SCIENTIFIC JOURNAL OF REFLECTION: p-ISSN 2615-3009
Economic, Accounting, Management and Business e-ISSN 2621-3389
Vol. 8, No. 4, October 2025

Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah melalui Pendekatan Bottom-Up

Sulton Muminah[1], Tjahjo Suprajogo[2]
Institut Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia
dip.13.827@ipdn.ac.id[1], tjahjosuprajogo@ipdn.ac.id[2]

Submitted: 04th August 2025 | **Edited**: 27st September 2025 | **Issued**: 01st October 2025
Cited on: Muminah, S., & Suprajogo, T. (2025). Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah melalui Pendekatan Bottom-Up. *SCIENTIFIC JOURNAL OF REFLECTION: Economic, Accounting, Management and Business*, *8*(4), 1485-1495.

ABSTRACT

Regional development policies play a crucial role in shaping the growth and welfare of local communities. However, the effectiveness of these policies often depends on how well they are implemented at the regional level. Traditional top-down approaches may overlook local conditions and actors, leading to less effective outcomes. This study aims to explore the implementation of regional development policies in Indonesia through a bottom-up approach, which highlights the significance of local actors such as bureaucrats and community members in influencing policy success. Understanding the dynamics of local participation and contextualization is essential for promoting more inclusive and sustainable development. This research employs a qualitative approach with a descriptive method. The object of the study is regional development policies in Indonesia. Data sources include laws and relevant regulations related to regional development. Data collection was conducted through documentation and literature review methods. The collected data were then analyzed using content analysis techniques to identify meanings, patterns, and trends in policy implementation from a bottom-up perspective. Findings indicate that participatory and context-sensitive policy implementation tends to better address local needs, but challenges remain, including limited human resource capacity, budget constraints, dominance of top-down approaches, and weak public oversight. Successful implementation requires synergy among implementers' flexibility, political support, and active community participation.

Keywords: Policy Implementation, Regional Development, Bottom-up, Participation, Local Actors

PENDAHULUAN

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, dibutuhkan kebijakan yang terencana, terstruktur, dan terimplementasi dengan baik di tingkat lokal. Namun dalam kenyataannya, implementasi kebijakan pembangunan daerah sering kali tidak berjalan sesuai perencanaan. Banyak kebijakan yang gagal memberikan dampak signifikan karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat. Masalah ini muncul karena pendekatan yang digunakan dalam implementasi masih dominan top-down. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang lebih kontekstual dan partisipatif dalam pelaksanaan kebijakan (Sutaryo, 2018; Prasetyo & Rahman, 2020).

Salah satu pendekatan yang dapat menjawab tantangan implementasi kebijakan pembangunan daerah adalah pendekatan bottom-up. Pendekatan ini menempatkan aktor-aktor lokal, seperti birokrat tingkat bawah dan masyarakat, sebagai pengambil keputusan dan pelaksana utama di lapangan (Sari & Prasetyo, 2019). Teori bottom-up yang dikembangkan oleh Michael Lipsky menekankan pentingnya peran street level bureaucrat dalam menjalankan kebijakan public (Nugroho, 2021). Mereka memiliki pemahaman lebih dalam terhadap kondisi lokal dan dapat menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan nyata masyarakat. Hal ini membuat pendekatan bottom-up menjadi alternatif yang relevan untuk menciptakan implementasi yang lebih responsif dan adaptif. Dalam konteks otonomi daerah, pendekatan ini juga memperkuat peran pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan.

Kebijakan pembangunan yang dirancang tanpa melibatkan masyarakat sering kali tidak efektif dan gagal menjawab persoalan lokal secara menyeluruh. Ketika masyarakat tidak dilibatkan sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan, maka kebijakan yang diterapkan berpotensi menimbulkan resistensi atau apatisme (Yuliani, 2017; Hidayat & Sari, 2020). Partisipasi masyarakat tidak hanya penting untuk legitimasi kebijakan, tetapi juga untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan. Proses seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menjadi salah satu wadah penting bagi pendekatan bottom-up dalam praktik. Namun dalam implementasinya, Musrenbang sering kali bersifat formalitas tanpa partisipasi yang substansial. Oleh karena itu, penguatan pendekatan partisipatif harus menjadi prioritas dalam perbaikan sistem implementasi kebijakan daerah.

Selain partisipasi masyarakat, keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan daerah juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan diskresi birokrat di tingkat pelaksana. Birokrat lokal sering kali berhadapan dengan keterbatasan sumber daya, tekanan politik, dan kompleksitas birokrasi (Fitriani & Pratama, 2022). Namun dalam banyak kasus, mereka tetap mampu menyesuaikan kebijakan dengan situasi di lapangan melalui berbagai inovasi dan adaptasi. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada desain kebijakan, tetapi juga pada kemampuan pelaksana di lapangan. Dengan pendekatan bottom-up, ruang diskresi yang dimiliki birokrat pelaksana justru menjadi kekuatan untuk menciptakan kebijakan yang lebih kontekstual. Oleh karena itu, kapasitas birokrasi tingkat bawah perlu ditingkatkan secara sistematis.

Implementasi kebijakan pembangunan daerah juga perlu mempertimbangkan aspek sosial-budaya dan lingkungan lokal yang unik di setiap wilayah. Setiap daerah memiliki tantangan dan potensi yang berbeda, sehingga penerapan kebijakan yang bersifat seragam tidak selalu relevan (Rahmawati & Wijaya, 2021; Putra, 2019). Pendekatan bottom-up memungkinkan adaptasi kebijakan sesuai konteks lokal melalui proses yang lebih fleksibel dan dinamis. Hal ini sejalan dengan semangat desentralisasi yang memberikan ruang lebih besar bagi daerah untuk mengatur dan mengelola urusannya sendiri. Dalam banyak studi kasus, pendekatan lokal terbukti lebih efektif dalam menyelesaikan masalah-masalah spesifik daerah seperti kemiskinan, ketimpangan pembangunan, dan degradasi lingkungan. Oleh karena itu, fleksibilitas kebijakan melalui pendekatan ini harus diperkuat dalam kerangka implementasi kebijakan nasional (Sembiring et al., 2023).

Meskipun pendekatan bottom-up menawarkan banyak keunggulan, namun implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Salah satu tantangan utama adalah minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah

yang sering menyebabkan kebijakan saling tumpang tindih (Halim & Nugroho, 2022; Lestari, 2020). Selain itu, budaya birokrasi yang masih top-down juga menghambat inisiatif dari aktor-aktor lokal. Rendahnya kapasitas teknis dan anggaran di tingkat daerah turut membatasi efektivitas pelaksanaan kebijakan berbasis local (Wibowo & Setiawan, 2019). Maka dari itu, perlu ada reformasi kebijakan yang mendukung sinergi vertikal-horisontal dalam pelaksanaan program pembangunan. Perubahan paradigma implementasi menuju model bottom-up harus disertai dengan dukungan regulasi dan sumber daya yang memadai.

Dengan mempertimbangkan berbagai persoalan tersebut, pendekatan bottom-up dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah menjadi semakin relevan untuk diterapkan secara luas. Pendekatan ini tidak hanya memperkuat posisi daerah dan masyarakat sebagai subjek pembangunan, tetapi juga mendorong efisiensi, relevansi, dan akuntabilitas kebijakan. Melalui pelibatan aktif aktor lokal, pembangunan dapat berlangsung secara lebih inklusif dan berkelanjutan. Penelitian ini berupaya menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pembangunan daerah dapat berjalan lebih efektif melalui pendekatan bottom-up. Dengan mengkaji teori dan praktik di lapangan, artikel ini diharapkan memberikan kontribusi dalam memperkaya diskursus akademik dan praktik pemerintahan daerah. Fokus analisis akan diarahkan pada aspek pelaksana kebijakan, partisipasi masyarakat, serta konteks lokal dalam proses implementasi.

LANDASAN TEORI

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dalam siklus kebijakan publik setelah formulasi dan sebelum evaluasi. Dalam konteks pembangunan daerah, implementasi kebijakan mencerminkan kemampuan pemerintah dan pemangku kepentingan lokal dalam menerjemahkan kebijakan tertulis menjadi tindakan nyata di lapangan (Sari & Putra, 2020; Kurniawan, 2022). Edward III (1980) menyebut bahwa implementasi dipengaruhi oleh tiga faktor utama: komunikasi, sumber daya, dan disposisi pelaksana. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (1975) menekankan pentingnya kejelasan tujuan, kualitas kebijakan, serta dukungan lingkungan sosial dan politik. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada desain kebijakan, tetapi juga pada pelaksanaannya di tingkat operasional (Yulianti, 2019). Oleh karena itu, pemilihan pendekatan implementasi menjadi penting agar sesuai dengan karakteristik kebijakan dan konteksnya.

Pendekatan Bottom-up dalam Implementasi Kebijakan

Pendekatan bottom-up muncul sebagai respons terhadap keterbatasan pendekatan top-down yang cenderung mengabaikan kompleksitas dan dinamika di tingkat pelaksana kebijakan. Michael Lipsky (1980) mengembangkan teori street-level bureaucracy yang menegaskan bahwa pelaksana kebijakan di tingkat bawah memiliki diskresi yang luas dalam menentukan bagaimana kebijakan dijalankan. Para pelaksana ini membuat keputusan sehari-hari berdasarkan kondisi nyata di lapangan, termasuk keterbatasan waktu, sumber daya, serta kompleksitas masalah masyarakat yang dihadapi. Oleh karena itu, kebijakan tidak selalu diterapkan secara kaku sesuai dengan rumusan awal, melainkan disesuaikan dengan konteks lokal oleh para pelaksana. Lipsky menegaskan bahwa pelaksana kebijakan bukan hanya sebagai eksekutor, tetapi juga sebagai pembuat kebijakan dalam praktik (policy makers in practice) yang berperan penting dalam keberhasilan implementasi (Santoso & Pranata, 2021; Nugraha, 2023).

Selain itu, pendekatan bottom-up menekankan pentingnya partisipasi aktif masyarakat dan aktor non-pemerintah dalam proses implementasi kebijakan. Dengan melibatkan masyarakat sejak awal, kebijakan yang dihasilkan lebih relevan dengan kebutuhan dan nilai-nilai lokal. Pendekatan ini mendorong proses implementasi yang adaptif, partisipatif, dan kontekstual, di mana pemerintah pusat dan daerah tidak memaksakan standar seragam, melainkan memberikan ruang fleksibilitas bagi pelaksana untuk menyesuaikan kebijakan sesuai kondisi setempat. Oleh karena itu, pendekatan bottom-up dianggap lebih demokratis dan berkelanjutan, khususnya di negara dengan keberagaman geografis dan sosiokultural seperti Indonesia (Wibowo & Hartono, 2020; Pratama, 2019).

Model Michael Lipsky (1980) – Street-Level Bureaucracy

Model ini menekankan bahwa pelaksana kebijakan di tingkat bawah, seperti guru, polisi, dan petugas layanan publik lainnya, memiliki peran penting dalam proses implementasi (Pratama & Sari, 2022; Rahman, 2023). Mereka disebut sebagai street-level bureaucrat karena berinteraksi langsung dengan masyarakat dan menghadapi berbagai kondisi di lapangan. Dalam praktiknya, mereka sering kali harus membuat keputusan sendiri karena kebijakan dari atas tidak selalu dapat diterapkan secara kaku. Oleh karena itu, mereka memiliki diskresi atau kebebasan dalam menyesuaikan kebijakan dengan kenyataan sosial yang mereka hadapi. Diskresi ini menjadikan mereka bukan hanya pelaksana, tetapi juga pembuat kebijakan dalam praktik.

Menurut Lipsky, tantangan yang dihadapi pelaksana di lapangan meliputi keterbatasan waktu, sumber daya, dan tekanan dari masyarakat (Wicaksono, 2021). Dalam situasi seperti ini, pelaksana terpaksa menyederhanakan prosedur atau menetapkan prioritas tertentu agar kebijakan tetap berjalan (Santoso & Hartono, 2019). Keputusan-keputusan kecil yang mereka ambil setiap hari secara kumulatif membentuk wajah nyata dari implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, pemahaman terhadap peran pelaksana di garis depan menjadi krusial dalam menganalisis keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan ini menggeser fokus dari pembuat kebijakan ke pelaksana sebagai aktor utama dalam perubahan kebijakan di masyarakat.

Model Richard Berman (1978 dan 1980) – Adaptive Implementation

Richard Berman membedakan dua jenis implementasi, yaitu implementasi makro dan implementasi mikro. Implementasi makro terjadi secara formal dan birokratis dari pusat ke daerah, sementara implementasi mikro terjadi di tingkat lokal dengan penyesuaian terhadap konteks. Berman menyoroti bahwa kebijakan yang sukses membutuhkan proses adaptasi lokal oleh pelaksana di lapangan. Tanpa kemampuan beradaptasi, kebijakan cenderung tidak efektif meskipun dirancang dengan baik secara nasional. Oleh karena itu, pendekatan bottom-up mendukung fleksibilitas kebijakan agar sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dalam pandangan Berman, pelaksana kebijakan di tingkat lokal harus mampu membaca kondisi sosial, ekonomi, dan budaya di wilayahnya masing-masing. Penyesuaian ini dilakukan agar kebijakan dapat berjalan lebih realistis dan diterima masyarakat. Proses ini mencerminkan adanya learning by doing dalam implementasi kebijakan publik. Pelaksana tidak hanya menjalankan instruksi, tetapi juga belajar dari pengalaman dan melakukan inovasi. Model ini menunjukkan bahwa adaptasi lokal merupakan kunci untuk keberhasilan implementasi yang berkelanjutan.

Model Hjern dan Porter (1981); Hull dan Hjern (1987) – Implementation Network

Model ini menekankan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya dijalankan oleh aktor pemerintah, tetapi oleh jaringan pelaksana yang saling terhubung. Dalam jaringan

ini, terdapat berbagai aktor seperti LSM, organisasi masyarakat, sektor swasta, dan kelompok komunitas yang berkontribusi secara horizontal. Hjern dan Porter menyebut bahwa keberhasilan implementasi sangat tergantung pada koordinasi dan sinergi antar aktor dalam jaringan tersebut. Mereka juga menekankan pentingnya komunikasi informal dan kolaborasi dalam menyelesaikan masalah kebijakan. Model ini memperluas pemahaman bahwa pelaksana kebijakan tidak berdiri sendiri, tetapi bagian dari ekosistem kebijakan yang kompleks.

Dalam pendekatan ini, pelaksana kebijakan dianggap sebagai fasilitator yang menjembatani antara kebutuhan masyarakat dan tujuan kebijakan. Hubungan antar aktor tidak bersifat hirarkis, melainkan bersifat kooperatif dan dinamis. Hull dan Hjern melihat bahwa kebijakan yang berhasil sering kali lahir dari interaksi antara berbagai pihak di tingkat lokal yang memahami konteks wilayahnya. Oleh karena itu, pendekatan ini menekankan pentingnya membangun jaringan pelaksana yang kuat, terbuka, dan adaptif terhadap perubahan. Pendekatan ini sangat relevan dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi seperti di Indonesia

Relevansi Pendekatan Bottom-up terhadap Pembangunan Daerah

Dalam konteks pembangunan daerah, pendekatan bottom-up sangat sejalan dengan semangat otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah lokal untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri (Kurniawan & Prasetyo, 2021). Pemerintah daerah berperan sebagai inisiator sekaligus fasilitator dalam pembangunan yang disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan wilayah masing-masing. Proses seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Forum Konsultasi Publik, serta berbagai bentuk partisipasi masyarakat lainnya merupakan wadah konkret yang menandai implementasi pendekatan bottom-up. Melalui forum-forum tersebut, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi, mengidentifikasi permasalahan, dan secara kolaboratif merumuskan solusi bersama pemerintah daerah, sehingga kebijakan pembangunan menjadi lebih inklusif dan responsif (Putri & Hartono, 2022).

Namun, efektivitas pendekatan bottom-up sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan, kualitas sumber daya manusia, serta budaya partisipatif yang tumbuh di daerah tersebut (Santoso & Hartono, 2019). Dalam kondisi ideal, pendekatan ini mampu menghasilkan kebijakan pembangunan yang lebih inovatif, tepat sasaran, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu membangun sistem pendukung yang kuat guna memastikan pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara inklusif dan berbasis kebutuhan lokal. Dalam artikel ini, teori bottom-up digunakan sebagai kerangka utama untuk menganalisis peran sentral aktor lokal dalam proses implementasi kebijakan pembangunan daerah, sebagai upaya memperkuat tata kelola yang adaptif dan demokratis (Rahman & Sari, 2023).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami proses implementasi kebijakan pembangunan daerah dari perspektif bottom-up. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggambarkan secara mendalam dinamika aktor-aktor lokal dalam menjalankan kebijakan di tingkat pelaksana, sekaligus memahami konteks sosial, politik, dan administratif yang melingkupinya. Fokus utama penelitian ini adalah pada pelibatan aktor lokal, partisipasi masyarakat, serta mekanisme adaptasi kebijakan di tingkat daerah. Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data sekunder, yang diperoleh melalui studi literatur dan telaah terhadap dokumen resmi kebijakan. Dokumen yang dianalisis meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017,
4. serta dokumen perencanaan pembangunan daerah seperti RPJMD dan RKPD dari beberapa wilayah.
5. Selain itu, artikel ilmiah, buku akademik, dan laporan studi kasus juga digunakan sebagai bahan kajian untuk memperkaya analisis.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui metode dokumentasi dan kajian pustaka. Seluruh data yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis isi (content analysis) guna mengidentifikasi makna, pola, serta kecenderungan implementasi kebijakan berdasarkan pendekatan bottom-up. Proses analisis dilakukan dengan mengategorikan informasi ke dalam beberapa tema utama, seperti peran aktor pelaksana, partisipasi masyarakat, hambatan struktural, serta inovasi lokal dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah.

HASIL PENELITIAN

Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah Berbasis Bottom-up

Implementasi kebijakan pembangunan daerah dengan pendekatan bottom-up menekankan pentingnya pelibatan aktor-aktor lokal dalam setiap tahap pelaksanaan kebijakan. Pemerintah daerah tidak hanya menjadi pelaksana perintah pusat, tetapi juga berperan sebagai fasilitator bagi aspirasi masyarakat. Melalui forum seperti Musrenbang, masyarakat diberikan ruang untuk menyampaikan kebutuhan, usulan program, dan skala prioritas pembangunan. Proses ini memperkuat legitimasi kebijakan karena dirumuskan berdasarkan kebutuhan riil warga di tingkat akar rumput. Dengan demikian, pendekatan bottom-up mendorong proses implementasi yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Hal ini menjadi fondasi penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang responsif terhadap kondisi lokal.

Peran pelaksana kebijakan di tingkat bawah, seperti kepala desa, lurah, dan pejabat teknis di OPD (Organisasi Perangkat Daerah), menjadi sangat krusial dalam pendekatan ini. Mereka bukan hanya menjalankan kebijakan secara administratif, tetapi juga menyesuaikannya dengan konteks sosial, budaya, dan geografis wilayahnya. Pelaksana di lapangan juga memiliki diskresi tertentu dalam menentukan metode pelaksanaan program yang paling sesuai. Diskresi ini memungkinkan fleksibilitas dan adaptasi terhadap dinamika lokal yang tidak selalu tercermin dalam dokumen kebijakan pusat. Keberhasilan pelaksana dalam mengelola dinamika ini sangat berpengaruh terhadap efektivitas implementasi. Oleh karena itu, kapasitas pelaksana menjadi faktor kunci dalam keberhasilan pendekatan bottom-up.

Dalam praktiknya, implementasi kebijakan berbasis bottom-up menghasilkan variasi antar wilayah, tergantung pada kualitas kepemimpinan lokal dan partisipasi masyarakat. Di daerah seperti Surabaya, Banyuwangi, dan Semarang, pendekatan ini berjalan relatif lebih baik karena ditopang oleh kepemimpinan yang progresif dan sistem partisipatif yang mapan. Pemerintah daerah di wilayah tersebut secara aktif mendorong inovasi lokal, seperti program kampung tematik, bank sampah, dan partisipasi warga dalam perencanaan tata ruang. Inovasi-inovasi tersebut lahir dari interaksi antara pelaksana dan masyarakat dalam menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan nyata. Program yang muncul pun lebih tepat sasaran karena berasal dari pengalaman langsung

masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan yang bersifat partisipatif dapat menghasilkan kebijakan yang lebih solutif dan berkelanjutan.

Forum-forum deliberatif seperti Musrenbang menjadi sarana formal utama dalam mendukung implementasi bottom-up. Namun efektivitas forum ini bergantung pada sejauh mana aspirasi masyarakat benar-benar diakomodasi dalam dokumen perencanaan seperti RKPD dan APBD. Di beberapa daerah, Musrenbang masih dijalankan secara normatif dan belum sepenuhnya berdampak pada arah kebijakan final. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan mekanisme verifikasi dan pengawalan usulan dari bawah agar tidak hanya menjadi catatan administrasi. Pemerintah daerah juga perlu meningkatkan kualitas fasilitasi dan sosialisasi agar masyarakat memahami peran strategis mereka dalam proses pembangunan. Dengan demikian, Musrenbang tidak hanya menjadi simbol demokrasi, tetapi benar-benar menjadi instrumen perumusan kebijakan berbasis kebutuhan nyata.

Selain partisipasi formal, pendekatan bottom-up juga berkembang melalui gerakan masyarakat sipil, kelompok swadaya, dan kemitraan publik-swasta di tingkat lokal. Banyak program pembangunan daerah yang berhasil karena didorong oleh inisiatif warga yang difasilitasi oleh pemerintah daerah secara fleksibel. Contohnya adalah gerakan pemuda desa untuk digitalisasi UMKM lokal, program ketahanan pangan komunitas, serta penataan lingkungan berbasis gotong royong. Implementasi kebijakan dalam konteks ini tidak lagi bersifat satu arah, melainkan dialogis dan kolaboratif. Pemerintah daerah bertindak sebagai enabler, bukan hanya regulator, yang mendukung tumbuhnya inisiatif lokal. Oleh karena itu, pelaksanaan implementasi berbasis bottom-up tidak hanya memperkuat efektivitas kebijakan, tetapi juga meningkatkan rasa kepemilikan masyarakat terhadap pembangunan

Tantangan dalam Penerapan Pendekatan Bottom-up

Pendekatan bottom-up dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Salah satu tantangan utama adalah masih rendahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM) di tingkat lokal, terutama dalam aspek perencanaan, teknis, dan pengelolaan anggaran. Banyak pelaksana kebijakan di lapangan belum memiliki keterampilan memadai untuk menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi program yang terstruktur. Hal ini berdampak pada lemahnya kualitas usulan masyarakat yang masuk dalam dokumen perencanaan. Tanpa peningkatan kapasitas aparatur, pendekatan partisipatif berisiko hanya menjadi formalitas.

Selain faktor SDM, keterbatasan anggaran juga menjadi hambatan signifikan dalam implementasi bottom-up. Meskipun masyarakat telah mengusulkan berbagai kebutuhan melalui Musrenbang, banyak dari usulan tersebut tidak dapat direalisasikan karena keterbatasan alokasi dana. Hal ini sering menimbulkan kekecewaan dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap proses partisipatif. Ketimpangan fiskal antar daerah juga memperparah situasi, karena daerah dengan kapasitas fiskal rendah sulit mengakomodasi kebutuhan yang muncul dari bawah. Maka, diperlukan dukungan fiskal yang lebih adil dan mekanisme pembiayaan yang fleksibel.

Tantangan berikutnya adalah dominasi pendekatan top-down yang masih kuat dalam birokrasi pemerintahan daerah. Meskipun secara normatif pendekatan bottom-up diakui, dalam praktiknya banyak kebijakan daerah tetap mengikuti arahan pusat secara kaku. Hal ini mengurangi ruang diskresi pemerintah daerah dan membuat aspirasi lokal sulit diakomodasi. Ketidaksesuaian antara kebijakan pusat dan kondisi lokal juga menyebabkan ketidakefisienan dalam pelaksanaan program. Oleh karena itu, sinkronisasi kebijakan vertikal antara pusat dan daerah perlu diperbaiki secara sistematis.

Partisipasi masyarakat yang lemah dan tidak merata juga menjadi kendala serius dalam pendekatan bottom-up. Dalam banyak kasus, hanya kelompok tertentu yang aktif berpartisipasi dalam forum perencanaan, sementara kelompok rentan atau marjinal tidak terlibat secara bermakna. Ketimpangan akses informasi dan rendahnya literasi kebijakan menyebabkan dominasi elit lokal dalam menentukan arah pembangunan. Kondisi ini melemahkan prinsip inklusivitas dalam implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, peningkatan kapasitas masyarakat dan strategi pemberdayaan komunitas perlu menjadi prioritas.

Faktor politik lokal juga tidak bisa diabaikan sebagai tantangan dalam implementasi bottom-up. Intervensi kepentingan politik sering kali memengaruhi seleksi program dan distribusi anggaran, sehingga usulan masyarakat dikalahkan oleh agenda kekuasaan. Dalam beberapa kasus, program-program yang muncul dari bawah diubah atau diabaikan demi kepentingan elektoral. Hal ini menyebabkan proses partisipatif kehilangan substansi dan hanya berfungsi sebagai legitimasi prosedural. Untuk itu, diperlukan penguatan tata kelola yang menjunjung transparansi dan akuntabilitas.

Terakhir, minimnya sistem pengawasan dan evaluasi dari masyarakat terhadap pelaksanaan program juga menjadi persoalan penting. Tanpa kontrol publik yang kuat, pendekatan bottom-up dapat terjebak pada birokratisasi yang tidak efektif. Padahal, esensi dari pendekatan ini adalah kolaborasi dan kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat. Jika pelaksanaan kebijakan tidak diawasi secara partisipatif, maka potensi penyimpangan dan inefisiensi akan meningkat. Oleh karena itu, penguatan mekanisme monitoring berbasis komunitas sangat diperlukan dalam menunjang keberhasilan pendekatan bottom-up

Untuk memahami secara lebih rinci kontribusi masing-masing aktor dalam pendekatan bottom-up, berikut ini disajikan matriks yang menggambarkan peran, tantangan, dan dampak dari pelibatan aktor pelaksana kebijakan dalam implementasi pembangunan daerah:

Tabel 1. Pelibatan Aktor Pelaksana Kebijakan

Aktor Pelaksana	Peran Utama	Tantangan yang Dihadapi	Dampak terhadap Implementasi
Birokrat Pelaksana (Street-Level Bureaucrats)	Menerjemahkan kebijakan pusat ke dalam tindakan konkret di lapangan.	Diskresi terbatas, keterbatasan sumber daya, tekanan politik.	Sangat menentukan keberhasilan implementasi karena kedekatan dengan realitas lokal.
Pemerintah Daerah (OPD)	Merancang program, memfasilitasi partisipasi, dan menyelaraskan kebijakan lokal.	Lemahnya koordinasi vertikal-horisontal, rendahnya kapasitas kelembagaan.	Berperan sebagai penghubung antara aspirasi masyarakat dan kebijakan nasional.
Masyarakat Lokal	Memberikan masukan, usulan	Minim literasi kebijakan,	Menjadi sumber utama legitimasi

Aktor Pelaksana	Peran Utama	Tantangan yang Dihadapi	Dampak terhadap Implementasi
	program, serta ikut serta dalam pelaksanaan kegiatan.	dominasi elite lokal, kurangnya akses informasi.	dan arah kebijakan agar sesuai kebutuhan lokal.
LSM/Ormas/Komunitas	Mendorong advokasi kebijakan, fasilitasi edukasi dan pemberdayaan masyarakat.	Sering tidak dilibatkan formal, keterbatasan sumber daya organisasi.	Penggerak penting dalam memperkuat partisipasi dan mengawasi pelaksanaan program.
Pemerintah Pusat	Menyediakan regulasi umum, anggaran, dan kerangka arah pembangunan nasional.	Cenderung memaksakan pendekatan seragam (top-down), kebijakan tidak kontekstual.	Bila terlalu dominan, berpotensi melemahkan fleksibilitas daerah dan diskresi lokal.
DPRD/Dewan Lokal	Fungsi kontrol, legislasi anggaran, dan penyalur aspirasi masyarakat.	Terpengaruh kepentingan politik, kurang aktif dalam mendorong partisipasi nyata.	Dapat memperkuat akuntabilitas kebijakan jika berfungsi secara netral dan profesional.

Sumber: Data penelitian, 2025

KESIMPULAN

Pendekatan bottom-up dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah menawarkan sebuah strategi alternatif yang lebih adaptif dan responsif terhadap beragam kebutuhan lokal yang berbeda-beda. Pendekatan ini menempatkan aktor pelaksana di tingkat bawah, seperti birokrat lokal, masyarakat, serta organisasi kemasyarakatan, sebagai subjek aktif dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, pendekatan ini mendorong partisipasi yang lebih luas dan keterlibatan langsung dari berbagai elemen masyarakat, sehingga memberikan ruang fleksibilitas yang lebih besar dalam menyesuaikan program pembangunan dengan kondisi riil di lapangan. Pendekatan partisipatif ini memungkinkan kebijakan yang dilaksanakan menjadi lebih relevan dengan konteks sosial, budaya, dan ekonomi setempat, serta dapat menjamin inklusivitas dan keberlanjutan pembangunan dalam jangka panjang.

Namun, efektivitas penerapan pendekatan bottom-up sangat bergantung pada sejumlah faktor pendukung yang harus dipenuhi secara simultan. Faktor-faktor tersebut meliputi kapasitas sumber daya manusia pelaksana, kecukupan anggaran yang memadai, serta konsistensi dan sinergi antara kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, kekuatan mekanisme pengawasan dan kontrol dari masyarakat juga menjadi elemen penting untuk memastikan kebijakan dijalankan dengan transparan dan

akuntabel. Daerah-daerah yang berhasil mengoptimalkan pendekatan ini sering kali mampu menghadirkan berbagai inovasi dalam tata kelola pembangunan, yang tidak hanya kontekstual tetapi juga adaptif terhadap perubahan dan tantangan lokal. Oleh karena itu, untuk memperkuat tata kelola pembangunan daerah melalui pendekatan bottom-up, dibutuhkan dukungan sistem kelembagaan yang kuat dan regulasi yang mendukung keberlangsungan proses implementasi kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Fitriani, D., & Pratama, A. (2022). Kapasitas Birokrat Lokal dan Diskresi dalam Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 8(1), 56-70.

Halim, R., & Nugroho, A. (2022). Tantangan Implementasi Pendekatan Bottom-Up dalam Kebijakan Pembangunan Daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 9(1), 34-48.

Hidayat, R., & Sari, L. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang sebagai Mekanisme Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 6(2), 89-102.

Kurniawan, A., & Prasetyo, E. (2021). Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Pemerintah Lokal dalam Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Pemerintahan Daerah*, 14(1), 45-58.

Kurniawan, B. (2022). Faktor-Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik di Tingkat Daerah. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 10(1), 56-70.

Lestari, P. (2020). Koordinasi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan Kebijakan Publik: Perspektif Desentralisasi. *Jurnal Administrasi Indonesia*, 8(2), 102-115.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Nugraha, T. (2023). Diskresi Birokrat Tingkat Lapangan dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kasus di Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 45-58.

Nugroho, A. (2021). Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Daerah: Perspektif Pendekatan Bottom-Up. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 10(2), 78-89.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

Prasetyo, B., & Rahman, F. (2020). *Participatory Approaches in Regional Development Policy Implementation in Indonesia*. Journal of Regional Governance, 5(2), 112-126.

Pratama, A. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Pendekatan Bottom-Up terhadap Kebijakan Pembangunan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(2), 102-115.

Pratama, A., & Sari, D. P. (2022). Diskresi Pelaksana Kebijakan dalam Implementasi Layanan Publik di Tingkat Lokal. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), 89-102.

Putra, A. P. (2019). Adaptasi Kebijakan Pembangunan Daerah Berbasis Pendekatan Bottom-Up. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan*, 6(3), 145-158.

Putri, D. A., & Hartono, S. (2022). Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang sebagai Implementasi Pendekatan Bottom-Up di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(2), 76-89.

Rahman, F. (2023). Peran Street-Level Bureaucracy dalam Dinamika Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Kebijakan dan Pemerintahan*, 13(1), 34-47.

Rahman, F., & Sari, M. P. (2023). Analisis Peran Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Daerah Berbasis Bottom-Up. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 101-115.

Rahmawati, D., & Wijaya, R. (2021). Peran Sosial Budaya dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan di Daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 10(1), 77-89.

Santoso, D., & Hartono, S. (2019). Studi Street-Level Bureaucracy: Pelaksana Kebijakan sebagai Pembuat Kebijakan dalam Praktik. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(3), 110-123.

Santoso, D., & Pranata, H. (2021). Teori Street-Level Bureaucracy dan Implikasinya dalam Pelaksanaan Kebijakan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(3), 67-80.

Sari, D. P., & Prasetyo, H. (2019). Pendekatan Bottom-Up dalam Implementasi Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 7(1), 34-45.

Sari, D. P., & Putra, A. (2020). Relevansi Faktor Komunikasi, Sumber Daya, dan Disposisi dalam Implementasi Kebijakan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(2), 120-134.

Sembiring, M., Harahap, R., & Lubis, S. (2023). Pendekatan Desentralisasi dan Fleksibilitas Kebijakan dalam Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), 201-215.

Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD). (2023). Modul Perencanaan dan Penganggaran. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Diakses dari: https://sipd.kemendagri.go.id

Sutaryo, A. (2018). *Challenges in the Implementation of Regional Development Policies: A Case Study of Indonesia*. Indonesian Journal of Public Administration, 3(1), 45-60.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. Administration & Society, 6(4), 445–488.

Wibowo, R., & Hartono, S. (2020). Pendekatan Bottom-Up sebagai Strategi Implementasi Kebijakan yang Berkelanjutan. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 7(1), 34-47.

Wibowo, T., & Setiawan, E. (2019). Budaya Birokrasi dan Hambatan Inovasi di Tingkat Lokal. *Jurnal Manajemen Publik*, 7(3), 76-88.

Wicaksono, B. (2021). Tantangan Pelaksana Kebijakan di Tingkat Lapangan: Studi Kasus Pelayanan Publik. *Jurnal Manajemen Publik*, 8(1), 56-69.

Yuliani, E. (2017). Tantangan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 4(1), 45-54.

Yulianti, R. (2019). Pengaruh Dukungan Sosial dan Politik terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan*, 7(3), 88-101.