91
7. Model Lester dan Steward, Jr (2000)	94
8. Model Ernest R House (1980)	95
9. Model James Anderson	96
10. Model Jones	96
11. Model Edward A Suchman.....	97
12. Howlett dan Ramesh (1995).....	97
13. Nugroho	98
14. Model Keley	100
15. Model Kolaboratif Reno Affrian	106
BAB V PEMETAAN MODEL DAN MEMILIH MODEL	109
A. Pemetaan Model	109
B. Memilih Model.....	111
DAFTAR PUSTAKA	113
TENTANG PENULIS.....	115

BAB I

0000

KONSEP MODEL

A. Konsep Model

Model dimaknai sebagai suatu kerangka kerja konseptual yang memiliki fungsi sebagai 1) tipe desain; 2) deskripsi atau analogi dalam memvisualisasikan hal-hal yang tidak bisa diamati dengan langsung; 3) sistem sejumlah asumsi, data, dan inferensi yang digunakan dalam memberikan ilustrasi matematis dari suatu objek atau peristiwa; 4) desain dari suatu sistem dan terjemahan realitas yang disederhanakan; 5) deskripsi sistem yang mungkin imajiner; dan 6) penyajian data suatu yang direduksi supaya bisa menjelaskan dan menunjukkan sifat bentuk aslinya.

Dengan demikian, model merupakan abstraksi dari dunia nyata atau representasi dari peristiwa yang kompleks atau sistem dalam bentuk naratif, matematis, grafis, atau lambang lain. Nadler menjelaskan bahwa model tidak sama dengan realita diri mereka sendiri, sebaliknya representasi realitalah yang dikembangkan dari kondisi mereka. Model dirancang oleh manusia untuk merepresentasikan pemikirannya terhadap dunia sekelilingnya. Oleh sebab itu, manusia akan memiliki masalah dalam memecahkan persoalan kehidupan sehari-hari tanpa model.

Model menggambarkan pola berpikir. Umumnya, model mengilustrasikan konsep yang saling terkait secara menyeluruh.

Model pun bisa dianggap sebagai usaha yang dilakukan guna mewujudkan suatu teori bersama dengan analogi dan representasi variabel yang ada dalam teori itu.

Thomas R. Dye (2011) menggambarkan model sebagai bentuk abstrak dari sebuah kenyataan. Model adalah representasi dari beberapa fenomena di dunia nyata yang disederhanakan. Sementara Silalahi dalam Soetari (2014:182) menjelaskan, model merupakan sarana yang digunakan untuk mengilustrasikan situasi tertentu atau rangkaian kondisi tertentu yang sedemikian rupa supaya bisa menjelaskan perilaku yang terjadi di dalamnya. Maka, untuk menganalisis kebijakan public, para pakar analisis kebijakan kerap menggunakan alat-alat konseptual tertentu untuk membantu pekerjaan mereka dalam memahami dan memvisualisasikan realitas kebijakan publik yang kompleks. Di antara alat konseptual yang ada, alat yang paling sering dipakai dan bermanfaat bagi keperluan analisis berupa model-model dan alat tipologi-tipologi tertentu. Model yang sederhana dikemukakan oleh Bullock dan Stallybrass (1997) yakni pengejawantahan dari suatu yang lain, yang dirancang untuk tujuan tertentu.

Model dapat digunakan sebagai sarana untuk mengaplikasikan teori ke dalam dunia nyata sebagai praktiknya. Model dapat juga menjadi sarana untuk memformulasikan teori berdasarkan temuan praktik sehingga disebut sebagai salah satu alat dalam membuat teori (teorisasi). Proses teorisasi merupakan suatu tahapan yang empiris dan rasional yang melibatkan berbagai alat, contohnya prosedur penelitian, model, logika, dan alasan. Adapun maksudnya ialah untuk memberikan penjelasan yang komprehensif mengenai penyebab suatu peristiwa terjadi sehingga bisa membantu dalam memprediksi hasil yang mungkin terjadi (Sudrajat, 2010).

Molenda (1996) mengatakan bahwa model mikromorf dan paramorf adalah dua jenis model yang umum dikenal dalam suatu

pembelajaran. Model mikromorf merupakan suatu model visual yang memiliki bentuk fisik yang nyata, seperti planetarium, simulasi komputer, atau *flow chart* proses. Di sisi lain, model paramorf lebih sebagai model simbolik yang menggunakan deskripsi verbal. Model paramorf terbagi menjadi tiga jenis: model konseptual, model prosedural, dan model matematik. Model konseptual sering dianggap sama dengan teori sebab model ini memberikan deskripsi verbal dari suatu pandangan atas realitas. Model ini tidak menghadirkan penjelasan yang utuh, tetapi menyajikan dan mendefinisikan komponen yang relevan secara utuh. Model konseptual bersifat deskriptif dan menggambarkan peristiwa relevan berdasarkan proses deduktif dari logika atau analisis serta kesimpulan dari observasi. Salah satu fungsi pentingnya adalah sebagai dasar untuk penelitian yang bisa menghasilkan teori induktif.

Model prosedural dijelaskan sebagai sejumlah langkah dalam melaksanakan sebuah pekerjaan. Langkah-langkah tersebut didasarkan pada pengetahuan yang berhasil dalam menciptakan sebuah produk. Model matematik menggambarkan hubungan antara berbagai komponen dalam suatu situasi. Jika dibandingkan dengan model lainnya, model ini bersifat abstrak. Kuantifikasi dari komponen-komponen yang memengaruhi produk suatu peristiwa adalah inti dari model ini. Hasil dapat diperoleh dengan memasukkan data dari situasi yang baru ke dalam suatu model matematik.

Berdasarkan definisi-definisi yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa model adalah konsep yang mempunyai tujuan menjelaskan gejala-gejala yang terjadi pada dunia sekelilingnya untuk memecahkan atau menyederhanakan persoalan kehidupan sehari-hari. Model memiliki karakteristik berupa: (1) merupakan deskriptif naratif; (2) memiliki prosedur atau langkah-langkah; (3) memiliki tujuan khusus; (4) digunakan untuk mengukur keberhasilan; dan (5) merupakan representasi suatu sistem.

B. Kegunaan Model

Model kebijakan dinyatakan dalam bentuk konsep/teori, diagram, grafik atau persamaan matematis. Model-model akan mempermudah tugas analisis kebijakan publik (*public policy analyst*) dalam upaya memahami bagaimana proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan itu sendiri. Dengan kata lain, untuk mempermudah pekerjaan analisis dalam memahami realita kebijakan yang kompleks, dibutuhkan alat bantu konseptual yang berfungsi sebagai pembimbing. Sebuah model yang baik, dikutip dari Laster dan Stewart (2000), pada tataran tertentu dapat memainkan peran kunci semacam penyedia hamparan lahan atau pemberi gambaran secara grafikal beberapa aspek penting dalam proses kebijakan. Meskipun demikian, kita masih harus ekstra hari-hati dalam memperlakukan setiap model apapun. Di satu sisi, model-model itu memang dapat membantu kita dalam memahami realita secara lebih baik dengan menyederhanakan masalah-masalah kebijakan yang kompleks. Namun di sisi lain, model-model itu juga dapat mengerdilkan kecerdasan dan daya imajinasi kita, alias mendistorsi pemahaman atas realitas yang ada. Tujuan pokok diciptakannya suatu model, yakni sebagai upaya untuk menjawab, meniru, menjelaskan, meramalkan, mencoba, dan menguji hipotesis.

Model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk model yang konseptual, model seperti ini berusaha untuk:

1. Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang politik dan kebijakan publik;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan kebijakan publik;
3. Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek yang esensial dalam kehidupan politik;
4. Mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik

mengenai kebijakan publik dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan tidak penting;

5. Menyarankan penjelasan untuk kebijakan publik dan memperkirakan akibatnya.

C. Kriteria Menilai Model

Banyaknya model-model analisis yang telah dikembangkan oleh pakar kebijakan publik. Maka dari itu, kita perlu jeli untuk menentukan pilihan model yang sekiranya tepat bagi keperluan analisis kita. Lalu, bagaimana caranya agar kita dapat mengetahui model yang cocok atau tidak dengan kebutuhan kita di antara banyaknya model yang ada? Aspek kegunaan dan manfaat daripada kebaruan atau kecanggihan model itu sendiri menjadi hal yang sangat dipertimbangkan untuk menilai kriteria model yang dibutuhkan. Apabila kita dihadapkan pada persoalan kebijakan publik dan menggunakan model tertentu sebagai acuan, ada baiknya kita memahami kriteria yang digunakan untuk menilai kegunaan model tersebut. Thomas R. Dye telah mengembangkan sejumlah kriteria yang dapat digunakan untuk menilai kegunaan model, yaitu:

1. Apakah model itu menyelaraskan dan menyederhanakan kehidupan politik agar bisa memikirkannya dengan cara yang lebih jelas dan membantu memahami antarhubungan di dunia nyata? Apabila model tersebut terlalu sederhana, kita dapat melakukan kesalahan dalam memahami realitas. Namun, apabila modelnya terlalu kompleks, kita bisa menjadi bingung. Oleh karena itu, model tersebut mungkin tidak akan banyak menolong dalam menjelaskan kebijakan publik.
2. Apakah model tersebut mengidentifikasi aspek-aspek paling penting dari suatu kebijakan publik? Yang harus menjadi fokus model tersebut adalah aspek-aspek terpenting dari gejala politik, seperti penyebab atau akibat yang ditimbulkan kebijakan publik, dan tidak selalu terjebak pada variabel-

variabel atau keadaan yang tidak relevan. Suatu model harus bisa menyoroti hal-hal yang dianggap paling penting dalam kebijakan publik.

3. Apakah model tersebut mencerminkan kekuatan hubungannya dengan realita? Apabila model terlalu ideal atau abstrak, ia akan sulit terhubung dengan dunia nyata. Suatu model bisa dikatakan baik apabila memiliki keterkaitan dengan realita yang menjadi referensi empirisnya dan membantu kita memperoleh pemahaman yang dalam tentang situasi atau proses kebijakan yang ada.
4. Apakah model tersebut mengomunikasikan hal bermakna yang bisa dipahami semua orang? Apakah model itu memiliki ciri kesepahaman antarsubjek, yakni konsep tertentu yang ada dalam model tersebut dapat benar-benar dipahami oleh semua orang? Apabila model tersebut ternyata mengomunikasikan konsep yang tidak membangun pengertian bersama, maka model tersebut bisa dinilai hanya dipahami sekelompok kecil orang saja dan tidak membantu kita dalam memahami gejala politik (kebijakan publik).
5. Apakah model tersebut secara langsung mengarahkan kita pada penyelidikan dan penelitian kebijakan publik? Sebuah model (kuantitatif) yang baik sepatutnya menyarankan sejumlah hubungan yang dapat diuji (berupa hipotesis) yang dapat diobservasi, diukur, dan diverifikasi. Kita harus dapat menerapkan model itu sehingga memungkinkan pengajuan secara empiris. Model sedikit berguna jika tidak membuat proposisi-proposisi yang dapat diuji atau tidak atau jika hubungan-hubungannya satu sama lain tidak bisa diukur dan diuji dengan data yang berasal dari dunia nyata.
6. Apakah model tersebut memberikan penjelasan-penjelasan khusus tentang kebijakan publik? Sebuah model yang hanya mendeskripsikan kebijakan publik tentu kurang berguna

bila dibandingkan dengan model yang dapat menjelaskan fenomena (bagaimana dan mengapa) kebijakan publik. Apakah model tersebut menyodorkan sejumlah hubungan antarvariabel yang dapat diuji sehingga dapat dipakai untuk menjelaskan secara agak lengkap mengenai fenomena kebijakan publik?

BAB II



FORMULASI DAN MODELNYA

A. Konsep Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan adalah perumusan terhadap kebijakan (*policy formulation*). Tahap ini sangat penting terhadap fundamental siklus kebijakan publik karena formulasi merupakan inti dari kebijakan publik. Formulasi kebijakan disebut juga dengan istilah perumusan kebijakan.

Menurut Islamy (1991), *policy formulation* dan pembentukan kebijakan adalah hal yang sama. Keduanya merupakan proses berkelanjutan dan tidak pernah selesai yang melibatkan serangkaian tindakan pemilihan alternatif-alternatif, termasuk pembuatan keputusan.

Adapun Thomas R. Dye (1995) mendefinisikan formulasi kebijakan sebagai upaya pemerintah dalam mengintervensi kebijakan publik sebagai solusi untuk berbagai masalah dalam masyarakat. Intervensi atau campur tangan tersebut dapat memaksa publik karena adanya kewenangan otoritatif dari pemerintah.

Sementara Laster dan Stewart (2000), dengan mengutip pandangan Anderson (1990), formulasi kebijakan adalah proses kebijakan di mana serangkaian tindakan yang relevan dan telah diterima sehubungan dengan adanya masalah publik tertentu diidentifikasi dan diusulkan menjadi hukum. Selanjutnya, mereka menyatakan bahwa masing-

masing tahap dalam proses perumusan kebijakan publik itu secara teoritis dapat dibedakan satu sama lain, tetapi secara praktis mereka menyatu. Misalnya, apakah masalah kebijakan itu bisa diproses masuk ke agenda pemerintah dan juga serangkaian tindakan itu apa dapat diubah menjadi hukum.

Sidney (2007) menjelaskan bahwa formulasi kebijakan merupakan bagian dari tahap awal pembuatan keputusan kebijakan. Artinya, formulasi kebijakan menjadi langkah awal yang penting karena memberikan informasi kepada para analis kebijakan dan *decision makers* mengenai: Apa rencana yang akan dibuat untuk mengatasi suatu fenomena atau masalah publik? Apa tersedia alternatif-alternatif kebijakan lainnya? Apa kelebihan dan kekurangan dari masing-masing alternatif kebijakan yang tersedia tersebut? Selain itu, perlu mengulik informasi lainnya untuk pengkajian dalam membuat keputusan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, diketahui bahwa formulasi kebijakan adalah tugas sulit sebab mensyaratkan pengkajian dan keseriusan yang sungguh-sungguh dari *stakeholder* yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan. Apapun hal yang keliru atau salah dalam proses formulasi kebijakan akan memengaruhi proses di tahap penerapan kebijakan. Widodo (2017) menjelaskan, apabila suatu proses formulasi kebijakan dilakukan secara tidak tepat dan tidak komprehensif, *output* dari kebijakan yang sudah diformulasikan tidak dapat meraih tataran optimal sehingga tidak dapat diterapkan. Dampaknya adalah tujuan dan sasaran kebijakan menjadi sulit untuk dicapai sehingga juga menyulitkan pemecahan masalah publik yang ada di masyarakat. Maka dari itu, hal yang perlu dilakukan dalam ini adalah analisis yang komprehensif supaya bisa dihasilkan kebijakan publik yang bisa diterapkan, bisa mewujudkan tujuan dan menyentuh sasarannya, serta bisa memberikan solusi pemecahan masalah publik yang muncul di masyarakat.

B. Model Formulasi Kebijakan

Berikut ini adalah uraian dari beberapa pandangan ahli terkait dengan model formulasi kebijakan publik.

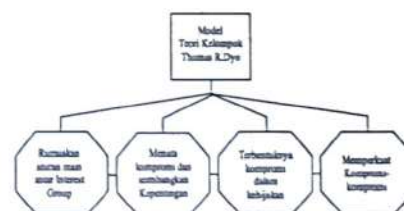
1. Model Thomas R Dye

Beberapa model formulasi kebijakan yang dirumuskan oleh Thomas R Dye (1995) adalah sebagai berikut.

a. Model Teori Kelompok (Group)

Model ini mengandalkan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Pokok gagasan model ini adalah interaksi di dalam kelompok yang kompromistik akan menghasilkan keseimbangan, sekaligus dengan memperkuat kompromi menciptakan langkah yang paling baik dalam memproduksi kebijakan publik. Model Teori Kelompok memiliki serangkaian indikator di bawah ini:

- 1) rumusan aturan permainan antara Interest Group;
- 2) melakukan penataan kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- 3) membentuk kompromi di dalam suatu kebijakan; dan
- 4) mendukung kompromi-kompromi tersebut agar menjadi kuat.



Gambar 2.1 Model Kelompok

Gambar Model Teori Kelompok Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulianto

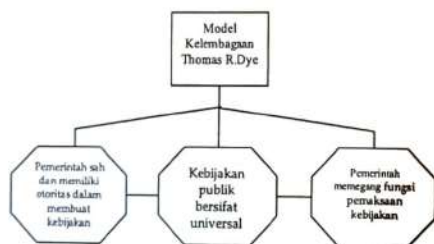
MILIK PERPUSTAKAAN
STIA AMUNTAI
KAB. HULU SUNGAI UTARA

b. Model Kelembagaan

Model kelembagaan atau disebut juga model institusional berfokus pada peran pemerintah dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam model ini, segala sesuatu yang dibuat oleh pemerintah dengan berbagai cara dianggap sebagai kebijakan publik. Pada prinsipnya, model ini menitikberatkan pada sejumlah fungsi dari suatu unit kerja institusional di pemerintahan ketika merancang dan merumuskan kebijakan publik. Adapun model ini menggarisbawahi beberapa prinsip, yaitu

- 1) pemerintah sah dan berwenang untuk menyusun kebijakan publik;
- 2) kebijakan publik memiliki sifat universal atau umum; dan
- 3) pemerintah berwenang untuk melakukan pemaksaan dalam implementasi kebijakan.

Model kelembagaan bisa digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.2 Model Kelembagaan

Sumber: Model Kelembagaan Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulainto

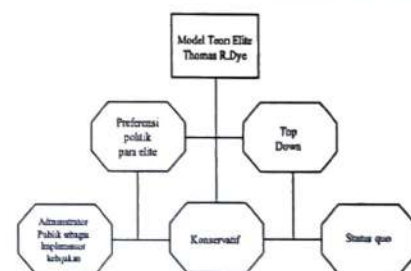
c. Model Teori Elit (Elite)

Model Teori Elit (Elite) berasal dari teori politik elit-massa. Model ini didasarkan pada asumsi bahwa terdapat dua kelompok utama dalam masyarakat, yaitu elit yang memegang kekuasaan

dan massa sebagai kelompok tanpa kekuasaan. Dalam teori ini ditemukan bahwa meskipun ada demokrasi, kecenderungan adanya bias dalam pembentukan kebijakan akan selalu ada. Hal itu karena kebijakan apapun yang dihasilkan pada akhirnya merupakan preferensi politik para elit. Beberapa indikator dari model ini meliputi

- 1) preferensi politik yang dimiliki elit;
- 2) pendekatan *top-down*;
- 3) administrator publik mengambil peran sebagai pelaksana kebijakan;
- 4) bersifat konservatif dan cenderung mempertahankan status quo;
- 5) status quo itu sendiri.

Berikut ini adalah gambaran indikator dari model elit.



Gambar 2.3 Model Elite

Sumber: Model Elite Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulainto

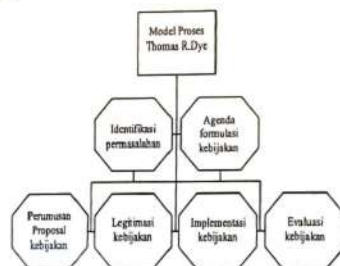
d. Model Proses

Dalam Model Proses (*Process*), politik merupakan serangkaian aktivitas dan dengan demikian memiliki proses. Model ini memberi penekanan pada apa dan bagaimana kebijakan itu seharusnya dibuat. Namun, model ini cenderung kurang memperhatikan

substansi yang seharusnya ada dalam suatu kebijakan. Model Proses lebih fokus pada langkah-langkah pembuatan kebijakan daripada memberikan penekanan pada aspek substansial yang penting dalam suatu kebijakan itu. Adapun rangkaian dan tahapan Model Proses mencakup

- 1) pengidentifikasian masalah;
- 2) penataan agenda pembuatan kebijakan;
- 3) perumusan proposal kebijakan;
- 4) proses legitimasi kebijakan;
- 5) pengimplementasian kebijakan; dan
- 6) proses evaluasi kebijakan.

Gambar di bawah ini menunjukkan indikator-indikator dari model ini.



Gambar 2.4 Model Proses

Sumber: Model Proses Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulainto.

e. Model Teori Rasionalisme (*Rational*)

Model Teori Rasional menekankan bahwa kebijakan publik sebagai "*maximum social gain*", yakni pemerintah yang berperan sebagai regulator kebijakan harus memiliki kemampuan untuk membuat kebijakan yang dapat bermanfaat secara optimal bagi

masyarakat. Oleh sebab itu, pembuatan kebijakan dalam model ini mesti didasarkan pada keputusan yang diambil atas pertimbangan rasional, yaitu rasional antara apa yang akan dikorbankan dengan hasil apa yang akan dicapai. Hal yang lebih ditekankan dalam model adalah aspek efisiensi atau ekonomi.

Proses pembuatan (formulasi) kebijakan dalam model ini melibatkan langkah-langkah berikut:

- 1) memahami preferensi dan kecenderungan publik;
- 2) menemukan opsi-opsi kebijakan yang ada;
- 3) menilai setiap konsekuensi dari suatu pilihan kebijakan;
- 4) menilai rasio sosial yang dikorbankan; dan
- 5) memilih alternatif kebijakan yang dianggap paling efektif.

Susunan formulasi dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.5 Model Rasionalisme

Sumber: Model Rasionalisme Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulainto

f. Model Inkrementalis

Model Inkrementalis atau Inkremental (*Incremental*) merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup

waktu, intelektual, maupun biaya. Ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya. Adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik. Indikator dari model ini

- 1) kebijakan berlanjut,
 - 2) pragmatis atau praktis,
 - 3) sebab ketidakpastian,
 - 4) komitmen masa lalu, dan
 - 5) pertahankan kinerja yang telah dicapai.
- Berikut adalah gambar Model Inkrementalis.



Gambar 2.6 Model Inkrementalis

Sumber: Model Inkrementalis Thomas R. Dye desain oleh Kadji Yulainto

g. Model Teori Permainan

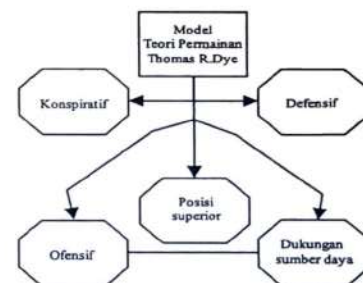
Model Teori Permainan disebut sebagai model konspiratif, yaitu muncul dari awal dalam beragam pendekatan yang sangat rasional dan tidak dapat menjawab pertanyaan yang sulit dijelaskan menggunakan fakta dan data yang ada. Ide dasar dari model ini yaitu formulasi kebijakan berada dalam situasi

persaingan yang ketat, (2) pelakunya tidak berada dalam situasi pilihan yang independen atau tidak, tetapi sudah berada pada situasi yang sama-sama bebas atau independen. Adapun model ini memiliki satu konsep kunci, yaitu strategi: bukan hanya teraman akan, tetapi juga teraman dari serangan lawan.

Model ini dalam bahasa Inggris disebut *Game Theory*. Dalam formulasi kebijakan, model *Game Theory* sangat abstrak dan deduktif. Model ini sejatinya berdasarkan pada formulasi kebijakan yang rasional, tetapi di dalam kondisi yang kompetitif, yaitu ketika tingkat kesuksesan penerapannya turut menjadi sorotan. Ada beberapa indikator dalam model ini, yaitu

- 1) konspiratif,
- 2) defensif,
- 3) ofensif,
- 4) posisi superior, dan
- 5) dukungan sumber daya.

Berikut adalah gambaran dari indikator model Teori Permainan.



Gambar 2.7 Model Teori Permainan

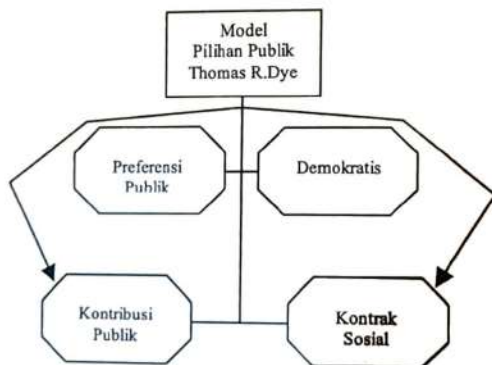
Sumber: Model Inkrementalis Thomas R. Dye desain oleh Kadji Yulainto

h. Model Pilihan Publik

Model ini dalam bahasa Inggris disebut *Public Choice*. Menurut model ini kebijakan adalah suatu proses formulasi dari keputusan bersama tiap-tiap orang yang memiliki kepentingan atas suatu keputusan tertentu. Adapun dasar dari kebijakannya adalah dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*). Teori tersebut memandang manusia sebagai *homo economicus* yang setiap individunya mempunyai kepentingan sendiri-sendiri yang harus dipuaskan. Prinsipnya yaitu pembeli bertemu penjual, penawar bertemu permintaan (*buyer meet seller, supply meet demand*).

Indikator dari model ini adalah

- 1) Preferensi publik,
- 2) Demokratis,
- 3) Kontribusi publik, dan
- 4) Kontrak sosial, seperti yang dapat dilihat pada gambar berikut ini.



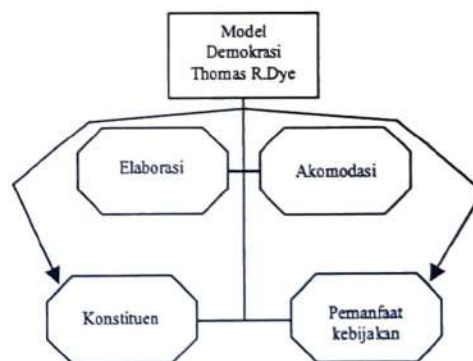
Gambar 2.8 Model Pilihan Publik

Sumber: Model Pilihan Publik Thomas R. Dye desain oleh Kadji Yulainto

i. Model Demokratis

Model demokrasi menggarisbawahi pentingnya melibatkan sebanyak mungkin suara pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam pengambilan keputusan. Ditegaskan dalam model ini, setiap individu yang memiliki hak demokrasi harus dilibatkan secara maksimal di setiap tahapan pengambilan keputusan, dalam hal ini juga termasuk tahap perumusan kebijakan publik.

Model demokratis diterapkan dalam prinsip *good governance* pada sistem pemerintahan yang beramanat supaya di proses pembuatan kebijakan, semua konstituen, dan pemanfaatan kebijakan (*beneficiaries*) difasilitasi keberadaannya dengan baik. Pada konteks tersebut, model demokratis dianggap sebagai model yang sangat efektif sebab setiap pihak diwajibkan berpartisipasi dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan. Hal tersebut karena setiap pihak bertanggung jawab atas kebijakan yang dirumuskan. Berikut adalah gambar dari model demokratis.



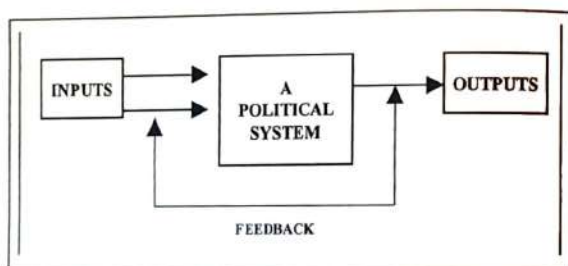
Gambar 2.9 Model Demokratis

Sumber: Model Demokratis Thomas R. Dye, desain oleh Kadji Yulainto

2. Model Formulasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan David Easton

David Easton merupakan tokoh yang mengkaji tentang kerja suatu sistem dalam konteks formulasi kebijakan. Model yang ia kembangkan disebut dengan model Formulasi Kebijakan David Easton. Menurut model ini, kebijakan publik adalah respons dari suatu sistem politik terhadap harapan dan tuntutan yang timbul dari lingkungan di luar batas-batas politik. Dalam hal ini, ada yang dinamakan masukan-masukan (*inputs*), yakni kekuatan politik yang timbul dari dalam lingkungan dan memengaruhi sistem kebijakan dan politik dalam sistem tersebut. Di sisi lain, ada pula keluaran (*outputs*), yakni hal-hal yang dihasilkan oleh sistem kebijakan dan politik dari sistem tersebut. Dalam proses formulasi kebijakan, ada proses yang terus menerus terjadi dan tidak pernah berhenti antara sistem dan subsistem kebijakan.

Pada tahapannya, model ini berdasarkan pada perspektif sistem menurut Easton bisa digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.10 Model Sistem David Easton

Sumber: Kadji Yolianto (2015)

Menurut model ini, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep sistem ini sendiri menunjuk pada **seperangkat**

institusi dan rangkaian kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam kehidupan masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif. Selain itu, konsep ini juga menunjukkan sistem yang saling berkaitan secara integratif antara elemen dan subsistem yang membentuk sistem politik dan kebijakan, serta mempunyai kemampuan untuk merespons kekuatan-kekuatan dalam lingkungan sekitarnya.

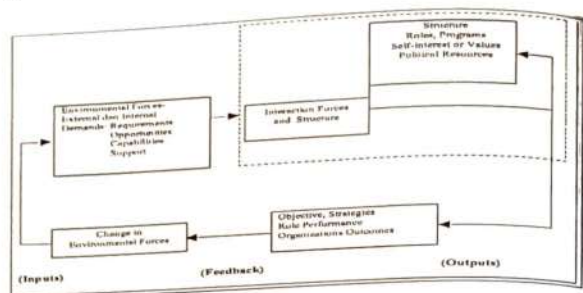
Namun, model ini memiliki kelemahan, yaitu fokus perhatiannya terpusat pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Hal tersebut menyebabkan masyarakat tidak lagi memiliki perhatian terkait tindakan-tindakan yang tidak diambil oleh pemerintah.

3. Model Formulasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan Paine dan Naumes

Dari model sistem David Easton, Paine dan Naumes mengembangkan sebuah model formulasi kebijakan publik baru, yang dinamakan Model Deskriptif. Model ini bertujuan untuk menggambarkan proses formulasi kebijakan publik secara faktual dan nyata.

Menurut Paine dan Naumes, model formulasi kebijakan adalah bentuk interaksi antara suatu lingkungan dan pelaksana kebijakan di dalam sebuah proses yang dinamis. Asumsinya bahwa proses formulasi kebijakan melibatkan interaksi nyata yang dinamis dan terbuka antara perumus kebijakan dan lingkungan. Interaksi tersebut adalah dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*). Pada akhirnya, keluaran dari suatu organisasi akan menjadi bagian integral dari lingkungan dan akan terus berinteraksi dengan organisasi.

Adapun Model Deskriptif ini dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.11 Model Paided dan Naumes
Sumber: Kadji Yolianto, (41:2015)

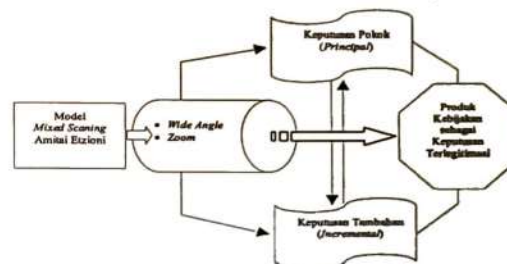
Tuntutan-tuntutan (*demands*) timbul jika individu atau kelompok dalam sistem politik memainkan peran (*role*) dalam memengaruhi formulasi kebijakan publik. Kelompok-kelompok tersebut secara aktif berusaha untuk memengaruhi tahapan formulasi kebijakan publik. Sementara dukungan-dukungan (*supports*) diberikan jika individu atau kelompok yang menerima hasil pilihan mematuhi peraturan, misalnya dengan membayar pajak. Secara umum mereka mematuhi dan melaksanakan keputusan sebagai produk kebijakan publik yang sudah terlegitimasi.

4. Model Formulasi Amitai Etzioni

Dalam Kadji Yulianto (2015), Amitai Etzioni (1967) mengenalkan suatu model formulasi kebijakan yang ia sebut sebagai Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-scanning*). Model ini merupakan suatu pendekatan dalam membuat keputusan yang bersifat pokok (*principal*) dan tambahan (*incremental*); menetapkan tahap-tahap dari formulasi kebijakan yang pokok dan urusan tertinggi yang menentukan pembuatan pedoman atau petunjuk dasar; serta tahapan untuk mempersiapkan beberapa keputusan pokok dan melaksanakannya pasca-keputusan tersebut terlegitimasi.

Penggunaan model dapat digambarkan seperti memakai dua kamera. Pertama, kamera yang bisa melihat secara keseluruhan (kamera *wide angle*); dan kedua, kamera yang bisa melihat secara detail (kamera dengan *zoom*).

Model ini dinilai lebih komprehensif karena terinspirasi dari model sistem, rasional, dan inkremental yang telah dijabarkan di atas. Berikut adalah gambaran Model *Mixed-scanning*.



Gambar 2.12 Model Amitai Etzioni
Sumber: Kadji Yolianto (2015:43)

Etzioni mengatakan bahwa inkrementalis memilih keputusan yang mencerminkan kepentingan suatu kelompok masyarakat dan memiliki kekuatan terbesar dan sangat terorganisir. Adapun kelompok-kelompok lain yang tidak memiliki kekuatan dan tidak pula terorganisir akan diabaikan secara politik. Di sisi lain, dengan memusatkan perhatian pada sejumlah kebijakan yang bersifat jangka pendek dan terbatas, inkrementalis-inkrementalis tersebut mengabaikan pentingnya pembaruan sosial yang bersifat dasar. Setiap keputusan yang bersifat besar dan signifikan, contohnya pernyataan perang dengan negara lain, tidak dapat tercukupi dengan inkrementalis. Meskipun kuantitas keputusan yang bisa dipilih secara rasional memiliki batas, tetapi keputusan dasar tersebut sangat

penting dan sering memberikan suasana untuk beberapa keputusan yang inkremental.

5. Model John D. Bryson

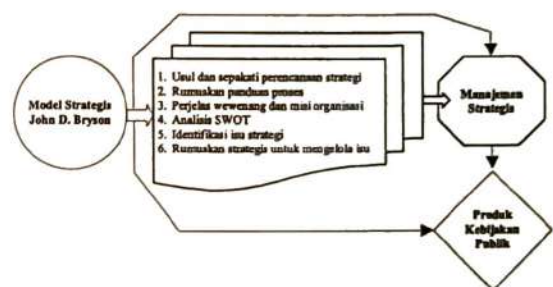
Model formulasi kebijakan yang dicetuskan oleh John D. Bryson dikenal sebagai Model Strategis. Model ini memberikan penekanan pada penggunaan rumusan runtutan atau tahap-tahap perumusan strategi untuk dasar formulasi kebijakan publik. Menurut Bryson, perencanaan yang strategis adalah usaha yang didisiplinkan dalam pengambilan keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan mengarahkan cara-cara menjadi organisasi atau kelompok etnis lainnya, serta hal-hal dikerjakan dan alasan suatu organisasi atau kelompok etnis lainnya mengerjakan hal tersebut. Proses perencanaan strategis melibatkan kegiatan mengumpulkan informasi secara luas eksploratif alternatif dan menegaskan pada implikasi masa depan dengan keputusan saat ini.

Selain itu, suatu perencanaan strategis menurut Bryson bisa menolong organisasi agar bisa berpikir secara strategis dan mampu menghasilkan strategi yang efektif, membuat arah masa depan menjadi jelas, menetapkan prioritas, mengambil keputusan dengan mempertimbangkan konsekuensi kedepannya, mengendalikan organisasi, menghadirkan solusi untuk masalah utama yang dihadapi organisasi, dan mampu beradaptasi dengan perubahan keadaan yang cepat dengan cara yang efektif.

Model ini menyoroti tahapan formulasi kebijakan yang melibatkan langkah-langkah berikut (1) memberikan usulan dan menyetujui perencanaan strategi (paham terkait manfaat perencanaan strategis dan mengembangkannya), (2) membuat rumusan panduan proses, (3) mempertegas wewenang dan misi organisasi, (4) melakukan analisis SWOT, (5) mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi, dan (6) merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu tersebut. Model strategis ini berfokus pada langkah-langkah terkait manajemen

strategis.

Model Strategis Bryson dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.13 Model John D. Bryson

Sumber: Kadji Yolianto (2015:45)

BAB III

CCC

IMPLEMENTASI DAN MODELNYA

A. Konsep Implementasi

Edward III (1984) menjelaskan bahwa tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat.

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan proses yang begitu kompleks, bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi berbagai kelompok kepentingan. Eugene Bardach (1991) menjelaskan:

"...adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas, lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya menenangkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkan, dan sulit lagi untuk melaksanakan dalam bentuk cara yang merumuskan semua orang termasuk mereka anggap klien."

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam seluruh struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan

atau tidaknya pencapaian tujuan, hal ini dipertegas oleh Chief J.O. Udoji (1981) dengan mengatakan pelaksanaan kebijakan menjadi hal yang jauh lebih penting dibandingkan pembuat kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya sekedar berupa ide atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan.

Implementasi merupakan proses yang dinamis. Pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga mereka mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Laster dan Stewart Jr (2000:14) menjelaskan mengenai implementasi sebagai berikut:

"Implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output), keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih."

Pendapat tersebut tidak jauh berbeda dengan yang diutarakan oleh Merrile Grindle (1980):

"Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertahankan apa pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual project dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai."

Daniel Mazmanian dan Paul Sabastier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

"Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya"

Sementara itu, Van Mater dan Van Horn (1975:139), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai, "Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok

pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan."

Dari beberapa pengertian diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan dalam cara implementasi kebijakan tercapai tujuannya, yaitu (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

B. Model Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang terlihat bagus di atas kertas, tidak akan berarti apabila aktivitas kegiatannya tidak dilakukan sesuai dengan tujuan dari kebijakan dibuat. Perlu diketahui bagaimana kemampuan pelaksana, komitmen pelaksana, dan kemampuan sumber daya yang ada untuk mewujudkan terlaksananya dan tercapainya tujuan kebijakan. Untuk itu, tataran implementasi kebijakan sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan. Untuk mengenal substansi dari implementasi kebijakan, disajikan beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar dan pemerhati kebijakan publik yang akan dijelaskan dalam subbab di bawah ini.

1. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Donald Van Metter dan Carl Van Horn (1975) mengembangkan sebuah pendekatan yang disebut dengan *Model of the Policy Implementation* atau dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Model pendekatan *top-down*. Proses implementasi tersebut dipandang sebagai suatu abstraksi atau performansi dari sebuah implementasi kebijakan yang pada hakekatnya dilakukan dengan sengaja untuk tujuan agar mencapai kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi dan terjadi dalam hubungan banyak variabel. Model ini memiliki asumsi bahwa implementasi dari sebuah kebijakan adalah

linier mulai dari ketersediaan keputusan politik, pelaksanaannya, dan kinerja dari kebijakan publik tersebut.

Van Metter dan Van Horn merumuskan enam variabel yang memengaruhi kinerja kebijakan publik.

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Pengukuran kinerja implementasi kebijakan bisa dilakukan menggunakan tingkat keberhasilan dengan syarat bahwa ukuran dan tujuan dari kebijakan tersebut memang realistis dengan kondisi sosial dan budaya yang ada di tingkat pelaksanaan kebijakan. Apabila ukuran atau tujuan kebijakan tidak realistis untuk diterapkan di tingkat warga, pelaksanaan kebijakan akan sulit mencapai tingkat keberhasilan yang diharapkan.

b. Sumber Daya

Keahlian untuk menggunakan sumber daya yang ada juga memainkan peran yang penting dalam menentukan keberhasilan proses implementasi kebijakan. Dalam hal ini, manusia adalah sumber daya yang paling penting untuk menentukan keberhasilan implementasinya. Beberapa tahapan dalam proses implementasi menekankan tersedianya SDM yang kualitasnya sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan suatu kebijakan dan sudah ditetapkan secara politik. Dengan demikian, **kenihilan kompetensi dan kapabilitas** sumber daya bisa berdampak pada kinerja kebijakan publik.

Sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga di luar sumber daya manusia adalah sumber daya **finansial dan waktu**. Meski sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia, akan akan permasalahan **pelik untuk mewujudkan** target yang ingin dicapai oleh kebijakan publik jika **kucuran dana** melalui anggaran tidak tersedia. Demikian pula dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia **giat bekerja** dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi **terbentur dengan**

persoalan waktu yang terbatas, hal ini bisa jadi penyebab kegagalan implementasi kebijakan. Untuk itu, sumber daya yang dikehendaki oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga sumber daya tersebut: manusia, finansial, dan waktu.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Perhatian utama difokuskan pada agen pelaksana, baik dalam bentuk organisasi formal maupun informal, yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini memiliki signifikansi penting karena kinerja implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh karakteristik yang sesuai dan cocok dengan para agen pelaksana tersebut. Sebagai contoh, jika implementasi kebijakan publik bertujuan mengubah perilaku atau tingkah laku manusia secara radikal, agen pelaksana yang ditugaskan harus memiliki karakter yang tegas dan taat pada aturan serta sanksi hukum. Namun, jika kebijakan publik itu tidak memberikan pengaruh yang besar dalam mengubah perilaku dasar manusia, agen pelaksana bisa saja diturunkan sehingga tidak sekeras dan setegas contoh yang sebelumnya,

Di samping itu, cakupan wilayah implementasi kebijakan pun harus dipertimbangkan untuk memutuskan siapa agen pelaksanaannya. Apabila cakupan implementasi kebijakan semakin luas, agen yang terlibat juga akan semakin besar.

d. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana

Sikap menerima atau menolak dari pelaksana memiliki pengaruh yang sangat banyak akan keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi, sebab kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Namun, kebijakan yang akan diimplementasikan adalah kebijakan "dari atas" (*top down*) yang mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah

mengetahui atau bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang masyarakat ingin selesaikan.

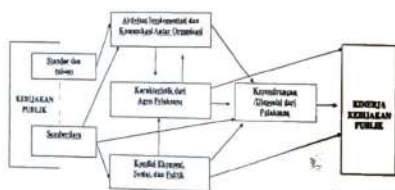
e. **Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana**

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

f. **Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik**

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi dalang dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus juga memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

Model pendekatan implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat diilustrasikan seperti gambar di bawah.



Gambar 3.1 Model Pendekatan *the Policy Implementation Proses*
(Donal Van Matter dan Carl Van Horn)
Sumber: Leo Agustino (2017)

2. **Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model implementasi kebijakan publik lainnya ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983). Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar yang akan dijelaskan di bawah ini.

a. **Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap**

1) **Kesukaran-kesukaran teknis**

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukuran prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang memengaruhi masalah. Di samping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknis-teknis tertentu.

2) **Keberagaman perilaku yang diatur**

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pula pelayanan yang diberikan sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian, semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (*administrator* atau birokrat) di lapangan.

3) **Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran**

Semakin kecil dan jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka besar peluang untuk memobilisasi dukungan politik terhadap kebijakan. Dengan demikian, peluang untuk tercapainya tujuan kebijakan akan lebih terbuka.

4) **Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki**

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar atau sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya, ada sejumlah masalah yang lebih dapat dikendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidak terlalu besar.

b. **Kemampuan Kebijakan menstruktur Proses implementasi Secara Tepat**

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menyusun proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara, yaitu:

1) **Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai**

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas atau ukuran kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa *output* kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

2) **Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan**

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan

bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

3) **Ketetapan alokasi sumber dana**

Tersediannya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

4) **Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga atau instansi pelaksana**

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik adalah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga lupa dilaksanakan, maka koordinasi antarinstansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru membuyarkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

5) **Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana**

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto dan intensif yang memadai untuk kepatuhan kelompok sasaran. Suatu undang-undang harus dapat memengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

6) **Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan termaktub dalam undang-undang**

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi terciptanya tujuan. Hal ini sangat signifikan karena *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk

diimplementasikan kepada para pejabat pelaksana di level lokal.

7) Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang juga dapat memengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor di luar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Hal ini dimaksudkan agar kontrol pada pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

c. Variabel-variabel di luar undang-undang yang memengaruhi implementasi

1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Perbedaan waktu dan perbedaan di antara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu, faktor eksternal juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan kebijakan publik.

2) Dukungan publik

Hakikat perhatian publik bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan dibutuhkan adanya sentuhan dukungan warga. Untuk itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat

masyarakat, warga bersikap kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat memengaruhi keberhasilan atau gagalnya implementasi kebijakan publik. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh masyarakat.

4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

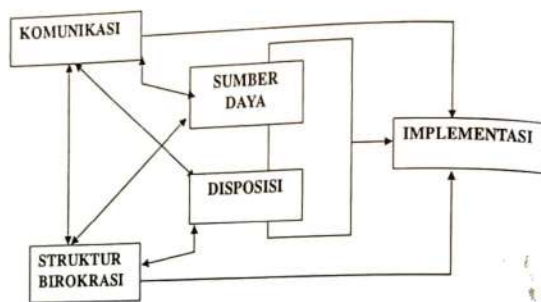
Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya dalam badan-badan pelaksana melalui penangan institusi dan pejabat teratas. Selain itu, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.



Gambar 3.2 Model Pendekatan A Framework for Implementation Analysis Daniel Mazmanian and Paul Sabatier
Sumber: Leo Agustino (2017)

3. Model George Edward III

Model implementasi Kebijakan ketiga yang berperspektif *top-down* dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III (1980) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact On Implementation*. Dalam pendekatan yang diterjemahkan oleh Edward III, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.



Gambar 3. 3 Model Pendekatan *Direct and Indirect on Implementation* George C. Edward III
Sumber: Leo Agustino (2017)

Berdasarkan pandangan Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

Pertama adalah komunikasi kebijakan. Faktor ini merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi *transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Sementara itu, dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana agar sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga mereka mengetahui apa yang menjadi maksud dan tujuan dari kebijakan. Terakhir, dimensi konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

Kedua adalah sumber daya. Meski ketentuan atau aturan jelas dan konsisten tetapi para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab kurang memiliki sumber daya, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi sumber daya terdiri dari tiga, yaitu manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), serta informasi dan kewenangan (*information and authority*).

Dimensi sumber daya manusia adalah efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (*aparatur*) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Sementara itu, dimensi sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Selanjutnya, dimensi informasi dan kewenangan adalah informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga yaitu disposisi. Disposisi merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan. Orang-orang yang dipilih harus

memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang maupun bentuk apresiasi lainnya.

Keempat yaitu struktur birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP di antara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana, koordinasi yang dibutuhkan semakin intensif.

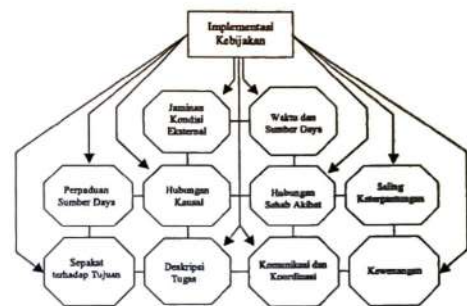
4. Model Hogwood & Gunn

Model ketiga dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978). Model ini menegaskan beberapa syarat berikut ini yang dibutuhkan untuk melakukan implementasi kebijakan.

- Berkaitan dengan jaminan bahwa lembaga/badan pelaksana tidak akan mengalami masalah yang besar akibat kondisi eksternal yang dihadapi.
- Apakah tersedia cukup waktu dan sumber daya yang memadai untuk melaksanakannya?
- Apakah perpaduan sumber daya yang dibutuhkan benar-benar tersedia?
- Apakah kebijakan yang akan dilaksanakan didasarkan pada hubungan kausal yang andal?
- Sebanyak apakah hubungan sebab-akibat yang terjadi dengan asumsi bahwa semakin sedikit hubungan tersebut, semakin tinggi juga hasil yang diharapkan dari kebijakan tersebut

dapat dicapai.

- Apakah ada hubungan ketergantungan kecil antara pihak-pihak yang terlibat?
- Memiliki pemahaman yang mendalam dan kesepakatan tentang tujuan yang ingin dicapai.
- Tiap-tiap tugas sudah diuraikan secara rinci dan diletakkan dalam urutan yang benar.
- Memiliki komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- Tiap-tiap pihak yang mempunyai wewenang kekuasaan bisa menuntut dan memperoleh kepatuhan yang sempurna.



Gambar 3.4 Model Hogwood & Gunn

Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Model Hogwood dan Gunn didasarkan pada konsepsi manajemen strategis yang mengarah kepada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas memiliki sifat politis, strategis, dan teknik atau operasional.

5. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

Penamaan Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter diambil dari tokoh penyusunnya, yaitu Richard Elmore (1979), Michael

Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981). Model ini menekankan bahwa:

"Model ini di muai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat didalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kotak-kotak yang mereka miliki."

Secara prinsip, model implementasi ini didasarkan pada serangkaian tahapan yang mencakup tahapan:

- melakukan pengidentifikasian pada jaringan aktor yang ikut terlibat;
- menentukan jenis kebijakan publik yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan atau bisa juga dengan melibatkan pejabat pemerintah di tingkat terbawah;
- merancang kebijakan yang disusun sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat yang menjadi target; dan
- mendorong prakarsa masyarakat, baik itu dilakukan secara langsung atau bekerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).



Gambar 3. 5 Model Elmore, Lipsky, Hjern & O'Porter
Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu *content of policy* dan *context implementation*, serta dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri.

Content of policy dan *context* meliputi (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (c) derajat perubahan yang diinginkan, (d) posisi penyusun kebijakan, (e) lembaga/kelompok yang melaksanakan program, dan (f) sumber daya yang digunakan. Konteks implementasi untuk variabel tersebut melibatkan (a) kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari individu yang terlibat; karakteristik lembaga dan pemerintah; serta kepatuhan dan responsivitas. Adapun dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, yaitu manfaat dari program, serta perubahan dan peningkatan kehidupan masyarakat.

6. Model Gordon Chase

Model ini dikembangkan berdasarkan hasil studi kasus implementasi tiga jenis pelayanan masyarakat kota yang dilakukan oleh Pemerintahan Kota New York dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat. Dari hasil studi tersebut ditemukan, bahwa hambatan utama dalam implementasi program pelayanan terhadap masyarakat dapat dibedakan dalam kategori: (1) masalah-masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat pada program itu sendiri; (2) masalah yang timbul dalam kaitan dengan sumber daya yang dibutuhkan guna pelaksanaan program tersebut; dan (3) masalah-masalah lain yang timbul karena keterkaitan dengan organisasi atau birokrasi lainnya yang memerlukan dukungan, bantuan, dan persetujuan guna melaksanakan program tersebut.

Gorden Chase (1979) memperinci ke dalam 15 bidang atau sumber sebagai berikut:

- a. Kesulitan akibat tuntutan operasional (*Difficulties arising from operational demands*)
 - 1) Orang yang akan dilayani (*People to be served*)
 - a) Jumlah transaksi klien (*Number of Clients transactions*)
 - b) Mudah menjangkau klien (*Easy of reaching client*)
 - 2) Sifat ilmu (*Nature of science*)
 - a) Jumlah fungsi diskrit (*Number of discrete functions*)
 - b) Kompleksitas fungsi diskrit (*Complexity of discrete functions*)
 - c) Koordinasi antar fungsi (*Coordinations among functions*)
 - d) Replikasi (*Replication*)
 - 3) Kemungkinan biaya distorkons atau penyimpangan (*Likelihood of costlines of cistorkons of irregularities*)
 - a) Melibatkan Klien (*Involving client*)
 - b) Melibatkan Layanan (*Involving services*)
 - 4) Pengendalian program (*Controllability of program*)
 - a) Keterukuran (*Measurability*)
 - b) Elemen kritis tak terkendali (*Uncontrollable critical clements*)
- b. Kesulitan yang timbul dari sifat dan ketersediaan sumber daya (*Difficulties arising from nature and availability of resources*)
 - 1) Uang (*Money*)
 - a) Fleksibilitas (*Flexibility*)
 - b) Memperoleh dana tambahan (*Obtaining additional funding*)
 - 2) Personil (*Personnel*)
 - a) Sifat personil di tempat (*Nature of personnel in place*)
 - b) Jumlah, jenis dan kualitas yang dibutuhkan (*Numbers, kinds and quality needed*)
 - c) Ketersediaan tenaga kerja (*Availability of personnel in market*)

- d) Daya Tarik program bagi personal (*Attractiveness of program to personnel*)
- 3) Ruang (*Space*)
 - a) Sifat fasilitas saat ini (*Nature of the current facilities*)
 - b) Ketersediaan fasilitas (*Availability of facilities*)
 - c) Program khusus dalam memperoleh penggunaan ruang (*Special programs in acquiring on using space*)
- 4) Perlengkapan dan peralatan teknis (*Supplies and technical equipment*)
 - a) Ketersediaan dan kegunaan (*Availability and usability*)
 - b) Pentingnya teknologi (*Importance of technology*)
- c. Kesulitan yang timbul karena kebutuhan untuk membagi wewenang (*Difficulties arising from need to share authority*)
 - 1) Agen atas (*Overhead Agencies*)

Respon yang menguntungkan (*Nelihood of favorable response*)
 - 2) Instansi lainnya (*Other line agencies*)
 - a) Tingkat Keterlibatan (*Extent of involvement*)
 - b) Sifat kritis keterlibatan (*Critical nature of involvement*)
 - c) Kemungkinan kondisi kerja yang harmonis (*Likelihood of harmonique working conditions*)
 - d) Kemampuan untuk menunjukkan tanggung jawab (*Ability to informit responsibility*)
 - 3) Politisi terpilih (*Elected politicians*)
 - a) Kapasitas untuk membantu (*Capacity to help on hurt*)
 - b) Inisiasi untuk membantu (*Inclination to help on hurt*)
 - 4) Tingkat pemerintah yang lebih tinggi (*Higher level of government*)
 - a) Di luar otoritas (*External of authority*)
 - b) Jumlah transaksi (*Number of transactions*)
 - c) Sifat Politicus (*Nature of politicus*)

- d) Kemungkinan respon yang menguntungkan
(*Likelihood of favorable response*)
- 5) Penyedia sektor swasta (*Private sector providers*)
 - a) Kebutuhan (*Need*)
 - b) Ketersediaan (*Availability*)
 - c) Kontrol (*Control*)
 - d) Masalah politik (*Political Problems*)
- 6) Khusus kelompok kepentingan (*Special interest groups*)
 - a) Jenis dan kecenderungan (*Kinds and inclination*)
 - b) Kekuatan (*Strength*)
 - c) Kemungkinan kebutuhan saat berburu (*Likelihood of helping on hunting*)
- 7) Pers (*The Press*)
 - a) Tingkat kredibilitas (*Level of Visibility*)
 - b) Kekuatan pers (*Power of the press*)
 - c) Pandangan administrasi (*View of administration*)
 - d) Kontroversial (*Controversial dimensions*)

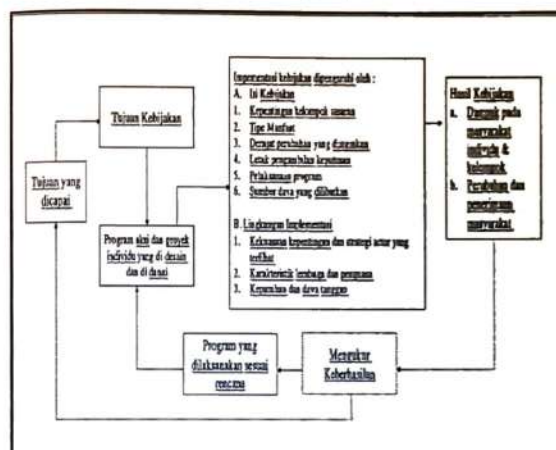
7. Model Merilee S. Grindle

Implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide dasar dari model ini adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat penerapan dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup:

- a. kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan;
- b. jenis manfaat yang akan dihasilkan;
- c. derajat perubahan yang diinginkan;
- d. kedudukan pembuat kebijakan;
- e. (siapa) pelaksana kebijakan program;
- f. sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu, untuk konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; serta kepatuhan dan daya tanggap

Namun, jika kita mencermati Model Grindle ini, kita dapat pahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan. Khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi; area konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi; dan kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.



Gambar 3.6 Model Implementasi, Grindle, Merilees S.

Sumber: Subarsono (2010)

8. Model Jan Merse

Menurut Jan Merse, faktor-faktor yang memengaruhi model implementasi kebijakan adalah a) informasi, b) isi kebijakan, c) dukungan masyarakat (fisik dan non-fisik), dan d) pembagian potensi.

Dalam konteks dukungan masyarakat, hal tersebut berhubungan erat dengan keikutsertaan masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pelaksanaan program.



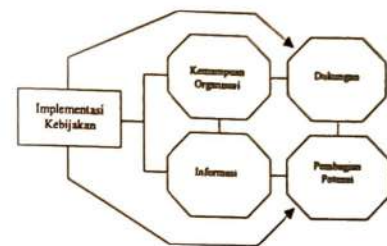
Gambar 3.7 Model Jan Mers
Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Penegasan Jan Merse sebagaimana pada ilustrasi gambar diatas menunjukkan bahwa setiap implementasi kebijakan tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Hal itu berkaitan dengan pentingnya keikutsertaan masyarakat di setiap kegiatan implementasi dari kebijakan program pembangunan dan kemasyarakatan.

9. Model Warwic

Menurut Warwic, ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan, yaitu

- kemampuan yang dimiliki oleh organisasi,
- informasi yang tersedia,
- dukungan-dukungan, dan
- pembagian potensi.



Gambar 3.8 Model Warwic
Sumber: Yulianto Kadji (2015).

Berikut ini adalah penjelasan dari keempat faktor tersebut.

a. Kemampuan organisasi

Implementasi kebijakan pada tahap ini dapat dimaknai sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah dibebankan atau ditetapkan pada suatu organisasi. Kemampuan organisasi terdiri dari unsur pokok: (i) kemampuan teknis, (ii) kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama, yang bermakna koordinasi antarinstansi yang terkait, dan (iii) meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan "SOPs" (*Standard Operating Procedures*), yaitu pedoman alur kerja dalam pelaksanaan kebijakan.

b. Informasi

Kurangnya informasi yang disampaikan oleh para aktor terhadap objek kebijakan atau kurangnya komunikasi antara organisasi pelaksana dengan objek kebijakan.

c. Dukungan

Kurang dukungan dari objek-objek kebijakan untuk "terikat" pada suatu kegiatan atau untuk memenuhi suatu kewajiban

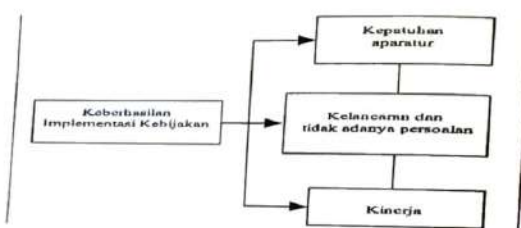
tertentu. Tingkat kepatuhan mereka menurun jika isi kebijakan itu berseberangan dengan opini atau keputusan mereka.

d. Pembagian potensi

Kurangnya penyesuaian antara pembagian wewenang dan tanggung jawab dengan pembagian tugas, termasuk pembatasan-pembatasan yang tidak terlalu jelas dan adanya desentralisasi pelaksanaan.

10. Model Rippley dan Franklin

Ripley dan Franklin mengatakan bahwa ada tiga faktor yang perlu ditinjau untuk bisa mengatakan suatu implementasi kebijakan program berhasil dilaksanakan. Pertama, perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan para pelaksana kebijakan. Kedua, keberhasilan implementasi yang diukur dari kelancaran pelaksanaan rutinitas dan tanpa menghadapi masalah. Ketiga, implementasi yang berhasil mencapai kinerja yang memuaskan semua pihak, khususnya kelompok masyarakat yang menerima manfaat dari program tersebut. Model ini bisa diilustrasikan seperti di bawah ini.



Gambar 3.9 Rippley dan Franklin

Sumber: Yulianto Kadji (2015).

Ripley lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan menyinergikan tiga faktor utama, yakni:

- Tingkat kepatuhan aparatur. Aparatur pelaksana (*implementor*) kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentalitas yang mewujudkan pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik.
- Kelancaran dan tidak adanya masalah. Para pelaksana kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminasi setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap pelaksana menjadi *problem solver* bukan sebaliknya: menjadi pemicu permasalahan.
- Kinerja. Setiap pelaksana kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif atau tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri. Proses implementasi kebijakan yang efektif tentunya akan melahirkan optimalisasi kinerja kebijakan. Namun, efektifitas dan optimalisasi kinerja kebijakan publik ditentukan oleh kinerja individu dan para pelaksana kebijakan publik itu sendiri.

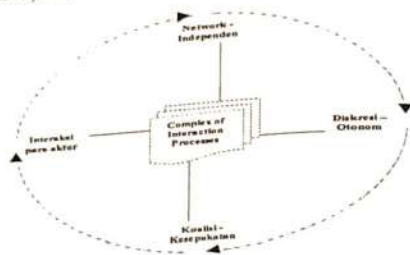
11. Model Jaringan

Model jaringan menegaskan bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

Pemahaman ini dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis tiga orang ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klijn, dan Koop Koppenjan, dalam buku *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (1997).

Model ini menegaskan bahwa semua aktor berada dalam jaringan **relatif otonom**, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral dan koordinator. Pada pendekatan

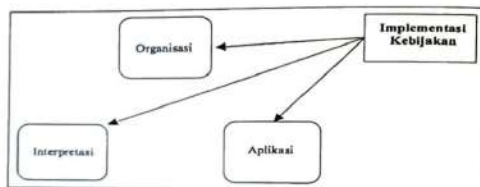
ini, koalisi atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan menjadi penentu implementasi kebijakan dan keberhasilan.



Gambar 3.10 Model Jaringan
Sumber : Yulianto Kadji (2015)

12. Model Charles O. Jones

Menurut, Charles O. Jones implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mengoperasikan suatu program dengan melihat tiga aktivitas utama, yakni organisasi, interpretasi, dan penerapan (aplikasi). Model ini dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 3.11 Model Charles O. Jones
Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Setelah melihat ilustrasi gambar di atas, kita dapat mengetahui bahwa ada tiga faktor utama, menurut Charles O. Jones, yang memengaruhi implementasi kebijakan publik. Berikut penjelasannya.

a. Organisasi

Setiap pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik kapan dan di mana pun kebijakan itu dioperasionalisasikan, harus didukung oleh eksistensi organisasi yang fleksibel dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas dan terarah. Implementasi kebijakan publik perlu didukung pula oleh pelaksana kebijakan yang andal dan memiliki kapasitas yang tidak diragukan dalam menjalankan tugas-tugas keorganisasian. Sehingga setiap kebijakan yang dijalankan akan menjadi sebuah realitas dan berterima untuk kepentingan publik.

b. Interpretasi

Meskipun setiap kebijakan strategis yang dihasilkan dapat langsung dilaksanakan tanpa harus diterbitkan derivasi kebijakan teknisnya, akan tetapi lebih ideal dan realistis jika kebijakan strategi itu tetap diinterpretasi atau dijabarkan secara lebih teknis dan implementatif. Hal tersebut ditujukan agar setiap orang atau pelaksana dapat lebih memahami apa yang harus dilakukan sebagai sasaran dan target yang akan dicapai oleh setiap kebijakan tersebut. Contoh, Peraturan Daerah (Perda) adalah kebijakan strategis yang belum bersifat teknis implementatif. Untuk itu, perlu diterbitkan keputusan kepala daerah tentang petunjuk teknis operasional terhadap pelaksanaan Perda tersebut. Selanjutnya setiap kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dapat menderivasi kebijakan ataupun Keputusan Kepala Daerah tersebut yang lebih bersifat teknis operasional melalui Keputusan Kepala SKPD yang bersangkutan. Tujuannya agar setiap aparatur dalam SKPD dapat dengan segera melaksanakan ide dan gagasan yang teramanahkan dalam kebijakan publik yang bersifat strategi untuk kepentingan publik.

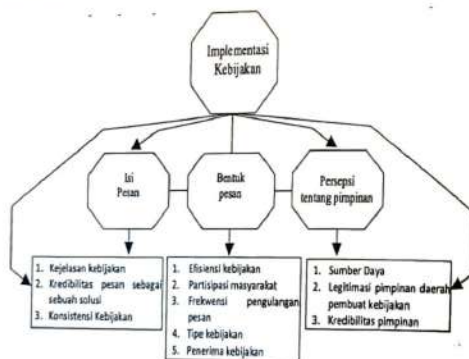
c. Aplikasi

Setiap Produk kebijakan yang dijalankan oleh organisasi yang fleksibel dan eksistensial, serta didukung oleh kemampuan

interpretative yang dijabarkan dalam tataran teknis implementatif. Hal tersebut menjadi syarat mutlak agar kebijakan itu akan lebih aplikatif sehingga kebijakan tidak sekedar dalam angan-angan yang tidak terwujud dalam realitas. Meski demikian, akhirnya bergantung pada kemampuan para pelaksana kebijakan publik dalam melakukan tindakan nyata agar setiap produk kebijakan akan bermanfaat bagi kepentingan publik.

13. Model Goggin Bowman, dkk

Goggin Beown, dkk (1990) dalam bukunya *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*, secara implisit mensyaratkan 3 (tiga) hal penting dalam implementasi kebijakan: 1) isi pesan, 2) bentuk pesan, dan 3) persepsi tentang pimpinan. Ketiga hal tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam sebelas indikator yang diilustrasikan di bawah ini.



Gambar 3.12 Model Goggin Bowman, dkk

Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Berdasarkan Model Goggin, ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Tiga tersebut adalah sebagai berikut.

a. Isi pesan

Terdapat beberapa indikator fokus dari isi pesan ini antara lain:

- 1) informasi yang jelas mengenai kebijakan;
- 2) kredibilitas dari sebuah pesan sebagai suatu solusi; dan
- 3) konsistensi kebijakan yang diambil.

b. Bentuk pesan

Bentuk pesan juga memiliki beberapa indikator fokus, yaitu:

- 1) efisiensi dari suatu kebijakan;
- 2) partisipasi atau peran aktif masyarakat dalam suatu kebijakan;
- 3) frekuensi pengulangan pesan yang disampaikan;
- 4) tipe suatu kebijakan; dan
- 5) penerima suatu kebijakan.

c. Persepsi tentang pimpinan

Beberapa indikator fokus berkaitan dengan persepsi tentang pemimpin antara lain:

- 1) sumber daya yang ada;
- 2) legitimasi dari pimpinan daerah (pemda) yang membuat kebijakan; dan
- 3) kredibilitas dari pimpinan tersebut.

14. Model Matland

Richard Matland (1995) mengembangkan suatu model yang dikenal sebagai Model Matriks Ambiguitas-Konflik. Menurut model ini, terdapat empat jenis implementasi. Pertama, implementasi secara administratif, yaitu implementasi yang dilaksanakan dalam operasi harian di birokrasi pemerintah. Kebijakan dalam implementasi ini memiliki tingkat ambiguitas atau ketidakjelasan yang rendah, serta konflik yang rendah pula. Kedua, implementasi secara politik, yaitu implementasi yang membutuhkan sifat memaksa. Kebijakan dalam implementasi ini memiliki tingkat ambiguitas yang rendah tetapi

tingkat konfliknya tinggi. Ketiga, implementasi secara eksperimen, yaitu implementasi yang dilakukan pada kebijakan yang ambigu, tetapi tingkat konfliknya rendah. Keempat, implementasi secara simbolik, yaitu implementasi yang dilakukan pada kebijakan yang memiliki tingkat ambiguitas yang tinggi dan konflik yang tinggi.

	Low Conflict	High Conflict
Low Ambiguity	Administrative Implementation Implementation decided by resource	Political implementation Implementation decided by power
High Ambiguity	Examples smallpox eradication Implementation decided by contextual conditions Example headstart	Examples busing Symbolic implementation Implementations decided by coalition strength Examples community action agencies

Tabel 01 Matriks Matland

Secara prinsip Model Matrik Matland mempunyai "empat tepat" yang harus ada terkait dengan keefektifan implementasi kebijakan. Berikut penjelasannya.

a. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari (a) sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, pertanyaannya untuk ini adalah *how excellent is the policy*, (b) apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakteristik masalah yang hendak dipecahkan, dan (c) apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

b. Ketepatan Pelaksana

Pelaksana kebijakan bukan hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat atau swasta, dan implementasi kebijakan diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Terdapat beberapa contoh pihak mana yang paling berperan berdasarkan kebijakan yang dilaksanakan: (a) kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah; (b) kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya menjadi tanggung jawab eksekutif (pemerintah) bersama masyarakat; serta (c) kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak akan efektif melaksanakannya sendiri, misalnya pembangunan industri-industri menengah dan kecil yang tidak bersifat strategis yang sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

c. Ketepatan Target

Ketepatan target berhubungan dengan tiga hal, yakni (a) apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak akan tumpang tindih dengan intervensi atau program lainnya, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain; (b) apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak dan kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, tetapi juga apakah kondisi target ada dalam konflik mendukung atau menolak; dan (c) apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru tetapi pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama sekali tidak efektif.

relevan dan begitu detail. Tabel 02 di bawah ini akan memberikan penjelasan tentang keterkaitan antara pembentukan kebijakan dengan implementasi kebijakan secara praktikal.

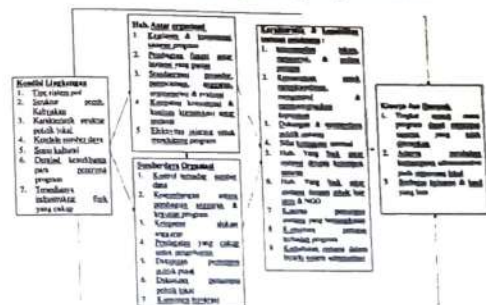
Policy Makers : Environment I Policy Formulation	Policy Implementers: Environment II Policy Implementation	Potential Breakdowns
1. "Classical" Technocracy		
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers delegate technical authority to implementers to achieve goals	Implementers support policy makers' goal and devise technical means to achieve these goals	a. Technical failures of means
2. Instructed Delegation		
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers delegate administrative authority to implementer to devise the means to achieve goal	Implementers support policy makers' goal and negotiate administrative means among themselves to achieve goals	a. Technical failure of means b. Negotiation failure (complexity stalemate)
3. Bargaining		
a. Policy makers formulate goals b. Policy makers bargain with implementers over both goals and/or means to achieve goals	Implementers bargain with policy makers over goals and/or means to achieve goals	a. Technical failure of means b. Bargaining failures (stalemate, non implementation) c. Cooptation of "cheating"
4. Discretionary Experimentation		
a. Policy makers support abstract (undefined) goals b. Policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means	Implementers refine goals and means for policy makers	a. Technical failures of means b. Ambiguity c. Cooperation d. Unaccountability

5. Bureaucratic Entrepreneurship		
a. Policy makers support goals and means formulated by implementers	Implementer formulate policy goals and means to carry out goals and persuade policy makers to accept their goals	a. Technical failures of means b. Cooperation c. Unaccountability d. Policy preemption

16. Model Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Model Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli menjelaskan terdapat empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yaitu

- kondisi lingkungan,
- hubungan antarorganisasi,
- sumber daya organisasi untuk implementasi program, dan
- karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.



Gambar 3.15 Model Shabbir Cheema dan Dannis A Rondinelli

Sumber: Subarsono (2010)

17. Model David L. Wimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Wimer dan Vining (1999) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu

- logika kebijakan;
- lingkungan tempat kebijakan dioperasikan; dan
- kemampuan pelaksana (*implementor*) kebijakan.

Logika kebijakan dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis.

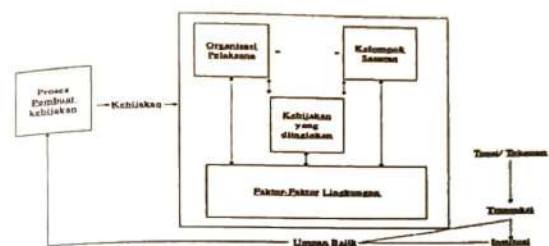
Sementara itu, lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Lingkungan yang dimaksud mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan (hankam), serta fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di daerah tertentu, tetapi ada pula yang ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain.

Kemampuan pelaksana (*implementor*) dimaksudkan sebagai keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari para pelaksana kebijakan.

18. Model Thomas B. Smith

Thomas B. Smith (1973) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah telah diartikan sebagai tindakan pemerintah yang penuh pertimbangan untuk membentuk pola-pola transaksi dan institusi atau untuk mengubah pola-pola yang mapan pada institusi-institusi lama. Kebijakan diformulasikan oleh pemerintah, yang kemudian berperan memunculkan tensi atau ketegangan di masyarakat. Pada saat kebijakan diimplementasikan, baik mereka yang melaksanakan ataupun yang terdampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut akan mengalami tekanan, gangguan, dan konflik. Selanjutnya, tekanan-tekanan yang muncul karena adanya proses implementasi kebijakan akan menyebabkan "transaksi" (*respons*) berupa protes, bahkan tindakan fisik, serta akan mendorong pembentukan institusi-institusi baru untuk mencapai tujuan.

kebijakan. Model implementasi kebijakan Smith dapat digambarkan berikut ini.



Gambar 3.16 Model Implementasi Kebijakan Smith

Sumber: Islamy, M Irfan (2017)

Proses implementasi kebijakan terdiri dari 4 (empat) komponen berikut ini.

- 1) Kebijakan yang diinginkan adalah pola-pola interaksi yang diinginkan oleh mereka yang telah mendefinisikan kebijakan.
- 2) Kelompok sasaran adalah mereka yang diminta oleh kebijakan untuk mengadopsi pola-pola interaksi baru. Mereka adalah orang-orang yang paling banyak terkena dampak kebijakan.
- 3) Organisasi pelaksana adalah unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan.
- 4) Faktor-faktor lingkungan adalah unsur-unsur atau komponen yang ada di lingkungan yang berpengaruh terhadap atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan.

19. Deborah Stone

Deborah Stone dalam bukunya yang berjudul *Policy Paradox the Art of Political Decision Making* (2012) menjelaskan bahwa dalam implementasi ada lima langkah harus dianalisis, yaitu:

- Equity* (keadilan) untuk membahas (a) tentang bagaimana suatu kelompok dalam suatu masyarakat dalam

menghitungkan suatu kebutuhan, dan (b) dengan wujud kompetensi pemilihan seperti apa.

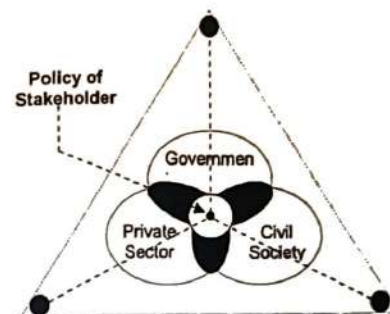
- b. *Efficiency* (efisiensi) untuk menggunakan sumber daya yang paling sedikit untuk menghasilkan tujuan yang sama, menurut (a) siapa yang menentukan tujuan utama dan bagaimana menyeimbangkan berbagai tujuan, (b) Siapa yang diuntungkan dari tindakan tersebut, dan (c) bagaimana mendefinisikan sumberdaya sambil menyeimbangkan keadilan dan efisiensi.
- c. *Welfare or Need* (kesejahteraan atau kebutuhan) menurut faktor-faktor termasuk (a) bagaimana penilaiannya, (b) hasil dalam jangka waktunya, (c) ukuran kemiskinan absolut atau ketidaksetaraan relatif, dan (d) perdebatan tentang *moral hazard* atau efek jaminan sosial pada motivasi individu.
- d. *Liberty* (kebebasan) menurut faktor-faktornya, yaitu (a) keseimbangan umum antara kebebasan dari pelaksanaan dan kebebasan dari kerugian yang disebabkan oleh orang lain, (b) perdebatan tentang tanggung jawab individu dan negara, serta (c) keputusan tentang perilaku siapa yang harus diubah.
- e. *Security* (keamanan), yakni (a) kemampuan kita untuk mengukur risiko secara ilmiah, (b) persepsi ancaman dan pengalaman bahaya, (c) perdebatan tentang seberapa besar risiko keselamatan yang dapat ditoleransi sebelum melakukan intervensi, (d) siapa yang menjadi sasaran, dan (e) bagaimana efek pengawasan.

20. Model MSN - Approach Yulianto Kadji

Yulianto Kadji (2015: 86) mendefinisikan model implementasi kebijakan publik sebagai suatu produk kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan dan dipastikan akan langsung **bersinggungan** dengan tiga dimensi *Policy of Stakeholder*, yaitu pemerintah (*government*),

pihak swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*).

Berikut ilustrasi dari ketiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan publik tersebut.



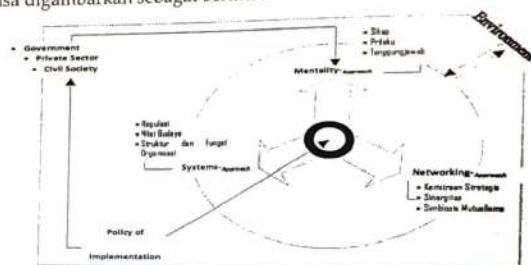
Gambar 3.17 Tiga sektor yang berkepentingan dengan Kebijakan Publik versi Yulianto Kadji
Sumber: Yulianto Kadji (2015)

Ilustrasi gambar tersebut menegaskan bahwa dalam domain *good governance* terdapat tiga sektor yang bersentuhan langsung dengan kebijakan dan pengelolaan tata pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, yaitu pemerintah (*government*), pihak swasta (*private sector*), dan masyarakat sipil (*civil society*).

Pemerintah (*government*) dalam eksistensinya baik sebagai pihak pembuat kebijakan dan pengambil kebijakan (aktor kebijakan), juga sebagai aparatur pelaksana atau *implementor* kebijakan. Sektor swasta (*private sector*) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang menjaga stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan melalui penciptaan dan penyediaan lapangan kerja bagi tenaga kerja usia produktif dan memiliki keahlian-keahlian tertentu, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan untuk

ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik. Sementara masyarakat sipil (*civil society*) di antaranya adalah perguruan tinggi, pers, NGO, dsb; sebagai pihak yang mestinya menyadari bahwa masyarakat sipil tidak lagi sebagai objek dari sebuah kebijakan, tetapi sekaligus juga sebagai subjek dari kebijakan. Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serta yang tidak kalah pentingnya adalah keterlibatan masyarakat dalam mengamankan hasil-hasil pembangunan yang benar-benar bersentuhan dengan kepentingan publik.

Dalam tahap implementasi kebijakan dengan Model Yulianto Kadji (2015), penting untuk menyinergikan peran dan eksistensi dari ketiga dimensi *policy of stakeholders*. Sinergi peran ini bisa dicapai dan diwujudkan dengan pendekatan mentalitas (*mentality*), sistem, dan jaringan (*networking*) (atau disebut Model Implementasi Kebijakan dengan pendekatan MSN). Sinergisitas antara tiga pendekatan itu bisa digambarkan sebagai berikut.



Gambar 3.18 Model MSN Approach Yulianto Kadji

Sumber: Yulianto Kadji (2015:88)

Dari gambar di atas, dapat dijabarkan bahwa sebuah kebijakan publik akan menjadi aktual dan terarah implementasinya, jika

menggunakan atau memerhatikan Model MSN-Approach (*Mentality-Approach, System-Approach dan Networking-Approach*) atau pendekatan mentalitas, sistem dan jaringan kerjasama antar pemerintah, swasta, dan masyarakat. Model MSN-Approach dapat dijabarkan sebagai berikut.

a. *Mentality-Approach* (Pendekatan Mentalitas)

Pertama mengenai sikap pemerintah, paling tidak untuk mewujudkan sikap spiritual dan sikap sosial. Sikap spiritual dikembangkan kepada semua elemen baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil agar keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan semakin kokoh, sebab apapun yang kita kerjakan akan dipertanggungjawabkan kepada-Nya. Sikap spiritual dapat dideskripsikan dalam bentuk menghargai, menghormati, dan menghayati ajaran agama yang dianut. Sementara itu, untuk sikap sosial bahwa semua elemen baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil harus semakin berakhlak mulia, mandiri, demokratis, dan bertanggung jawab. Sikap sosial dapat dideskripsikan dalam bentuk jujur, disiplin, toleransi, gotong royong, santun, dan percaya diri. Sikap spiritual sebagai perwujudan dari penguatan interaksi vertikal dengan Tuhan Yang Maha Esa. Sedangkan sikap sosial sebagai perwujudan eksistensi kesadaran dalam upaya mewujudkan harmoni kehidupan.

Kedua adalah perilaku pemerintah (aparatus pembuat/pengambil dan pelaksana kebijakan), serta sikap kalangan entrepreneur/pihak swasta dan masyarakat sipil, yang dapat dideskripsikan dalam bentuk a) memahami dan mengenali perilaku sebagai kode etik dimanapun beraktivitas, b) melakukan tindakan yang konsisten dengan nilai dan keyakinannya, c) bertindak berdasarkan nilai meskipun sulit untuk melakukan itu, dan d) bertindak berdasarkan nilai walaupun ada resiko atau biaya yang cukup besar.

Ketiga, tanggung jawab pemerintah (aparatus pembuat/pengambil dan pelaksana kebijakan), serta sikap kalangan entrepreneur/pihak swasta dan masyarakat sipil, yang dapat dideskripsikan dalam bentuk a) kemampuan melaksanakan tugas sesuai prosedur, b) kemampuan mengelola waktu, c) kesediaan menyelesaikan tugas, dan d) kemampuan menanggung resiko.

b. *System-Approach* (Pendekatan Sistem)

Dewasa ini pendekatan sistem dipandang merupakan salah satu pendekatan logis dan analitis terhadap berbagai bidang, termasuk bidang implementasi kebijakan publik. Suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari sejumlah komponen yang saling berhubungan dan berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan.

Berkenaan dengan itulah, maka dapat ditegaskan bahwa setiap kebijakan yang akan diimplementasikan tidak luput dari pengaruh langsung dan tidak langsung dari sebuah sistem yang melingkupi dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak pendekatan sistem ini dapat mewujudkan indikator fokus sebagai berikut.

Pertama, Sistem Regulasi yang dideskripsikan dalam bentuk subsistem berupa kepentingan publik, partisipatif, dan produktif. Dalam hal ini pemerintah sebagai regulator dan juga sebagai *implementor* (aparatus), meyakini bahwa regulasi yang dibentuk benar-benar untuk kepentingan publik serta menggugah masyarakat sipil dan entrepreneur lebih partisipatif. Regulasi juga untuk meningkatkan produktivitas layanan publik secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, Sistem Nilai Budaya yang dideskripsikan dalam subsistem: kearifan lokal, kekerabatan, dan kegotong-royongan. Pemerintah (aparatus pembuat/pengambil dan pelaksana kebijakan), serta kalangan entrepreneur/pihak swasta dan masyarakat sipil secara bersama mengokohkan dan menghormati subsistem

kearifan lokal berupa adat budaya, bahasa, etnis dan subetnis, serta menjaga kohesivitas keberatan serta kegotong-royongan sebagai modal utama penggerak keberhasilan dan keberlanjutan pembangunan.

Ketiga, Sistem Struktur dan Fungsi Organisasi yang dideskripsikan dalam bentuk subsystem, yaitu interaksi, interdependensi, dan integritas. Pemerintah (aparatus pembuat/pengambil dan pelaksana kebijakan), serta kalangan entrepreneur/pihak swasta dan masyarakat sipil secara bersama menyadari akan pentingnya struktur dan fungsi organisasi dalam mengimplementasikan seluruh kebijakan program kemasyarakatan, pemerintah dan pembangunan yang didukung oleh adanya saling keterhubungan (interaksi), kesalingbergantungan (interdependensi), dan adanya keterpaduan (integritas) antara pemerintah, masyarakat sipil, dan pihak swasta dalam rangka mencapai tujuan bernegara dan bermasyarakat.

c. *Networking-Approach* (Pendekatan Sistem Kerja Sama)

Di era pembangunan saat ini, sangat tidak beralasan jika dalam melaksanakan atau mengimplementasikan sebuah kebijakan untuk kepentingan publik, masih mengandalkan atau mengedepankan semangat sektor, kelompok, maupun individualistik. Apapun yang dibangun untuk kepentingan publik, seyogyanya mengedepankan semangat sinergisitas dan jejaring kerja sama antarpemangku kepentingan kebijakan publik.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik, sinergisitas dan jaringan kerja sama dalam prinsip simbiosis mutualisme, *take and give* antara pihak pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat sipil mutlak diwujudkan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan publik. Syarat terwujudnya jaringan kerja sama hanyalah jika ketiga pihak saling menghormati dan memberikan dukungan terhadap eksistensi satu sama lain. Dalam hal ini, peran

pemerintah adalah sebagai fasilitator, dinamisor, dan motivator dalam pembangunan secara desentralistik. Kemudian pihak swasta adalah sebagai motor yang menggerakkan perekonomian publik dan juga mendukung percepatan implementasi publik. Adapun rakyat (*civil society*) di era otonomi daerah memiliki kesadaran mendalam bawah *people power* merupakan energi yang dinamis, baik sebagai objek ataupun subjek dari kebijakan pemerintah, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Setidaknya pendekatan jejaring kerja sama ini bisa mewujudkan indikator fokus berikut.

- 1) Kemitraan strategis dijabarkan dalam bentuk subsistem a) kerja sama, b) kesetaraan, c) keterbukaan, dan d) saling menguntungkan (memberikan manfaat). Pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat sipil dalam menjalankan tugas dan kewajiban dalam perspektif implementasi kebijakan sudah seharusnya mengandalkan kerja sama dalam semangat kesetaraan dan saling keterbukaan, serta saling memberikan manfaat antarsesama dalam rangka mewujudkan kepentingan bersama untuk membangun bangsa.
- 2) Sinergisitas adalah membangun dan memastikan hubungan kerja sama internal yang produktif serta kemitraan yang harmonis dengan para pemangku kepentingan. Hasil karya yang bermanfaat dan berkualitas dideskripsikan dalam bentuk subsistem: a) aspek kelembagaan, b) Kebijakan dan penganggaran program, c) sumber daya manusia, d) data dan informasi, serta e) strategi monev terhadap kebijakan dan program. Tujuan sinergisitas adalah memengaruhi perilaku orang secara individu maupun kelompok saat saling berhubungan, melalui dialog dengan semua golongan, di mana persepsi,

sikap dan opininya penting terhadap suatu kesuksesan. Pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam perspektif implementasi kebijakan haruslah memperhatikan aspek kelembagaan, kebijakan dan alokasi SDM, dukungan berupa data dan informasi, serta strategi monitoring dan evaluasi yang efektif.

- 3) Simbiosis mutualisme adalah hubungan saling menguntungkan antara dua pihak yang berbeda dalam aktivitas kemasyarakatan dan pembangunan. Simbiosis mutualisme dijelaskan melalui subsistem berikut: a) saling membutuhkan, b) saling menguntungkan, dan c) saling mendukung. Pihak pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat sipil dalam menjalankan tugas dan kewajiban menurut perspektif implementasi kebijakan sudah seharusnya mendahulukan keinginan bersama untuk saling membutuhkan, menguntungkan, dan mendukung di dalam perspektif keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Mengingat pentingnya implementasi kebijakan, maka dalam tahapan ini sangat dibutuhkan keberadaan (eksistensi) dan peran dari semua pihak agar terjadi keseimbangan yang ideal antar tiga dominan pembangunan: pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Ketiganya diharapkan mengedepankan keandalan mentalitas, fleksibilitas sistem, serta semakin kokohnya jaringan kerjasama antara *policy of stakeholders* tersebut ke arah pencapaian tujuan dan hakikat pembangunan bangsa dan daerah.

BAB IV

ooo

EVALUASI KEBIJAKAN DAN MODELNYA

A. Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Evaluasi menilai sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauh mana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Dalam Winarno (2008), Anderson menjelaskan bahwa umumnya evaluasi kebijakan bisa disebut sebagai aktivitas yang berkaitan dengan perkiraan atau penilaian kebijakan yang meliputi aspek substansi, aspek implementasi, serta akibat dari adanya suatu kebijakan.

Sebagaimana dikutip dari Agustino (2017), menurut Laster & Stewart (2000) evaluasi kebijakan berupaya menilai akibat-akibat yang dihasilkan suatu kebijakan melalui dampak-dampaknya dan memberikan penilaian apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak berdasarkan kriteria dan standar yang sudah ditentukan. Setidaknya ada tiga aspek penting dalam melakukan evaluasi kebijakan. Pertama, evaluasi kebijakan berupaya menghadirkan informasi tentang kinerja kebijakan yang valid. Dalam konteks ini, fungsi evaluasi adalah untuk menilai cara pelaksanaan (instrumen) kebijakan dan menilai output dari penerapannya. Kedua, evaluasi kebijakan berupaya menilai kelayakan tujuan atau target dalam menghadapi suatu

permasalahan. Adapun fokus evaluasi kebijakan dalam fungsi ini tertuju pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang dipegang yaitu kebijakan publik diciptakan sebagai upaya memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Evaluasi yang dilakukan harus mampu menilai kemampuan suatu tujuan dalam memecahkan permasalahan di masyarakat. Sebab dalam praktiknya, sering kali tercapainya suatu tujuan kebijakan tidak berarti bahwa permasalahan publik berhasil dipecahkan. Katiga, evaluasi kebijakan pun berupaya berkontribusi pada kebijakan lainnya, khususnya dalam hal metodologi. Hal ini berarti bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk memberikan rekomendasi dari hasil penilaian evaluasi kebijakan. Hasil-hasil tersebut nantinya akan menjadi materi belajar untuk pelaku kebijakan lainnya. Atas alasan tersebutlah banyak ilmuwan menganggap bahwa fungsi kebijakan yang satu ini memiliki sifat yang lebih produktif, sebab tidak berfokus pada kritik akan kekurangannya saja. Sebaliknya, ia lebih berfokus pada perumusan pembelajaran sebagai upaya untuk mencegah terulangnya kelemahan atau kekurangan yang sama pada waktu dan tempat yang lain di masa depan.

Merujuk pada uraian di atas, maka evaluasi kebijakan juga bisa diawali oleh beberapa pertanyaan penting seperti: a) Apakah kebijakan atau program memberikan dampak pada subjek kebijakan? b) Siapa yang membiayai kebijakan tersebut (pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, bantuan asing, individu)? c) Siapa kelompok masyarakat manakah yang akan menerima keuntungan dari kebijakan tersebut? Dan d) Adakah duplikasi kebijakan atau program yang tengah dijalankan dengan kebijakan atau program lainnya?

Menurut Edward III (1980) dalam Agustino (2017), evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk membandingkan tujuan program dengan hasilnya. Adapun Riant Nugroho (2009) menjelaskan evaluasi sebagai proses membandingkan antara standar dengan fakta dan

analisis hasilnya.

Parsons (2008) menyebut bahwa evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait, yaitu evaluasi kebijakan dan kandungan programnya, serta evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk implementasi kebijakan dan programnya.

Menurut Jones (1975), evaluasi kebijakan harus mencakup sejumlah kegiatan, antara lain pengkhususan (*specification*), pengukuran (*measurement*), analisis, dan rekomendasi. Pengkhususan (*specification*) adalah yang paling penting di antara kegiatan lainnya karena mencakup pengidentifikasian tujuan atau kriteria melalui mana program tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran kriteria ini juga akan digunakan dalam proses penilaian manfaat program. Selanjutnya, kegiatan pengukuran (*measurement*) yang berkaitan dengan aktivitas mengumpulkan data-data yang bersangkut paut dengan objek yang dievaluasi. Sementara kegiatan analisis mencakup penggunaan data-data yang sudah dikumpulkan guna menyusun kesimpulan. Terakhir adalah memberikan rekomendasi terkait hal-hal yang harus diperbaiki ke depannya.

Evaluasi kebijakan akan menentukan keberhasilan penerapan suatu kebijakan. Adapun suatu kebijakan akan disebut berhasil apabila membawa dampak yang besar bagi masyarakat. Dengan demikian, tahapan evaluasi kebijakan menjadi sangat esensial dalam menilai keberhasilan penerapan suatu kebijakan, atau tercapai tidaknya tujuan dari kebijakan tersebut.

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses atau siklus kebijakan public menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan. Sehingga wajar jika kebijakan publik yang telah dibuat itu dilaksanakan lalu dievaluasi. Analisis kebijakan publik bisa dilihat dari mulai proses perumusan kebijakan, proses implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Studi evaluasi kebijakan sangat penting karena

hasil dari evaluasi akan menjadi penentu apakah program ataupun kebijakan itu dapat dilanjutkan atau tidak.

Dye (2002) berpendapat bahwa evaluasi merupakan konsekuensi dari kebijakan publik. Sementara itu Winarno (2013) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu proses yang rumit dan panjang; mempunyai tahap-tahap kebijakan yang tiada akhir, meskipun ada "terminasi". Namun, ada tahap-tahap yang memungkinkan lahirnya "reformulasi" untuk melahirkan kebijakan-kebijakan baru. Siklus kebijakan publik sampai pada lahirnya evaluasi juga diperkuat oleh Dunn (2003), Anderson (1990), dan Suharto (2010).

Sebagai sebuah siklus, evaluasi kebijakan merupakan satu mata rantai yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Itu sebabnya jika ada kebijakan yang kemudian dievaluasi, hal tersebut biasa terjadi dan tentu menjadi bagian dari upaya untuk memperbaiki atau menyempurnakan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Oleh sebab itu, Dye (1987) dalam Parsons (2008) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Kebijakan publik yang tidak tercapai sesuai dengan tujuan karena mengalami resistensi. Hal tersebut akan menjadi salah satu mengapa suatu kebijakan perlu dievaluasi; dicari apa penyebabnya, bagaimana solusi yang harus diambil, apakah kebijakan itu harus dihentikan, dilakukan terminasi, atau melaksanakan reformulasi untuk mendapatkan kebijakan baru. Dari realitas itu, Parsons (2008) menyebut bahwa evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait, yakni a) evaluasi kebijakan dan kandungan programnya, serta b) evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk implementasi kebijakan dan program. Selanjutnya, Lester dan Stewart (2000) menyatakan bahwa evaluasi suatu kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. **Pertama** adalah menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang

ditimbulkan oleh suatu kebijakan yang dilakukan dengan cara memberi gambaran dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. **Kedua** adalah mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Bila tidak, apakah faktor-faktor yang menjadi penyebabnya. Tugas kedua adalah evaluasi kebijakan berkelindan erat dengan tugas yang pertama.

Nuthel & Webb (2000) dalam Sugiono (2017) menyatakan bahwa penelitian kebijakan memfokuskan pada bagaimana permasalahan-permasalahan kebijakan didefinisikan, agenda kebijakan dibuat, rumusan kebijakan dibuat, dan bagaimana kebijakan diimplementasikan, dievaluasi dan diubah. Berdasarkan hal tersebut, evaluasi merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan. Keley (1997) menyebut penelitian evaluasi kebijakan berada pada seluruh komponen dalam proses kebijakan. Dalam proses tersebut pembuat kebijakan (*policy maker*) akan merumuskan kebijakan berdasarkan pemikirannya sendiri, saran dari penasihat atau peneliti, serta masukan dari tokoh masyarakat partai dan pemerintah.

Reno Affrian (2021) menjelaskan evaluasi kebijakan program adalah penilaian terhadap suatu kebijakan, program, atau proyek; yang penilaiannya dimulai dari manajemen pengelolaan, program yang ditetapkan, kelompok sasaran, implementasi, hingga dampak dari kegiatan tersebut.

Jenis Evaluasi

1. Menurut Objeknya

Evaluasi kebijakan dapat dikelompokkan berdasarkan objeknya dan menurut fokus dalam suatu program. Menurut objeknya evaluasi dapat dikelompokkan menjadi evaluasi kebijakan, evaluasi program,

evaluasi proyek, evaluasi material, dan evaluasi sumber daya manusia.

a. Evaluasi kebijakan

Pemerintah Indonesia melakukan intervensi sosial (*social intervention*) dalam bentuk kebijakan, program dan proyek. Dengan gambar di bawah ini.



Gambar 4.1 Kebijakan, Program, dan Proyek
Sumber: Nugroho (2012)

Kebijakan adalah rencana induk yang disusun oleh pemerintah dalam melayani kebutuhan anggota masyarakat. Kebijakan operasional dalam bentuk Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri. Misalnya untuk memajukan kesejahteraan umum pemerintahan Indonesia menyusun kebijakan kesejahteraan sosial dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Kebijakan ini berupaya untuk menciptakan kesejahteraan sosial, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga

negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosial. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa diciptakan kebijakan pendidikan nasional dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kebijakan ini berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Undang-undang tersebut juga bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Suatu kebijakan berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas sampai kebijakan tersebut dicabut atau diganti dengan kebijakan lain. Misalnya, undang-undang dan peraturan pemerintah akan berlangsung terus sampai dicabut dan diganti dengan aturan yang baru. Setiap kebijakan kemudian dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun untuk membiayai semua aktivitas pelaksanaan kebijakan.

Analisis kebijakan adalah menentukan atau memilih alternatif kebijakan yang terbaik dari sejumlah alternatif kebijakan yang ada. Sedangkan evaluasi kebijakan adalah mengukur nilai dan manfaat kebijakan yang sedang atau telah dilakukan.

b. Evaluasi Program

Program adalah kegiatan atau aktivitas yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan dan dilaksanakan untuk waktu yang tidak terbatas. Kebijakan bersifat umum dan untuk merealisasikan kebijakan disusun berbagai jenis program. Misalnya, pada bidang Pendidikan dikeluarkan program Kartu Indonesia Pintar (PIP), bidang Kesejahteraan Program Kartu Keluarga Sejahtera (KKS),

bidang kesehatan Program Indonesia Sehat (KIS), dan program-program lainnya baik program yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pihak swasta melalui program *corporate social responsibility*.

Semua program tersebut perlu dievaluasi untuk menentukan apakah layanan atau intervensinya telah mencapai tujuan yang ditetapkan. Evaluasi program adalah metode sistematis untuk mengumpulkan, menganalisis, dan memakai informasi hasilnya untuk menjawab pertanyaan dasar mengenai program. Evaluasi program dapat dikelompokkan menjadi evaluasi masukan (*input evaluation*), evaluasi proses (*process evaluation*), evaluasi manfaat (*outcome evaluation*), dan evaluasi akibat (*impact evaluation*). Evaluasi masukan berguna untuk mengevaluasi apakah sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan suatu program (*man, money, material, technology, dan method*) tersedia kuantitas dan kualitasnya. Evaluasi proses meneliti dan menilai apakah intervensi atau layanan program telah dilaksanakan seperti yang direncanakan. Sekaligus menilai apakah target populasi yang direncanakan telah dilayani. Evaluasi ini juga menilai mengenai strategi pelaksanaan program. Evaluasi manfaat meneliti, menilai dan menemukan apakah program telah menghasilkan perubahan sosial yang diharapkan.

c. Evaluasi Proyek

Proyek adalah kegiatan atau aktivitas yang dilaksanakan untuk jangka waktu tertentu untuk mendukung pelaksanaan program. Jangka waktu tersebut dapat satu atau dua tahun, enam bulan, tiga bulan, seminggu, bahkan sehari. Setelah jangka waktu tersebut suatu proyek berakhir. Misalnya untuk mengembangkan program pendidikan Sekolah menengah Kejuruan (SMK), dirancang dan dilaksanakan proyek pembangunan fasilitas pendidikan dengan aktivitas pengadaan fasilitas laboratorium dan pendidikan tenaganya yang dilaksanakan dalam waktu

satu tahun. Pelaksanaan proyek tersebut perlu dievaluasi untuk mengukur kinerja dan manfaat proyek.

d. Evaluasi Material

Untuk melaksanakan kebijakan, program atau proyek diperlukan sejumlah material atau produk-produk tertentu. Misalnya, untuk melaksanakan program pembelajaran matematika diperlukan buku teks matematika. Buku teks matematika harus memenuhi standar tertentu misalnya, isinya, keterbacaannya, gambar atau ilustrasi. Kertas, tipografi, penjilidan, dan lain sebagainya juga diperhatikan. Buku matematika yang akan digunakan, dievaluasi berdasarkan standar buku teks tersebut. Untuk melaksanakan program pembangunan gedung misalnya, bahan bangunan seperti besi, semen, harus dengan standar tertentu, begitu pula dengan luas bangunannya. Oleh karena itu evaluasinya dengan kriteria tertentu.

e. Evaluasi sumber daya manusia

Evaluasi sumber daya manusia dilakukan di semua lembaga pendidikan, lembaga pemerintah, lembaga bisnis, dan lembaga swasta masyarakat. Keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh kinerja anggota organisasi tersebut. Oleh karena itu mereka harus dievaluasi kinerjanya secara berkala.

Untuk mengembangkan potensi dan kinerja sumber daya manusia, dilakukan program pengembangan sumber daya manusia. Program tersebut berupa pelatihan (*training*), pendidikan (*education*) dan pengembangan (*development*). Program ini perlu dievaluasi untuk menentukan apakah program tersebut berjalan sesuai yang direncanakan dan mencapai tujuan yang ditetapkan.

2. Menurut Fokusnya

Menurut fokusnya, evaluasi dapat digolongkan menjadi asesmen kebutuhan program (*process program evaluation*), evaluasi keluaran

program (*outcome program evaluation*), dan evaluasi efisiensi (*program efficiency evaluation*).

a. Asesmen Kebutuhan

Asesmen kebutuhan (*need assessment*) adalah mengidentifikasi dan mengukur level kebutuhan yang diperlukan dan diinginkan oleh organisasi atau masyarakat. Kebutuhan (*need*) adalah ketimpangan (*gaps*) antara kondisi atau keadaan sekarang atau apa yang terjadi dengan keadaan yang diinginkan atau keadaan yang seharusnya. Kebutuhan juga dapat didefinisikan sebagai kondisi yang akan menimbulkan masalah di masa yang akan datang. Sehingga diprediksi dengan disusun dan dilaksanakannya suatu program tertentu, akan menanggulangi masalah dan memperbaiki atau menghilangkan kondisi tersebut.

Asesmen kebutuhan perlu dilakukan sebelum merencanakan suatu kebijakan, program, atau proyek. Evaluator mengidentifikasi dan mendefinisikan kebutuhan masyarakat, serta mengumpulkan sejumlah alternatif untuk memenuhi kebutuhan tersebut yang terbaik. Alternatif ini merupakan inti dari rencana program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam asesmen kebutuhan berdasarkan semua informasi yang berkaitan dengan perencanaan program yang dikumpulkan oleh evaluator. Misalnya peneliti mengumpulkan profil sosial ekonomi masyarakat, level permasalahan sosial yang terjadi, layanan sosial yang diterima masyarakat, program layanan yang akan dirancang, dan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan program. Hasil dari evaluasi kebutuhan dipergunakan untuk menyusun rencana program sebagai intervensi sosial untuk masyarakat.

Wirawan (2016) menyebutkan ada 6 (enam) teknik pendekatan dalam asesmen kebutuhan. Berikut penjelasannya.

- 1) Mengumpulkan data statistik sekunder yang sudah ada. Mengumpulkan data statistik dapat dari berbagai

- lembaga pemerintah dan perusahaan, berbagai sensus, laporan-laporan penelitian, permasalahan yang dikemukakan oleh masyarakat, media massa dan para pakar, dan sebagainya. Data statistik tersebut diverifikasi dan digunakan untuk menyusun asesmen kebutuhan.
- 2) Pendekatan survei. Melakukan survei dengan menggunakan sampel dari populasi anggota-anggota masyarakat mengenai masalah, kondisi yang mereka alami, dan kebutuhan yang mereka inginkan. Data dikumpulkan melalui kuesioner, wawancara, survei telepon, dan email kuesioner.
- 3) Forum masyarakat. Pertemuan masyarakat dilakukan di gedung pertemuan umum. Para anggota masyarakat yang hadir didorong untuk mengemukakan pendapatnya secara bebas. Mereka secara terbuka mengemukakan dan mendiskusikan semua kebutuhan masyarakat dan prioritas yang harus dipenuhi.
- 4) Wawancara kelompok fokus (*focus group*). Sekelompok anggota masyarakat dipilih berdasarkan keterampilan, pengetahuan, pengalaman, pandangan, dan posisi tertentu mereka. Mereka diwawancarai mengenai masalah atau kebutuhan masyarakat. Untuk memperoleh informasi yang lebih rinci mereka didorong untuk berinteraksi satu sama lain yang dipimpin fasilitator atau moderator.
- 5) Pendekatan informan kunci (*key informan*). Para pemimpin masyarakat, pengambil keputusan, ilmuwan, hingga tokoh lembaga swadaya masyarakat yang mempunyai pengetahuan mengenai apa yang dihadapi dan dibutuhkan oleh masyarakat dikumpulkan di tempat pertemuan. Mereka diwawancarai dan diminta untuk mengisi kuesioner untuk menjangkau informasi mengenai pendapat dan pengalaman mereka tentang kebutuhan

masyarakat dan apa yang harus dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

- 6) Analisis isi (*content analysis*). Kegiatan ini adalah menelaah berita, artikel, *talkshow*, berita di surat kabar, radio dan televisi mengenai masalah, kebutuhan, dan solusi untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Umumnya asesmen kebutuhan dapat menggunakan sejumlah teknik di atas untuk mengumpulkan informasi mengenai kebutuhan masyarakat.

Kebutuhan dapat dikelompokkan menjadi kebutuhan jangka pendek, kebutuhan jangka panjang, dan kebutuhan potensial.

- 1) Kebutuhan jangka pendek (*short-term need*). Banyak program dirancang dan dilaksanakan untuk membantu warga masyarakat yang menghadapi krisis. Misalnya, bantuan tanggap darurat diperlukan segera sesudah warga masyarakat mengalami bencana alam, kebakaran, maupun kecelakaan. Program untuk menanggulangi keadaan seperti itu dan harus siap dilaksanakan segera setelah terjadi situasi tersebut. Evaluasi program seperti itu juga segera harus dilaksanakan setelah waktu tanggap darurat selesai.
- 2) Kebutuhan jangka Panjang (*long-term need*). Kebutuhan juga diperlukan untuk jangka panjang. Misalnya, anak-anak memerlukan program pendidikan wajib belajar selama 12 tahun agar dapat mendapat pekerjaan dan memberikan kontribusi kepada perkembangan masyarakat, bangsa, dan negara. Untuk mengoreksi perilaku para terpidana diperlukan program pemasyarakatan karena pelanggaran hukum terjadi secara terus-menerus.
- 3) Kebutuhan potensial (*potential needs*). Kebutuhan sering muncul ketika terjadi suatu masalah tidak dapat

diketahui akan tetapi terjadi. Program harus disiapkan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Misalnya untuk menghindari penyakit polio, tuberkulosis, cacar, hingga Covid-19, sehingga dilakukan imunisasi maupun vaksin.

b. Evaluasi Proses

Evaluasi proses dimulai ketika program mulai dilaksanakan. Faktor-faktor yang dinilai yaitu (1) layanan dari program pelaksanaan layanan, (2) pemangku kepentingan yang dilayani, (3) sumber-sumber yang digunakan, (4) pelaksanaan program dibandingkan dengan yang diharapkan dalam rencana, dan (5) kinerja pelaksanaan program. Evaluasi juga mengidentifikasi proses perkembangan pengaruh program terhadap pemangku kepentingan program.

Evaluasi proses merupakan evaluasi formatif yang berfungsi mengukur kinerja program untuk mengontrol pelaksanaan program. Salah satu cakupannya adalah mengukur terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan program. Jika terjadi penyimpangan dari yang direncanakan, diputuskan aksi yang harus dilakukan untuk mengontrol ketimpangan dan mengembalikan pelaksanaan program ke jalur awal: kinerja yang diharapkan serta penggunaan *man, money, machine*, dan *method* yang dipergunakan untuk melaksanakan program.

c. Evaluasi Keluaran

Evaluasi keluaran (*outcome*) merupakan evaluasi sumatif (*summative evaluation*), yaitu mengukur dan menilai keluaran dan akibat atau pengaruh dari program. Data yang dijarah adalah mengenai:

- 1) Hasil atau keluaran program apakah sesuai dengan yang direncanakan.
- 2) Jumlah dan jenis orang yang dilayani apakah sesuai dengan yang direncanakan.

- 3) Pengaruh atau akibat dari program terhadap orang yang mendapatkan layanan. Apakah terjadi perubahan atau perbedaan dari sebelum dan sesudah mendapatkan layanan program.
- 4) Evaluasi keluaran juga mengidentifikasi apa yang harus dilakukan agar pengaruh program dapat berlangsung terus-menerus.

d. Evaluasi Efisiensi

Suatu kebijakan, program, atau proyek hanya dapat dilaksanakan dengan baik jika didukung oleh biaya atau anggaran (*cost*) tertentu. Akan tetapi anggaran seperti karet: dapat ditarik dan dikerutkan. Oleh karena sumber biaya terbatas, maka anggaran program yang baik dan tepat adalah anggaran yang pas, tidak kurang dan tidak lebih. Anggaran yang digunakan untuk membiayai program perlu dievaluasi. Evaluasi mengenai biaya program ada dua jenis, yaitu *cost-benefit evaluation* (evaluasi benefit biaya) dan *cost effectiveness evaluation* (evaluasi efektivitas biaya). *Benefit evaluation* (evaluasi benefit biaya) mengukur input program dalam pengertian keuangan dan keluaran dalam pengertian nonkeuangan. Misalnya, peningkatan nilai ujian nasional dan peningkatan kemampuan berbahasa Inggris siswa. *Cost effectiveness evaluation* merupakan efektivitas biaya untuk mengecilkan opsi list dari peralatan atau program baru yang akan diimplementasikan, dan menggunakan metode manfaat terhadap biaya untuk menganalisis keputusan akhir dari keputusan yang diambil.

B. Jenis Penelitian Evaluasi Kebijakan

Terdapat beberapa jenis penelitian evaluasi yang bergantung pada objek yang dievaluasi dan tujuan evaluasi. Kidder (1981) dalam Sugiono (2017) menyatakan bahwa terdapat dua jenis penelitian evaluasi yaitu evaluasi formatif dan evaluasi sumatif. Evaluasi formatif

lebih menekankan untuk memperbaiki objek yang diteliti, dengan cara menilai kualitas pelaksanaan program dan konteks organisasi, seperti personil, prosedur kerja, input, dan sebagainya. Evaluasi formatif digunakan untuk mendapat masukan (*feedback*) dari suatu aktivitas dalam bentuk proses, sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas program atau produk yang berupa barang atau jasa. Evaluasi formatif lebih menekankan pada upaya untuk perbaikan objek yang dievaluasi.

Evaluasi sumatif digunakan untuk mengetahui hasil atau *outcome* dari suatu program. Evaluasi dilakukan dengan cara mendeskripsikan apa yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan program, mendeskripsikan seluruh dampak baik yang ditargetkan maupun tidak, dan mengestimasi biaya yang terkait dengan program yang dilaksanakan. Evaluasi sumatif menekankan pada efektivitas pencapaian program yang berupa produk tertentu.

Secara teoritis, pelaksanaan evaluasi formatif dan sumatif dilakukan secara seimbang. Evaluasi formatif dapat dilakukan sejak awal program dilaksanakan. Sedangkan evaluasi sumatif dilaksanakan pada akhir program. Dengan seringnya dilakukan evaluasi formatif, maka pembuat program akan mengetahui kelemahan dan hambatan selama program dilaksanakan. Selanjutnya evaluasi sumatif juga diperlukan karena hasilnya akan dapat digunakan untuk membuat keputusan apakah program dilanjutkan atau tidak.

Fitzpatrick (2006) dalam Sugiono (2017), mengemukakan perbedaan antara evaluasi formatif dan sumatif, ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

Aspek	Evaluasi Formatif	Evaluasi Sumatif
Kegunaan	Untuk memperbaiki program	Untuk membuat keputusan program di masa datang
Audiens	Manager program dan staff	Pembuat kebijakan dan konsumen potensial

Pendukung	Eksternal evaluator mendukung internal evaluator	Internal evaluator mendukung eksternal evaluator
Karakteristik utama	Memperoleh umpan balik untuk pelaksanaan program	Informasi digunakan untuk membuat keputusan apakah program dilanjutkan atau tidak
Desain	Informasi apakah yang diperlukan? Kapan?	Standar apa yang digunakan untuk membuat keputusan
Tujuan pengumpulan data	Diagnostik (mencari kelemahan)	Judgmental
Frekuensi pengumpulan data	Sering	Jarang
Ukuran sampel	Kecil	Jarang
Pertanyaan Utama	Apakah yang dikerjakan? Apakah yang perlu diperbaiki? Bagaimana cara memperbaiki?	Apakah akibat yang terjadi? Dengan siapa? Dalam kondisi seperti apa? Perlu <i>training</i> apa? Berapa biayanya?

Tabel 0.3 Perbedaan Antara Evaluasi Formatif dan Sumatif
Sumber: Fitzpatrick, dkk (2006)

C. Model-Model Evaluasi

1. Model CIPP (Context, Input, Process and Product)

Stufflebeam (Tayibnapis, 2008) mengartikan evaluasi sebagai proses menggambarkan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang berguna untuk menilai keputusan alternatif. Oleh sebab itu, ia membagi evaluasi menjadi empat macam, yaitu:

- Context evaluation to serve planning decision*, berkaitan dengan tujuan program.
- Input evaluation structuring decision*, berkaitan dengan sumber daya dan alternatif pemanfaatannya secara prosedur kerja untuk mencapai tujuan.
- Process evaluation to serve implementing decision*, berkaitan dengan proses untuk mengimplementasikan keputusan.
- Product evaluation to serve recycling decision*, berkaitan dengan tindak lanjut keputusan.

Tentang hal ini, lebih lanjut Sutopo (2002) menjelaskan lebih lanjut mengenai:

- Context*, berkaitan dengan beberapa faktor dan kondisi sebelum kegiatan dilaksanakan.
- Input*, yaitu masukan yang diberikan sebagai persiapan sebelum pelaksanaan program.
- Process*, yaitu program dilaksanakan sejak awalnya dengan pendekatan sesuai konteksnya, dan merupakan proses yang tetap untuk tercapainya tujuan.
- Product*, yaitu kualitas hasil kegiatan yang dapat dicapai.

2. Evaluasi Model UCLA

Hampir sama dengan CIPP, Alkin (1969) menyampaikan lima macam evaluasi:

- System Assessment*, berkaitan dengan keadaan atau posisi sistem;
- Programme Planning*, membantu pemilihan program;
- Programme Implementation*, memberikan informasi tentang seberapa jauh program telah dikenalkan;
- Programme Improvement*, memberikan informasi tentang seberapa jauh program telah berfungsi dan telah dilaksanakan; dan
- Programme Certification*, memberikan informasi tentang nilai atau guna kegiatan.

3. Model Brinkerhoff

Brinkerhoff (1983) mengemukakan tiga golongan evaluasi:

- a. *Fixed and Emergent Evaluation*, yang berkaitan tetap atau perkembangan rancangan evaluasi, masalah dan kriteria evaluasi, dan seberapa jauh akhirnya dipertemukan;
- b. *Formative vs Summative Evaluation*, yang berkaitan dengan kebutuhan dan kegunaan evaluasi; dan
- c. *Experimental and Quasi Experimental Design vs Natural/ Unobtrusive Inquiry*, yang berkaitan dengan proses intervensi dan manipulasi.

4. Model Stake atau Model Countenance

Stake (1967) menekankan dua dasar evaluasi, yaitu *description* dan *judgment*. Evaluasinya ini juga memiliki tahapan program, *antecedents* (*context*), *transaction* (*proses*) dan *outcomes* (*output*). Di samping itu, ia menekankan pentingnya perbandingan yang relatif (antara suatu program dengan yang lainnya) dan perbandingan yang baru (antara program ditawarkan dengan yang sudah dibakukan).

5. Model Helmut Wollman (2007)

Menurut Wollman (2007) terdapat tiga tipe evaluasi kebijakan, yaitu *ex-ante evaluation*, *ongoing evaluation*, dan *ex-post evaluation*.

- a. *Ex-ante evaluation*: Evaluasi kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan diimplementasikan. Secara hipotetik evaluasi tipe ini ditujukan untuk mengantisipasi dan memberikan penilaian awal tentang perkiraan efek atau dampak serta konsekuensi dari kebijakan yang direncanakan atau telah ditetapkan. Tujuannya adalah memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan atau dengan proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. *Ex-ante evaluation* adalah instrumen penting dari penentuan pilihan dari berbagai opsi kebijakan yang ada. Evaluasi tipe ini juga memberikan

analisis dampak terhadap lingkungan kebijakan.

- b. *Ongoing Evaluation*: Mengidentifikasi dan mengukur dampak serta hasil dari program yang sedang berjalan. Esensi dari *ongoing evaluation* adalah untuk memberikan informasi yang relevan. Yaitu, kembali pada proses implementasi kebijakan, terutama pada tahapan tertentu dari implementasi kebijakan saat informasi tersebut dapat digunakan untuk memperbaiki, revisi, dan "meluruskan" kembali proses implementasi kebijakan ke arah yang sesungguhnya ingin dicapai.
- c. *Ex-post evaluation*: Menurut Wollman, evaluasi ini merupakan varian klasik dari evaluasi kebijakan. Evaluasi ini ditujukan untuk memberikan penilaian terhadap tingkat pencapaian tujuan, dampak dari kebijakan yang telah dilaksanakan, serta hasil kebijakan.

6. Model William N. Dunn (1990)

Menurut Dunn dalam Nugroho (2014), evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan adalah sebagai berikut.

- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (seperti perbaikan kesehatan) dan target tertentu telah dicapai.
- b. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (kelompok

- kepentingan, pegawai negeri, dan kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal sosial, dan substantif).
- e. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, terutama bagi "perumusan masalah" dan "rekomendasi". Informasi tentang memadai atau tidaknya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan bagi pada perumusan ulang masalah kebijakan. Dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan, evaluasi juga dapat pula menyumbang definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Di bawah ini adalah tabel kriteria kebijakan menurut Dunn.

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio <i>cost benefit</i>
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, kriteria Kaldor-Hicks, kriteria Rawls.
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai-nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara

Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.	Program
-----------	--	---------

Tabel 0.4 Tipe -Tipe Evaluasi Kebijakan Menurut Dunn
Sumber : Dunn (Nugroho, 2012)

Menurut Dunn, evaluasi kebijakan mempunyai dua aspek yang paling berhubungan, yaitu penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, serta program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil. Dunn selanjutnya membagi evaluasi kebijakan menjadi tiga berdasarkan waktu evaluasi, yaitu "sebelum dilaksanakan", "pada waktu dilaksanakan", dan "sesudah dilaksanakan". Evaluasi pada waktu pelaksanaan umumnya disebut sebagai evaluasi proses. Sementara evaluasi setelah kebijakan diimplementasikan, disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan atau evaluasi dampak pengaruh (*outcome*) kebijakan, atau disebut juga sebagai evaluasi sumatif.

Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Di bawah ini adalah beberapa pendekatan evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn.

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-bentuk Utama	Teknik
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran atau manfaat terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	1. Eksperimental sosial. 2. Akuntansi sistem sosial 3. Pemeriksaan sosial 4. Sintesis riset dan praktek	1. Sajian grafik. 2. Tampilan tabel 3. Angka indeks 4. Analisis seri waktu terinterupsi 5. Analisis seri terkontrol 6. Analisis diskontinu-regresi

Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	1. Evaluasi perkembangan 2. Evaluasi eksperimental 3. Evaluasi proses 4. Retrospektif (Ex-Post) 5. Evaluasi hasil retrospektif	1. Pemetaan sasaran. 2. Klarifikasi nilai. 3. Kritik nilai. 4. Pemetaan hambatan. 5. Analisis dampak-silang. 6. Discounting.
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai.	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi. Analisis utilitas atribut (serangkaian prosedur yang diciptakan untuk mengambil dari para pelaku kebijakan yang banyak memiliki pandangan subjektif tentang probabilitas terjadinya sesuatu atau nilai dari hasil kebijakan)	Brainstorming Analisis argumentasi Delphi kebijakan analisis survei pemakai (serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi dari calon pemakai dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya mengenai evaluabilitas suatu kebijakan.

Tabel 0.5 Pendekatan-Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan Dunn
Sumber: Nugroho (2012)

7. Model Lester dan Steward, Jr (2000)

Lester dan Steward mengategorikan evaluasi kebijakan menjadi empat tipe. Adapun tipe atau model yang dikemukakan adalah sebagai berikut.

- Evaluasi Proses: Evaluasi yang berkaitan dengan proses implementasi kebijakan.

- Evaluasi Dampak: Evaluasi yang berkaitan dengan hasil dan atau pengaruh dari implementasi kebijakan.
- Evaluasi Kebijakan: Evaluasi untuk menguji kesesuaian antara hasil kebijakan dengan tujuan yang ingin dicapai.
- Meta Evaluasi: Evaluasi terhadap berbagai implementasi kebijakan yang ada, untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

8. Model Ernest R House (1980)

Ernest R House membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membagi model evaluasi menjadi

- Model sistem, dengan indikator utama efisiensi;
- Model perilaku, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas
- Model formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah pilihan penggunaan dan manfaat sosial;
- Model tujuan bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan penggunaan dan manfaat sosial;
- Model kekritisan seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat;
- Model review profesional, dengan indikator utama adalah resolusi; dan
- Model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Ada pula pemilihan evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya.

Berikut penjelasannya.

- Evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi yang sama atau berlainan, di suatu tempat yang sama atau berlainan.
- Evaluasi historikal, yaitu membuat evaluasi kebijakan

berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.

- c. Evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
- d. Evaluasi *ad hoc*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*).

9. Model James Anderson

James Anderson (2011) membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama adalah evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional yang selalu melekat pada setiap kebijakan publik. Kedua adalah evaluasi yang memfokuskan pada kerja kebijakan. Ketiga adalah evaluasi sistematis untuk mengukur kebijakan atau pencapaian target yang ditetapkan.

10. Model Jones

Secara umum, menurut Jones (1984) evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan, substansi, implementasi, dan dampaknya. Jones (1985) kemudian berpendapat bahwa evaluasi kebijakan dimaknai dari bagaimana evaluasi kebijakan itu dikategorikan dalam pemerintahan, yaitu mengarah kepada "program kepada pemerintah". Sementara itu program yang bersifat individual dikembalikan kepada pemerintah untuk pembahasan dan pertimbangan bagi pengembangan selanjutnya.

Jones (1984) mengemukakan bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan dilaksanakan untuk 3 tujuan:

- a. *Political evaluation* (evaluasi bersifat politis). Dilakukan untuk melihat apakah program memberikan manfaat bagi negara. Evaluasi ini dapat ditafsirkan membuka peluang bagi *re-election* untuk mendapatkan dukungan media atau sumbangan kampanye.

- b. *Organizational evaluation* (evaluasi yang bersifat organisasional). Evaluasi ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban mengenai kebijakan atau program yang dilakukan melahirkan dukungan bagi badan-badan pelaksana. Evaluasi ini juga melihat apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dikeluarkan, serta apakah kebijakan yang dilakukan mengarah pada perluasan lebih lanjut bagi badan-badan tersebut.
- c. *Substantive evaluation* (evaluasi yang substantif atau bersifat nyata). Evaluasi ini dilaksanakan untuk melihat apakah kebijakan atau program yang dilakukan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik secara hukum maupun dalam detail kebijakan yang ingin dicapai selanjutnya. Evaluasi ini juga melihat dampak kebijakan atau program tersebut bagi persoalan yang dituju.

11. Model Edward A Suchman

Edward A Suchman di sisi lain lebih condong ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah evaluasi kebijakan, yaitu

- a. mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
- b. analisis terhadap masalah;
- c. deskripsi dan standarisasi kegiatan;
- d. pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi;
- e. menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat kegiatan tersebut atau karena penyebab lain; dan
- f. beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

12. Howlett dan Ramesh (1995)

Howlett dan Ramesh mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu evaluasi administratif, evaluasi judicial, dan evaluasi politik.

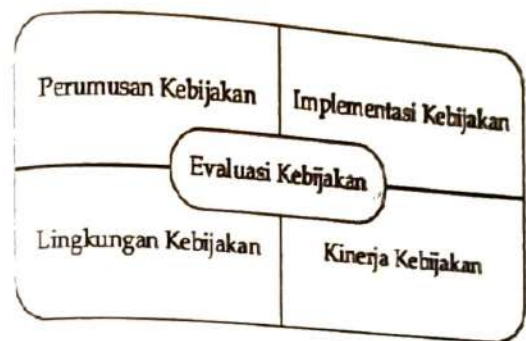
- a. Evaluasi administratif berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran; efisiensi biaya dari proses kebijakan

di dalam pemerintah. Evaluasi ini berkenaan dengan:

- 1) *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - 2) *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - 3) *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang melalui apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - 4) *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
 - 5) Proses evaluasi, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
- b. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
- c. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

13. Nugroho

Merujuk pada Nugroho (2014), evaluasi kebijakan memiliki empat cakupan yaitu (1) evaluasi perumusan, (2) evaluasi implementasi kebijakan, (3) evaluasi kinerja, dan (4) evaluasi lingkungan kebijakan. Evaluasi ini dapat divisualisasikan sebagai berikut.



Gambar 4.2 Model Nugroho

Sumber: Evaluasi Kebijakan Model Nugroho (2012)

- a. Evaluasi formulasi atau perumusan kebijakan, adalah evaluasi yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan penilaian mengenai:
 - 1) Formulasi kebijakan apa yang digunakan? Apakah formulasi kebijakan telah dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan? Hal ini mengingat setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan yang berlainan.
 - 2) Bagaimana prosedur formulasi kebijakannya? Apakah formulasi telah mengarah kepada permasalahan inti?
 - 3) Bagaimana pendayagunaan sumber daya yang ada?
- b. Evaluasi implementasi kebijakan, adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab pertanyaan:
 - 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan?
 - 2) Faktor apa saja sebagai kunci keberhasilan? Apakah dari kebijakannya sendiri, organisasi pelaksana, atau

lingkungan implementasi kebijakan.

- c. Evaluasi kinerja kebijakan. Penilaian kinerja menjadi isu penting dalam kebijakan publik, mengingat kebijakan dibuat untuk suatu tujuan. Oleh sebab itu, kebijakan harus dinilai tingkat ketercapaiannya terhadap tujuan kebijakan yang diharapkan. Sesuai dengan Spitzer (dalam Nugroho 2009: 689) yang secara khusus mengemukakan bahwa penilaian kinerja merupakan kunci keberhasilan organisasi, karena menentukan apa yang harus dicapai oleh organisasi, sejauh mana pencapaian, dan apa yang belum dicapai.
- d. Evaluasi lingkungan kebijakan, adalah evaluasi dengan tujuan untuk memberikan deskripsi yang lebih jelas bagaimana konteks kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan. Evaluasi lingkungan kebijakan dapat terdiri dari evaluasi lingkungan formulasi kebijakan dan evaluasi.

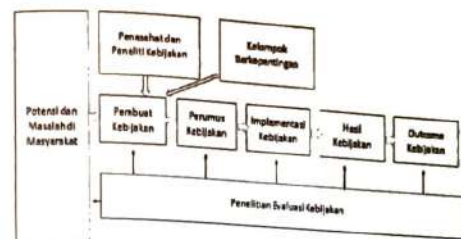
14. Model Keley

Nutley & Webb (2000) dalam Sugiono (2017:531) menyatakan bahwa penelitian kebijakan memfokuskan pada bagaimana permasalahan-permasalahan kebijakan didefinisikan; agenda kebijakan dibuat; rumusan kebijakan dibuat; serta bagaimana kebijakan diimplementasikan, dievaluasi, dan diubah. Berdasarkan hal tersebut, evaluasi merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan.

Penelitian evaluasi kebijakan merupakan salah satu metode yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan menggunakan prinsip-prinsip dan metode evaluasi untuk menilai isi, implementasi, dan dampak dari suatu kebijakan.

Lingkup penelitian evaluasi kebijakan dapat difokuskan pada potensi dan masalah kebijakan, pembuat kebijakan, rumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, hasil dan *outcome* kebijakan. Pembuat kebijakan sering bekerjasama dengan penasihat dan peneliti

kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan, sering ada kelompok kepentingan (*interest groups*) yang memberi tekanan kepada pembuat kebijakan untuk merumuskan kebijakan sesuai dengan keinginan kelompok kepentingan tersebut. Model evaluasi Keley diilustrasikan seperti gambar berikut.



Gambar 4.3 Model Keley

Sumber: Lingkup Penelitian Evaluasi Keley dalam Sugiono (2017)

Gambar di atas dikembangkan dari model proses kebijakan (*policy process*) menurut Keley (1997). Berdasarkan gambar tersebut, dapat dijelaskan bahwa peneliti evaluasi kebijakan berada pada sebuah komponen dalam proses kebijakan. Dalam proses kebijakan, pembuat kebijakan akan merumuskan kebijakan berdasarkan pemikirannya sendiri; sasaran dari penasihat atau peneliti; serta memasukkan pemikiran dari tokoh masyarakat, partai, dan pemerintah.

Pembuat kebijakan, dalam membuat kebijakan publik, didasarkan atas potensi dan permasalahan yang ada di masyarakat. Potensi adalah segala sesuatu yang apabila diberdayakan akan mempunyai nilai tambah. Misalnya, di daerah tertentu terdapat sumber daya alam seperti sinar matahari, angin dan air. Berdasarkan potensi tersebut maka pembuat kebijakan akan membuat kebijakan untuk memanfaatkan sinar matahari menjadi sumber energi listrik di daerahnya. Pembuat kebijakan dalam membuat kebijakan publik

juga berangkat dari permasalahan di masyarakat. Misalkan adanya permasalahan kemacetan lalu lintas, maka pembuat kebijakan membuat kebijakan membuat jalan layang dan memperbaharui sistem.

Pembuatan kebijakan dalam merumuskan kebijakan yang kompleks dan hasilnya sangat sulit diperhitungkan, akan meminta bantuan penasihat atau peneliti kebijakan. Peneliti kebijakan diharapkan memberi informasi yang lengkap, akurat dan *up to date*. Peneliti juga diharapkan memprediksi kemudahan dan kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan dan kemungkinan hasilnya kepada pembuat kebijakan. Pembuat kebijakan yang baik, akan menggunakan informasi tersebut untuk membuat kebijakan yang mudah diimplementasikan dan hasilnya dapat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan juga akan dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan penekan. Kelompok-kelompok ini bisa datang dari partai politik, tokoh agama, tokoh intelektual, pelaku bisnis, pemerintah, hingga negara lain yang memiliki kepentingan atas kebijakan yang dirumuskan.

Dalam rangka merumuskan kebijakan, baik pembuat kebijakan, peneliti kebijakan, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan, masing-masing memiliki agenda. Kebijakan yang diagendakan kemungkinan terkait dengan ideologi, politik, sosial, pendidikan, budaya, agama, pertahanan dan keamanan (hankam), dan lingkungan.

Berdasarkan proses pembuatan kebijakan seperti tertera dalam gambar tersebut, ruang lingkup penelitian evaluasi kebijakan meliputi penelitian pada potensi dan masalah, profil pembuat kebijakan, dan kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Proses pembuat kebijakan juga tidak lepas dengan campur tangan *policy formulation* (perumusan kebijakan), *implementation policy* (pelaksana kebijakan) hubungan antar perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, *output* kebijakan, dan *outcome* kebijakan.

a. Potensi dan Masalah Kebijakan

Penelitian kebijakan dapat melakukan penelitian evaluasi terhadap potensi dan masalah kebijakan yang digunakan sebagai bahan untuk pembuatan kebijakan. Evaluasi dapat dilakukan berdasarkan dokumen dan pendapat para peserta rapat dan diskusi kelompok dalam membuat suatu kebijakan. Kemungkinan hasilnya adalah potensi dan masalah relevan atau tidak dengan rumusan kebijakan.

b. Profil Pembuat Kebijakan

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui profil pembuat kebijakan, dan kelompok kepentingan atau kelompok penekan. Profil bisa dilihat dari latar belakang pendidikan, pekerjaan, agama tempat tinggal, keikutsertaan dalam organisasi politik dan sosial, kualifikasi kompetensi, serta kepentingannya dalam suatu kebijakan.

c. Rumusan Kebijakan

Penelitian ini terkait dengan proses perumusan kebijakan, seperti berapa lama suatu kebijakan dibuat, orang-orang yang terlibat dalam perumusan kebijakan, ide-ide yang dilontarkan pada saat diskusi dalam perumusan kebijakan, tujuan kebijakan, uji publik, sosialisasi dan ruang lingkup isi kebijakan, serta kejelasan isi rumusan kebijakan. Tujuan penelitian pada bagian ini adalah untuk mengetahui latar belakang kebijakan tersebut dirumuskan, dan seberapa baik rumusan kebijakan dipahami dan bermanfaat bagi orang-orang yang dikenai kebijakan.

d. Implementasi Kebijakan

Penelitian implementasi kebijakan sama dengan penelitian proses pelaksanaan kebijakan. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa jauh program-program yang telah dirumuskan dalam kebijakan tersebut dapat implementasikan. Lingkup yang diteliti dalam implementasi kebijakan adalah yang

berkaitan dengan strategi implementasi kebijakan, sumber daya untuk pelaksana kebijakan, kualifikasi dan kompetensi pelaksana kebijakan, serta sistem monitoring pelaksana kebijakan.

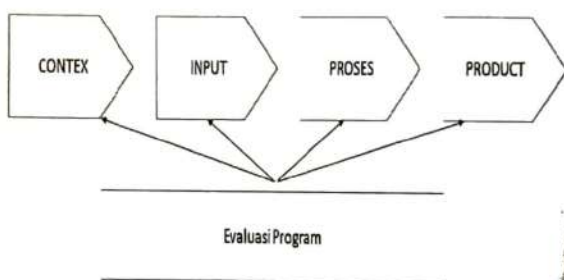
e. Penelitian *Output*

Penelitian ini meneliti produk yang dihasilkan dari suatu kebijakan. Penelitian pada bagian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa jauh tujuan atau *output* kebijakan tercapai. *Output* yang dinilai adalah kualitas, kuantitas, manfaat, efisiensi dan efektivitas sumber daya serta biaya yang digunakan untuk menghasilkan *output* yang dibandingkan dengan standar yang ditetapkan.

f. *Outcome* Kebijakan

Penelitian pada *outcome* atau dampak kebijakan adalah penelitian yang berkaitan dengan akibat positif atau negatif dari pencapaian *output*. Peneliti meneliti dampak positif dan negatif jika *output* tercapai atau tidak.

Bila kebijakan dapat diartikan sebagai suatu program, maka penelitian evaluasi sama dengan evaluasi program yang dapat digunakan model evaluasi program Stufflebeam (1985). Lingkup evaluasi program yang lengkap pada umumnya meliputi empat tingkatan, yaitu konteks, input, proses, dan produk.



Gambar 4.4 Evaluasi Program Stufflebeam
Sumber: Nugroho (2012)

1) Evaluasi Konteks

Evaluasi program pada tahap pertama adalah evaluasi konteks. Evaluasi ini terkait dengan tujuan dari program. Evaluasi ini berkaitan dengan beberapa pertanyaan: Mengapa program tersebut diadakan? Apakah program tersebut dibuat berdasarkan visi, misi dan tujuan suatu lembaga, atau program tersebut disusun berdasarkan anggaran yang tersedia? Jelas dan spesifik atau tidak jelas? Apakah tujuan program sesuai dengan kebutuhan lapangan?

2) Evaluasi Input

Evaluasi input terkait dengan berbagai input yang akan digunakan untuk tercapainya proses yang selanjutnya dapat digunakan mencapai tujuan. Evaluasi ini digunakan untuk menjawab pertanyaan: Apakah input yang digunakan untuk mencapai tujuan sudah cukup memadai? Bagaimanakah kualitas inputnya? Dari mana input diperoleh? Berapa harganya? Siapa saja yang terlibat untuk melaksanakan proses? Bagaimana kualifikasi dan kompetensinya?

3) Evaluasi Proses

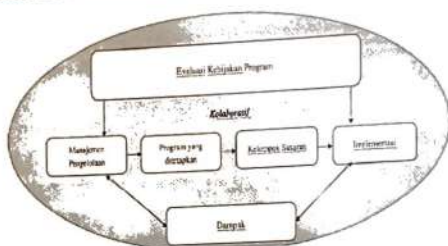
Evaluasi proses terkait dengan kegiatan melaksanakan rencana program dengan input yang telah disediakan. Evaluasi ini digunakan untuk menjawab pertanyaan: Kapan program dilaksanakan? Bagaimana prosedur melaksanakan program? Bagaimanakah performa atau kinerja orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan program? Apakah yang direncanakan dapat dilaksanakan sesuai jadwal? Apakah semua input yang digunakan mendukung proses pelaksanaan program? Apakah kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan program?

4) Evaluasi produk

Evaluasi produk atau *output* terkait dengan evaluasi terhadap hasil yang dicapai dari suatu program. Evaluasi *output* digunakan untuk menjawab pertanyaan: Seberapa jauh tujuan program

tercapai? Program apakah yang tercapai dengan hasil yang tinggi dan rendah? Bagaimana tingkat kepuasan orang-orang yang dikenai sasaran pelaksanaan program? Apakah program tercapai tepat waktu? Apakah dampak positif dan negatif dari program tersebut? Apakah program tersebut perlu dilanjutkan, dilanjutkan dengan revisi, atau tidak dilanjutkan?

15. Model Kolaboratif Reno Affrian



Gambar 4.5 Model Penelitian Evaluasi Kebijakan Program
Sumber: Reno Affrian (2021)

Pengelolaan suatu program perlu melibatkan masyarakat sehingga program yang ditetapkan akan bertumpu pada partisipasi masyarakat. Pada gambar di atas memperlihatkan model penelitian evaluasi kebijakan program dengan pendekatan kolaboratif. Pendekatan ini menghindarkan pembuat kebijakan yang bersifat *top-down* atau pendekatan dari atas ke bawah. Pendekatan evaluasi kebijakan program yang kolaboratif mempunyai fungsi pendekatan bersifat *bottom-up* atau dari bawah ke atas, yakni berdasarkan masukan dari masyarakat penerima program yang kemudian disusun dan direalisasikan dalam bentuk program kegiatan. Untuk melakukan evaluasi kebijakan program bersifat kolaboratif atau tidak, dapat dilakukan mulai dari:

a. Manajemen Pengelolaan

Peneliti kebijakan dapat melakukan evaluasi terhadap manajemen pengelolaan. Bahan evaluasinya dimulai dari perencanaan program, bahan-bahan yang digunakan dalam perumusan kebijakan program, profil pembuat kebijakan program, pembagian tugas dan fungsi pelaksana program, standar prosedur (SOP), serta koordinasi antar kelompok kepentingan.

b. Program yang Ditetapkan

Evaluasi ini berdasarkan penetapan program berdasarkan kebutuhan kelompok sasaran. Bahan evaluasinya adalah menjawab pertanyaan mengenai mengapa program diadakan, apakah program sesuai dengan potensi masalah, dan apakah sesuai dengan kebutuhan lapangan.

c. Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran berkaitan dengan penerima manfaat program. Bahan evaluasinya adalah ketepatan sasaran dan partisipasi masyarakat.

d. Implementasi

Implementasi kebijakan program adalah untuk mengetahui seberapa jauh program-program yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan. Bahan evaluasinya adalah terkait sumberdaya, komunikasi, sosial politik, strategi implementasi, dan sistem monitoring.

e. Dampak

Dampak kebijakan program adalah penilaian terhadap program yang telah dijalankan. Evaluasi ini mencari informasi mengenai dampak positif atau negatif dari program tersebut. Bahan evaluasinya adalah manfaat, kepuasan masyarakat, dan

terjadinya perubahan bagi masyarakat luas atau pihak yang diimplementasikan kebijakan program tersebut.

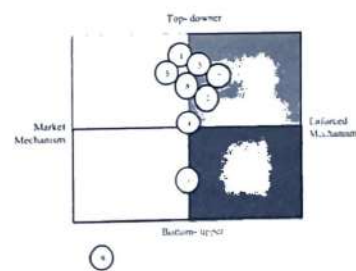
BAB V

○○○

PEMETAAN MODEL DAN MEMILIH MODEL

A. Pemetaan Model

Dengan memahami model-model yang telah disajikan dari implementasi dan evaluasi kebijakan, maka dapat dibuat model-model implementasi kebijakan dalam dua jenis pemilihan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola "dari atas ke bawah" (*top-bottom*) dengan dari "bawah ke atas" (*bottom-top*). Pemilihan kedua adalah pemilihan implementasi yang berpola paksa (*command-and-control*) dan mekanisme pasar (*economic incentives*). Sebagaimana Riant Nugroho (2012) menyatakan model-model implementasi kebijakan dapat dipetakan sebagai berikut.



Gambar 5.1. Pemetaan Model Implementasi
Sumber: Riant Nugroho (2012)

Keterangan:

- a. Donald Van Metter dan Carl Van Horn
- b. Daniel Mazmanian dan Paula A. Sabatier
- c. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn
- d. Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester
- e. Merilee S. Grindle
- f. Richard Elmore, M. Lipsky, Benny Hjern, dan David O. Porter
- g. George Edward III
- h. Robert T. Nakamura and Frank Smallwood
- i. Network

Model Mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa dalam negara. Tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, tetapi ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis, model ini disebut "Zero-Minus Model", yang ada hanya nilai "nol" dan "minus".

Model mekanisme pasar adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalankan. Namun, bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi dan insentif. Meski demikian, ada sanksi bagi yang menolak mematuhi atau melanggarnya. Secara sistematis model ini disebut "Zero-Plus Model", yang ada hanya nilai "nol" dan "plus", di antaranya ada kebijakan yang memberikan insentif di satu kutub dan memberikan sanksi di antara kutub lain.

Model *top-down* berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, partisipasinya lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, *bottom-up* meski kebijakannya dibuat oleh pemerintah, tetapi pelaksanaannya oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dan masyarakat.

Dari pemetaan tersebut tampak bahwa sebagian besar model implementasi kebijakan berada pada model *top-down*, *bottom-up*, dan satu model kombinasi antara *bottom-up* dan pasar.

B. Memilih Model

Michael Hill dan Peter Hupe (2006) dalam Nugroho (2012:701) mengembangkan diskusi meta teori yang komprehensif tentang teori-teori implementasi dalam *Implementing Public Policy* (2006). Sebagaimana lazimnya diskusi meta teori, dasar metodenya adalah skeptis dan mengemukakan bahwa antara satu teori dengan teori lain saling mengungguli. Hasil persaingan tersebut menghasilkan model *top-down* semakin tergeser oleh model *bottom-up* seiring berkembangnya demokrasi. Oleh karena itu, model yang disimak sebagai "sintesis" adalah model yang bersifat *bottom-up* dan jaringan.

Pada dasarnya, tidak terdapat proses kompetisi ataupun kontestasi di antara model implementasi kebijakan karena ada isu yang lebih relevan, yaitu kesesuaian implementasi dengan kebijakannya itu sendiri. Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting selanjutnya adalah memilih model yang terbaik yang hendak dipakai. Namun, realitanya tidak ada model yang terbaik. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijakan yang berlainan. Ada kebijakan publik yang perlu diimplementasikan secara *top-down*, seperti kebijakan antiterorisme.

Kebijakan-Kebijakan yang bersifat *top-downer* adalah kebijakan yang bersifat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-upper*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security* seperti kebijakan kontrasepsi (KB), pengembangan ekonomi nelayan, dan sejenisnya. Namun, pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-downer* dan *bottom-upper*. Kelebihan implementasi kebijakan publik yang partisipatif adalah berkesinambungan dan murah. Bahkan dapat pula dilaksanakan kebijakan keamanan nasional yang disebut Pertahanan Rakyat Semesta. Konsep ini menghendaki

implementasi pertahanan nasional melibatkan kerja sama antara militer dan rakyat. Kedua komponen ini tidak saling berhubungan secara hierarkis, tetapi berhubungan secara kooperatif murni.

Sementara itu, ada jenis kebijakan yang efektif dengan model mekanisme paksa, seperti kebijakan yang berkenaan dengan penanggulangan bahaya narkoba. Namun demikian, ada juga kebijakan yang efektif jika menggunakan mekanisme pasar seperti kebijakan keikutsertaan dalam program KB. Ada pula perpaduan mekanisme paksa dan pasar, misalnya berkenaan dengan kebijakan lingkungan hidup. Para perusak akan menerima hukuman, tetapi mereka yang menyelamatkan akan mendapatkan hadiah atau insentif.

Jadi, memang tidak ada pilihan model yang terbaik. Dari banyaknya pilihan-pilihan model tersebut, harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri. Namun, ada satu hal yang penting, yakni implementasi kebijakan harus menunjukkan keefektifan kebijakan itu sendiri. Di sini kita berbicara tentang keefektifan implementasi kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

○○○

- Abdul Wahab. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Hak Terbit Pada UMM Press.
- Affrian, R., Sukrisyanto, A., & Kusbandrijo, B. 2021. "Evaluation of PT Adaro Indonesia's Corporate Social Responsibility (CSR) Program Policy, South Kalimantan, Indonesia." *Journal of Public Policy and Administration*, 5(3), 90.
- Agustino, Leo. 2017. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)*. Bandung: Alfabeta.
- Anggara, Sahya. 2018. *Kebijakan Publik*. Sukoharjo: CV Pustaka Setia.
- Ali, Faried, et al. 2012. *Studi Analisis Kebijakan*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fischer, Frank, et al. 2015. *Handbook Analisis Kebijakan Publik, Teori, Politik dan Metode*. Bandung: Nusa Media.
- Islamy, Irfan Muh. 2017. *Kebijakan Publik*. Cetakan Ketujuh. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Kadji, Yulianto. 2015. *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik, Kepemimpinan dan Prilaku Birokrasi dalam Fakta Realitas*. Gorontalo: UNG Press Gorontalo.
- Karatas Hakan, Fer Savel. 2011 "CIPP Evaluation Model Scale: Development, Reliability and Validity." *Procedia Social and*

- Behavioral Science* 15 (2011) 592-599.
- Nugroho, Rian. 2014. *Public Policy* (Edisi 4). Jakarta: PT Gramedia.
- _____. 2016. *Kebijakan Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- AG, Suharno. 2010. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiono. 2017. *Metode Penelitian Kebijakan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, R&D dan Penelitian Evaluasi*. Bandung: CV Alfabeta.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Tangkilisan. 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Tsalis.
- Wahab, Solichinn Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- _____. 2018. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moran, Michael., Rein, Martin., & Goodin, E. 2006. *Handbook Kebijakan Publik*. Bandung: Nusa Media.
- Widodo. 2001. *Implementasi Kebijakan*. Bandung: CV Pustaka Pelajar.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- _____. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wirawan. 2011. *Evaluasi: Teori, Model, Metodologi, Standar Aplikasi dan Profesi*. Depok: PT Rajagrafindo Persada.

TENTANG PENULIS

000



Reno Affrian, lahir di Kota Amuntai, Kabupaten Hulu Sungai Utara Provinsi Kalimantan Selatan, pada tanggal 25 Oktober 1989. Penulis menempuh Pendidikan S-1 Program Administrasi Negara di STIA Amuntai (2009-2012), S-2 Program Magister Administrasi Publik di ULM Banjarmasin (2013-2015), S-3 Program Doktor Ilmu Administrasi di UNTAG Surabaya, (2019-2022). Selain itu, penulis juga mengambil pendidikan Sertifikasi Peneliti Ahli Kuantitatif (CIQnR) dan Kualitatif (CIQaR) Internasional (2021) yang diselenggarakan oleh Quantum HRM Internasional.

Saat ini penulis menjabat sebagai Ketua STIA Amuntai periode 2022-2026. Selain sebagai dosen, penulis juga aktif dalam berbagai macam organisasi sosial kemasyarakatan. Ketika menempuh Pendidikan Program Doktor muncul niat untuk menulis buku tentang kebijakan publik, melihat beberapa mahasiswa kesulitan mencari referensi tentang model-model implementasi dan evaluasi kebijakan. Dari situlah penulis berinisiatif mengembangkan sebuah buku dengan judul *Model-Model Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan*. Buku ini berisikan beberapa model/teori menurut para ahli kebijakan. Buku ini juga dapat dijadikan rujukan sebagai pisau analisis untuk melakukan sebuah penelitian kebijakan yang diharapkan akan mampu membantu pengembangan model baru dalam ilmu kebijakan publik. Buku ini juga dapat dimanfaatkan oleh pejabat-

pejabat pemerintah dan para politisi dengan maksud memperluas wawasan tentang model kebijakan publik khususnya dalam tataran formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Semoga buku yang dibaca ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca yang budiman.

