

PROBLEMATIKA DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh

ETIH HENRIYANI

Dosen pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Galuh

Abstrak

Tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting (*critical stage*). Disebut penting karena tahapan ini merupakan "jembatan" antara dunia konsep dengan dunia realita. Namun sayangnya, dari sekian banyak kebijakan pemerintah, ternyata banyak yang gagal dibanding yang berhasil. Dalam kasus Indonesia, kita sering membaca di media cetak, melihat di TV, atau bahkan menyaksikan secara langsung berbagai kejadian kegagalan implementasi kebijakan, program, dan proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah (baik Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota). Tekad Pemerintah Indonesia untuk mengatasi kemiskinan, sejak Era Orde Baru sampai Era Reformasi ternyata dalam realisasinya masih jauh dari yang dicita-citakan. Mulai dari Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan PNPB Mandiri. Implikasi kegagalan pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program pembangunan adalah belum dapat diwujudkan agenda pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan publik seperti : peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur dan pemberantasan kemiskinan.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan Publik

PENDAHULUAN

Berbagai tujuan kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Proses implementasi sendiri bermula sejak kebijakan ditetapkan atau memiliki payung hukum yang sah. Setelah itu tahapan-tahapan implementasi akan dimulai dengan serangkaian kegiatan mengelola peraturan : membentuk organisasi, mengerahkan orang, sumber daya, teknologi, menetapkan prosedur dan seterusnya dengan tujuan agar tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diwujudkan.

Oleh sebab itu, tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting (*critical stage*). Disebut penting karena tahapan ini merupakan "jembatan" antara dunia konsep dengan dunia realita seperti pendapat Grindle (Purwanto, 2012 : 65), yang menyebutkan bahwa implementasi "*establish a link that allows goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*". Dunia konsep yang dimaksud di sini tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicita-citakan untuk diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata adalah realitas di mana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang

bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik.

Tujuan suatu kebijakan seringkali kompleks, luas dan implementasinya melibatkan lintas sektoral. Dengan karakternya yang demikian maka proses implementasi kebijakan pasti melibatkan banyak aktor, organisasi dan bahkan level pemerintahan yang berbeda-beda. Hal tersebut membawa implikasi adanya fungsi yang beragam, rentang kendali yang luas, serta aliran kerja yang kompleks. Agar semua unsur dapat berjalan dengan baik, yang pada gilirannya mendorong keberhasilan organisasi maka diperlukan wadah kerjasama. Wadah kerjasama dari berbagai unsur organisasi dalam rangka mencapai tujuan implementasi kebijakan adalah struktur organisasi.

Agar struktur organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan bisa bekerja secara efektif, maka struktur organisasi perlu disusun sesuai dengan tujuan dan kompleksitas kebijakan. Secara teoritis, ada tiga pendekatan untuk membentuk struktur organisasi, yaitu horizontal, vertikal dan spasial. Ketiganya mencerminkan adanya diferensiasi pembagian tugas. Struktur horizontal dibentuk dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-

masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah struktur yang pembagian kerjanya didasarkan pada hirarki, otoritas, atau rantai komando. Sementara itu, struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif.

Dewasa ini sebagian besar implementasi kebijakan lebih banyak menggunakan struktur yang kompleks dengan melibatkan multi-organisasi seperti Pemerintah, LSM maupun swasta daripada implementasi yang menggunakan struktur sederhana. Kondisi yang demikian tidak dapat dipisahkan dari karakteristik persoalan kebijakan publik yang harus ditangani oleh pemerintah. Masalah-masalah publik yang harus dipecahkan saat ini memiliki karakteristik yang kompleks pula, yaitu memiliki keterkaitan antara satu masalah dengan masalah yang lain.

Karena kompleksitas masalah publik yang harus dipecahkan tersebut maka pemecahannya tidak bisa lagi bersifat uni sectoral saja (diserahkan kepada satu Departemen, Lembaga atau Dinas) tetapi multi sectoral (melibatkan berbagai lembaga dan dipecahkan dari berbagai arah). Oleh karena itu tidak mengherankan apabila dari hari ke hari struktur untuk implementasi kebijakan akan lebih bersifat kompleks daripada sederhana.

Salah satu kebijakan yang implementasinya melibatkan multi actor adalah kebijakan pengembangan industri kreatif yang dirancang pemerintah untuk mewujudkan struktur industri kerajinan di Indonesia yang kuat, unggul dan mampu bersaing di pasar internasional. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, kebijakan ini implementasinya dilakukan oleh berbagai lembaga baik dari unsur pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Namun sayangnya, dari sekian banyak kebijakan pemerintah, ternyata banyak yang gagal dibanding yang berhasil. Dalam kasus Indonesia, kita sering membaca di media cetak, melihat di TV, atau bahkan menyaksikan secara langsung berbagai kejadian kegagalan implementasi kebijakan, program, dan proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah (baik Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota). Pada tingkat pemerintah pusat kita menyaksikan berbagai kebijakan dan program pembangunan yang dirancang oleh Kementrian/Lembaga

mengalami kegagalan dalam implementasinya. Contoh : kegagalan dalam mengimplementasikan program anti kemiskinan. Tekad Pemerintah Indonesia untuk mengatasi kemiskinan, sejak Era Orde Baru sampai Era Reformasi ternyata dalam realisasinya masih jauh dari yang dicita-citakan. Mulai dari Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan PNPB Mandiri.

Berbagai faktor disinyalir menjadi penyebab kegagalan program-program anti kemiskinan tersebut. Selain karena masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yang menjadi faktor utama kegagalan berbagai program anti kemiskinan yang diluncurkan oleh pemerintah pusat, variabel penjelas yang lain seperti : adanya kecenderungan untuk penyeragaman kebijakan, lemahnya dukungan pemerintah daerah, dan rendahnya pengetahuan kelompok sasaran terhadap berbagai program yang diimplementasikan juga merupakan kontributor terhadap kegagalan implementasi program-program yang diluncurkan oleh pemerintah.

Berdasarkan latar belakang di atas, Penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimana kinerja implementasi dan Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan?

Kebijakan Publik

Wilson (2006 : 154), merumuskan kebijakan publik sebagai berikut :

"The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)". "(tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Selanjutnya pendapat Dye (Wahab, 2012 : 14), bahwa kebijakan publik ialah *"whatever governments choose to do or not to do"* (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah)".

Pakar lainnya adalah Anderson (Hamdi, 2013 : 36-37), yang menyatakan bahwa "kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah". Lebih jauh Anderson mencatat lima implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik, yaitu : **Pertama**, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. **Kedua**, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. **Ketiga**, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. **Keempat**, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya, dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. **Kelima**, kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Berbagai pakar memberikan konsep yang berbeda sesuai dengan cara pandang dan pengalamannya. Ada yang mengandung makna luas, begitu pula sebaliknya. Namun demikian, pada umumnya dalam beberapa literatur kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah. Dan kita ketahui bersama, bahwa bidang garapan pemerintah itu banyak, meliputi berbagai bidang pembangunan. Oleh karenanya, lingkup kebijaksanaan publikpun sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan. Seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Di samping itu, dilihat hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten / Kota, dan Keputusan Bupati / Walikota.

Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori : (1) Kebijakan substantif (misalnya : kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya); dan (2) Kelembagaan (misalnya : kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); (3) Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya : kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan Kebijakan masa Orde Lama).

Kategori lain tentang kebijakan dibuat oleh Anderson (Subarsono, 2006 : 20-21), sebagai berikut :

1. Kebijakan substantif vs kebijakan prosedural. Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah, seperti kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), kebijakan Raskin (beras untuk orang miskin). Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan. Misalnya, kebijakan yang berisi kriteria orang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh raskin.
2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Sebagai contoh : kebijakan subsidi BBM dan kebijakan obat generik. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Misalnya kebijakan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), kebijakan memakai helm bagi pengendara sepeda motor. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat. Sebagai contoh : kebijakan pajak progresif, kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi orang miskin.
3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Misalnya kebijakan raskin. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan libur Hari Natal dan libur hari Idul Fitri.
4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik, misalnya kebijakan membangun jalan raya, kebijakan pertahanan dan keamanan. Sedangkan kebijakan yang berhubungan dengan private goods adalah

kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas, misalnya pelayanan pos, parkir umum dan perumahan.

Proses Kebijakan Publik

Anderson (Subarsono, 2006 : 12-13), sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan Howlet dan Ramesh (Subarsono, 2006 : 13-14), menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Dye (Nugroho, 2014 :113), yang mengembangkan "Linear Model of Policy Process (Model Linier Proses Kebijakan), dengan enam langkah sebagai berikut :

Pertama adalah untuk mengidentifikasi masalah kebijakan; *kedua* adalah untuk mengembangkan model penetapan ganda untuk perkembangan kebijakan; *ketiga* adalah melaksanakan proses perumusan kebijakan; *keempat* adalah menemukan dasar hukum bagi kebijakan dengan melegitimasi kebijakan; *kelima* adalah tentang implementasi kebijakan; dan *keenam* adalah tentang evaluasi kebijakan pada implementasi dan kinerja kebijakan.

Selanjutnya proses kebijakan menurut Dunn (Nugroho, 2014 : 114-115), terdiri dari delapan fase, yaitu : "*Pertama*, Fase Penetapan Agenda; *Kedua*, Fase Perumusan Kebijakan; *Ketiga*, Fase Adopsi Kebijakan; *Keempat*, Fase Implementasi Kebijakan; *Kelima*, Fase Asesmen Kebijakan; *Keenam*, Fase Adaptasi Kebijakan; *Ketujuh*, Fase Sukses Kebijakan; *Kedelapan*, Fase Penghentian Kebijakan.

Adapun yang dimaksud dengan Penghentian Kebijakan dari pendapat Dunn tersebut adalah ketika agensi yang bertanggungjawab untuk evaluasi dan kekeliruan menentukan (benar atau salah) bahwa kebijakan atau seluruh agensi harus dihentikan karena tidak diperlukan lagi.

Mencermati dari beberapa proses kebijakan di atas, dapat dipahami bahwa proses kebijakan merupakan penciptaan nilai dalam perumusan kebijakan, implementasi, kinerja dan lingkungannya. Di mana perumusan kebijakan mempunyai dinamika internal yang akan menghasilkan nilai-nilai yang berperan dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan juga bergantung pada saling mempengaruhi antara pelaksana, sistem, infrastruktur, dan para klien. Selanjutnya kinerja implementasi berperan pada nilai seluruh kinerja kebijakan yang terutama menciptakan nilai untuk kehidupan publik. Dan

lingkungan kebijakan menyediakan dinamikanya sendiri yang menghasilkan penciptaan nilai menuju perumusan kebijakan, implementasi serta kinerja.

Implementasi Kebijakan Publik

Hasil penelitian Nugroho (2014 : 213-214), menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan publik di negara-negara berkembang, 20% berasal dari perumusan atau perencanaan yang sangat bagus, 60 % berkontribusi dari implementasi yang genius, dan 20 % dari seberapa berhasil dalam kontrol implementasi. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa persentase terbesar untuk keberhasilan kebijakan publik berada pada tingkat implementasi.

Mengenai pentingnya implementasi kebijakan, Silalahi (Waluyo, 2007 : 50), menyatakan bahwa "Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan itu, akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam pembahasan kebijakan publik (*Public policy*)".

Selanjutnya Mazmanian dan Sabastier (Solichin, 2001 : 68), berpendapat bahwa :

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk mentruktur atau mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan pendapat di atas, Peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi, antara lain meliputi:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi.

3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi itu adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan, sebagai hasil akhir (*outcome*).

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut pendapat Edwards III (Subarsono, 2006 : 90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : "(1) Komunikasi, (2) Sumberdaya, (3) Disposisi, dan (4) Struktur Birokrasi".

Masih dalam buku yang sama, pendapat berikutnya dikemukakan Mazmanian dan Sabatier, bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni : "(1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) Karakteristik kebijakan/Undang-Undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)".

Sedangkan menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni : "(1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik".

Pendapat lainnya dikemukakan Rondinelli dan Cheema (Purwanto, 2012 : 90), bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Kondisi lingkungan (*enviromental conditions*)
2. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*)
3. Sumberdaya (*resources*)
4. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Secara jujur, dapat kita katakan bahwa kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung risiko untuk gagal. Hogwood dan

Gunn (Wahab, 2012 : 128-129), telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*), dalam dua kategori, yaitu :

- *non-implementation* (tidak terimplementasikan), dan
- *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaan. Sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Model Pendekatan Implementasi Kebijakan

1. Pendekatan *Top-Down*

Pendekatan yang bersifat *top-down* menggunakan logika berfikir dari 'atas' kemudian melakukan pemetaan 'ke bawah' untuk melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini sering juga disebut '*policy centered*' karena fokus perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha untuk memperoleh fakta-fakta apakah kebijakan tersebut ketika diimplementasikan mampu mencapai tujuannya atau tidak.

Beberapa ahli yang dapat digolongkan sebagai penganut pendekatan *top-down* adalah : Nakamura dan Smallwood, Edward III dan Grindle. Mereka diklasifikasikan sebagai pengguna pendekatan *top-down* karena cara kerja mereka dimulai dengan memahami kebijakan dan melihat efektivitas pencapaian tujuan kebijakan tersebut di lapangan. Cara pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan *command and control* yang secara harfiah diartikan sebagai pemberi komando dan pengawas pelaksanaannya.

Hal ini didasarkan pada asumsi-asumsi yang dipercaya oleh para peneliti bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan selanjutnya bagaimana cara atasan mengawasi para

bawahan tersebut dalam melaksanakan perintahnya. Jika diberi makna luas, kejelasan perintah atasan ini pada dasarnya berkaitan dengan kejelasan pendefinisian tentang tujuan kebijakan. Karena yang memiliki otoritas tertinggi untuk memahami dan menafsirkan tujuan kebijakan adalah atasan maka bentuk interpretasi terhadap tujuan-tujuan kebijakan tersebut adalah berupa perintah atau instruksi atasan. Tentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan tidak hanya berhenti sampai tujuan suatu kebijakan dapat dipahami dengan jelas oleh atasan dan kemudian diterjemahkan secara lebih detil dalam bentuk instruksi-instruksi kerja, akan tetapi juga sangat dipengaruhi bagaimana atasan mampu mengawasi pelaksanaan instruksi yang diberikannya kepada para bawahan.

Pakar yang berusaha membuat model implementasi ideal adalah Van Meter dan Van Horn. Namun dari sejumlah ahli tersebut, yang dianggap lebih lengkap adalah model yang dibangun Sabatier dan Mazmanian, yang mengelompokkan variabel-variabel karyanya dalam tiga jenis, yaitu : (1) *Tractability of the problem* atau tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi suatu kebijakan. Semakin sulit masalah yang harus dipecahkan tentu akan semakin kecil peluang keberhasilan implementasi; (2) *Ability of structure implementation* atau kemampuan kebijakan dalam merespon masalah yang akan dipecahkan. Semakin jelas tujuan, dukungan sumber daya, dan lain-lain maka akan semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan; (3) *Non statutory variable atau variabel non kebijakan*. Kelompok variabel yang ketiga ini dapat juga disebut sebagai variabel konteks atau lingkungan kebijakan. Semakin baik dukungan lingkungan kebijakan maka semakin besar peluang keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan *Bottom-up* dipelopori Elmore, Lipsky, Berman dan Hjern, Hanf, serta Porter. Para pengikut pendekatan *bottom-up* menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu : birokrat pada level bawah (*street level bureaucrat*) dan kelompok sasaran kebijakan (*target group*). Argumen yang menjadi dasar tentang pentingnya memperhatikan peran *street level bureaucrat*

sangat terkait dengan posisinya dalam melakukan kegiatan merealisasikan keluaran kebijakan (apabila keluaran kebijakan berupa pelayanan) atau menyampaikan keluaran kebijakan tersebut kepada kelompok sasaran (apabila keluaran kebijakan berupa hibah, bantuan, subsidi dan lain-lain). Dengan perannya yang demikian, oleh karena itu *street level bureaucrat* menduduki posisi kunci yang akan sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Menurut para *bottom-uppers*, implementasi juga akan berhasil apabila kelompok sasaran dilibatkan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya. Hal inilah yang sering dilupakan oleh para penganut aliran *top-downers*.

Tujuan pendekatan *bottom-up* ini adalah untuk mengetahui jaringan implementasi yang melibatkan para aktor dari berbagai level dan memetakan motif ekonomi-politik para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Di mana pemetaan tersebut akan menjadi faktor penting untuk menjelaskan sebab-sebab kegagalan dan keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Menilai Kinerja Implementasi Kebijakan

Kegagalan ataupun keberhasilan implementasi suatu kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, dalam literatur studi implementasi kemudian dikonseptualisasikan sebagai kinerja implementasi. Kinerja implementasi inilah yang kemudian menjadi salah satu fokus perhatian yang penting dalam studi implementasi.

Menurut Purwanto dkk (2012 : 99-100), "Kinerja suatu kebijakan dapat didefinisikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan, baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*), maupun hasil kebijakan (*policy outcome*).

Adapun kerangka logis pengukuran kinerja implementasi sebagaimana pendapat Cole and Parston (Purwanto, 2012 : 101), terdiri dari tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Input kebijakan (sumber daya yang dipakai untuk menghasilkan produk dan layanan dari suatu program.
2. Proses atau kegiatan (kegiatan untuk menghasilkan produk dan layanan publik), dan output kebijakan (keluaran kebijakan

berupa produk dan layanan publik yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran);

3. Hasil awal;
4. Hasil jangka menengah; dan
5. Hasil jangka panjang.

Berdasarkan kerangka logis di atas, indikator utama untuk mengukur kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu : indikator output dan indikator outcome. Indikator output digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi dan lain-lain yang dilaksanakan dalam implementasi suatu kebijakan.

Indikator Policy Output

Indikator output digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat dari adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi dan lain-lain yang dilaksanakan dalam implementasi suatu kebijakan.

Secara umum, apabila kebijakan atau program yang ingin dievaluasi tersebut merupakan kebijakan distributif, yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk membantu anggota masyarakat atau kelompok masyarakat yang kurang beruntung melalui instrumen material seperti pelayanan gratis, subsidi, hibah dan lain-lain, maka indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas *Policy Output* adalah : Akses, Cakupan (*Coverage*), Frekuensi, Bias, *Service Delivery* (ketepatan layanan), Akuntabilitas dan Kesesuaian Program dengan Kebutuhan. (Ripley, dalam Purwanto (2012 : 106-108).

Indikator Policy Outcome

Dalam berbagai literatur, indikator outcome juga disebut sebagai indikator dampak kebijakan (*policy impact*). Di mana dampak yang terjadi sangat tergantung dengan kebijakan maupun programnya. Dalam relita di lapangan, merumuskan indikator dampak tidak mudah dilakukan. Hal ini disebabkan setidaknya oleh dua hal, yaitu : (i) Luasnya cakupan kebijakan; (ii) Tujuan kebijakan seringkali tidak spesifik.

Luasnya cakupan kebijakan yang menjadi tugas pemerintah untuk ditangani membuat tidak mudah bagi evaluator untuk dapat

membuat indikator hasil atau dampak. Meskipun demikian, dari waktu ke waktu berbagai lembaga internasional dan nasional telah mengembangkan indikator yang sudah diverifikasi sehingga dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan. Berbagai indikator tersebut, antara lain : Bidang pendidikan, kesehatan, pertanian dan sebagainya.

PEMBAHASAN

Kinerja Implementasi (Sebab-Akibat)

Di Negara-Negara maju, ketika institusionalisasi masyarakat sudah mapan, keberhasilan implementasi kebijakan sebagian besar berasal dari perumusan kebijakan yang sangat bagus-dan perencanaan. Hal ini berbeda dengan realitas di Negara-Negara berkembang. Di bawah konteks domestik, konflik laten, institusionalisasi politik yang tidak matang, ditambah globalisasi "predator" negara-negara berkembang lebih menyandarkan keberhasilan perkembangan pada sisi implementasi.

Kegagalan ataupun keberhasilan implementasi suatu kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, dalam literatur studi implementasi dikonseptualisasikan sebagai kinerja implementasi. Dengan demikian, keterkaitan antara kinerja implementasi kebijakan dengan faktor-faktor yang menyebabkan tinggi atau rendahnya kinerja tersebut dapat disederhanakan sebagai hubungan sebab-akibat.

Dan jika kita menengok kembali berbagai hasil penelitian yang dilakukan oleh para ahli, kegagalan berbagai kebijakan/program yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia selama ini dipengaruhi oleh berbagai faktor. Berikut penulis uraikan faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan di Indonesia.

1. Komunikasi

Implementasi akan menghadapi persoalan jika terbatasnya informasi. Dan ini sering terjadi, di mana para implementator kurang memahami isi kebijakan/program yang pada akhirnya minim sosialisasi mengenai tujuan, mekanisme/prosedur dan keluaran kebijakan terhadap kelompok sasaran.

2. Koordinasi

Koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak. Dan pada

umumnya yang terjadi di lapangan, kurangnya kemampuan untuk memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Hal ini terjadi karena kurang mengenali faktor pendukung, seperti : Authority, Common interest dan exchange.

3. Sumber daya

Berkaitan dengan sumber daya ini, penulis menganalisis bahwa seringkali kegagalan implementasi kebijakan itu karena terbatasnya SDM pelaksana baik secara kualitas maupun kuantitas. Terutama untuk masalah kualitas, diantaranya tercermin dari sikap pelaksana seperti : kurangnya responsivitas, kesungguhan, motivasi dan komitmen. Sumber daya lainnya yang tak kalah penting adalah sumber dana/keuangan, serta fasilitas yang pada umumnya dijadikan alasan utama pendukung kinerja implementasi.

4. Pengawasan

Lemahnya pengawasan untuk mengetahui kesesuaian/ketepatan pelaksanaan dengan jadwal, tujuan, sasaran, pagu anggaran dan mekanisme/prosedur yang ditetapkan. Hal ini terjadi antara lain disebabkan oleh tingkat moralitas dan dominannya budaya formalitas.

5. Lingkungan

Persoalan lainnya dalam implementasi kebijakan adalah kurangnya kemampuan mengenali perubahan lingkungan. Hal ini mengakibatkan rentannya kegagalan implementasi, karena secara nyata aktor pelaksana maupun organisasi kurang memperhitungkan faktor-faktor eksternal (seperti pengaruh bidang sosial, ekonomi dan politik). Apalagi untuk kondisi Indonesia yang sebagian besar kebijakan/program Pemerintah didominasi oleh pengaruh politik.

Faktor-faktor di atas, pada intinya adalah bagaimana kapasitas organisasi. Implikasi kegagalan pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan dan program pembangunan adalah belum dapat diwujudkan agenda pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan publik seperti : peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur dan pemberantasan kemiskinan.

Analisis Kasus

1. Kegagalan Implementasi Program JPS

Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dinilai kurang berhasil dalam implementasinya karena hanya menghasilkan dampak yang sangat kecil dalam menyelamatkan nasib masyarakat miskin di tengah-tengah tekanan hebat akibat krisis moneter (Krismon) yang terjadi pada tahun 1997. Jika dilihat secara cermat, faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan implementasi JPS tersebut ternyata sangat kompleks, baik karena faktor-faktor yang melekat pada masyarakat itu sendiri sebagai sasaran program maupun faktor-faktor yang ada pada birokrasi sebagai implementator program.

Secara umum, kegagalan implementasi program JPS pada beberapa daerah disebabkan oleh rendahnya sosialisasi program kepada masyarakat sebagai kelompok sasaran, kurangnya responsivitas para implementator dan lemahnya mekanisme pengawasan.

Persoalan unik dari program JPS ini salah satunya adalah penyediaan beras murah untuk keluarga miskin atau yang terkenal dengan program Raskin. Tidak akuratnya data jumlah KK miskin sering menimbulkan persoalan dalam pendistribusian raskin bahkan tidak jarang menimbulkan konflik di lapangan. Untuk mengatasi hal tersebut, ada 2 diskresi (keputusan yang dilakukan RT/RW karena tidak diatur secara jelas di dalam SOP program raskin). **Pertama**, Ketua RT/RW mengumpulkan masyarakat untuk melakukan musyawarah guna memperbaharui data BPS untuk dapat mengidentifikasi lagi siapa yang masuk kategori miskin di lingkungan mereka untuk kemudian diajukan dan dijadikan sebagai pedoman untuk membagikan beras raskin periode berikutnya. **Kedua**, Ketua RT/RW membuat keputusan untuk membagikan beras raskin tersebut secara merata sehingga siapapun masyarakat di Desa tersebut memiliki hak untuk memperoleh beras raskin.

Dari dua diskresi di atas, tentunya membawa implikasi yang berbeda yaitu implikasi positif dan negatif. Untuk diskresi yang pertama tentu membawa implikasi yang positif, karena upaya perubahan data dapat memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan program raskin. Sementara diskresi yang kedua justru bersifat negatif karena tidak tercapainya tujuan program. Namun demikian,

kejadian tersebut memberikan gambaran betapa pentingnya diskresi dalam situasi yang mendesak. Di mana diskresi yang tepat dapat memberikan dampak positif atau manfaat terutama bagi kelompok sasaran.

2. Kegagalan Implementasi Program P2KP

Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), dianggap kurang berhasil karena dipengaruhi oleh beberapa faktor. **Pertama**, koordinasi pelaksanaan di tingkat kecamatan dan kelurahan tidak berjalan begitu baik. Koordinasi yang kurang baik ini diindikasikan oleh jarangya diadakan rapat dan tidak ada jadwal rencana kegiatan. **Kedua**, sikap dan perilaku aparat pemerintah kecamatan, kelurahan, dan masyarakat yang beranggapan bahwa P2KP tidak ada bedanya dengan proyek-proyek pengentasan kemiskinan terdahulu, yang sekedar memberikan bantuan dana. Sikap tersebut antara lain acuh terhadap substansi sosialisasi program, tidak munculnya partisipasi aktif masyarakat, sehingga sebagian masyarakat tidak paham tujuan P2KP. **Ketiga**, Komunikasi. Faktor komunikasi menjadi kelemahan pada pelaksanaan P2KP ini disebabkan oleh masih terbatasnya penyampaian informasi mengenai program P2KP kepada kelompok masyarakat tertentu. Serta proses sosialisasi yang tidak membahas mengenai substansi program. **Keempat**, dipengaruhi oleh faktor organisasi. Yaitu, kurang mendukungnya organisasi terhadap implementasi karena tidak adanya unit yang khusus menangani kegiatan teknis, sehingga terjadi overload tugas dalam lingkup organisasi. (Sumber : Warsito : 2004).

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, penulis mencoba menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Di mana fungsi implementasi itu adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan dan sasaran kebijakan publik diwujudkan.
2. Kinerja Implementasi adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian implementasi dalam mewujudkan sasaran dan tujuan suatu kebijakan, baik itu berupa keluaran kebijakan (*policy output*), maupun hasil kebijakan (*policy outcome*).

3. Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana berbagai elemen dapat bekerjasama secara harmonis yang ditandai dengan : interaksi antar aktor, kapasitas pelaksana, strategi penyampaian informasi atau sosialisasi, dan kapasitas organisasi.
4. Untuk menjamin implementasi dapat berjalan lancar, sebelum kegiatan penyampaian berbagai keluaran kebijakan dilakukan kepada kelompok sasaran, perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Tujuan pemberian informasi ini adalah agar kelompok sasaran memahami kebijakan yang akan diimplementasikan sehingga mereka tidak hanya dapat menerima berbagai program yang diinisiasi oleh Pemerintah, akan tetapi turut berpartisipasi aktif dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Hamdi, Muchlis. 2013. *Kebijakan Publik. Proses, analisis dan Partisipasi*. Ghalia Indonesia. Bogor.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Purwanto, dkk. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Subarsono. 2006. *Analisis Kebijakan Publik, Kousep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Wahab, Solichin. 2014. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Waluyo, 2007. *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Mandar Maju, Bandung.
- Warsito, Jaiman. 2004. *Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kecamatan Pasar Minggu Jakarta Selatan* (Tesis MAP-UGM tidak dipublikasikan).