



# IMPLEMENTASI PELAYANAN PUBLIK TEORI DAN PRAKTIK

Dr. Drs. H. Jumroh, M.Si.

M. Yoga Jusri Pratama, S.E., M.Si.



---

# IMPLEMENTASI PELAYANAN PUBLIK :

*Teori dan Praktik*

Dr. Drs. Jumroh, M.Si.

M. Yoga Jusri Pratama, S.E., M.Si.



**PENERBIT**  
**INSAN CENDEKIA MANDIRI**  
*Publisher of educational books*

**Implementasi Pelayanan Publik: Teori dan Praktik**

**Dr. Drs. Jumroh, M.Si.  
M. Yoga Jusri Pratama, S.E., M.Si.**

Editor :  
**Siti Jamalul Insani**

Desainer:  
**Mifta Ardila**

Sumber :  
**www.insancendekiamandiri.co.id**

Penata Letak:  
**Siti Jamalul Insani**

Proofreader :  
**Tim ICM**

Ukuran :  
**x, 232 hlm., 15,5x23 cm**

ISBN :  
**978-623-348-264-6**

Cetakan Pertama :  
**Agustus 2021**

Hak Cipta 2021, pada  
Dr. Drs. Jumroh, M.Si.  
M. Yoga Jusri Pratama, S.E., M.Si.

Isi di luar tanggung jawab penerbitan dan percetakan

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**Anggota IKAPI : 020/SBA/20**

**PENERBIT INSAN CENDEKIA MANDIRI  
(Grup Penerbitan CV INSAN CENDEKIA MANDIRI)**

Perumahan Gardena Maisa 2, Blok F03, Nagari Koto Baru, Kecamatan Kubung,  
Kabupaten Solok, Provinsi Sumatra Barat – Indonesia 27361

HP/WA: 0813-7272-5118

Website: [www.insancendekiamandiri.co.id](http://www.insancendekiamandiri.co.id)

[www.insancendekiamandiri.com](http://www.insancendekiamandiri.com)

E-mail: [penerbitbic@gmail.com](mailto:penerbitbic@gmail.com)

# Daftar Isi

<b>Prakata .....</b>	<b>vii</b>
<b>Bab I Pokok-Pokok Pemahaman Dasar Implementasi .....</b>	<b>1</b>
A. Rentang dan Varian Implementasi Kebijakan.....	1
B. Kompleksitas Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan.....	5
C. Kontinuitas dan Pembaruan Strategi Implementasi .....	9
D. Muara dan Ukuran Keberhasilan Implementasi .....	15
E. <i>Mind-set</i> dan <i>Cultural-set</i> Implementasi.....	19
F. Sistem Sosial Politik yang Terbuka dan Demokratis.....	24
G. Sosialisasi dan Komunikasi .....	28
H. Struktur dan Peralatan Implementasi .....	35
<b>Bab 2 Konsep Dasar Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>41</b>
A. Implementasi Bukan Sekedar Pelaksanaan.....	41
B. Implementasi Sebagai Sebuah Konsep .....	44
C. Konsep Implementasi dalam Sistem Kebijakan .....	49
D. Implementasi dalam Konsep Kebijakan Publik .....	54
E. Agenda Setting dalam Implementasi .....	58
F. Perumusan dan Perencanaan untuk Implementasi.....	63
G. Posisi Implementasi dalam Sistem Kebijakan .....	69
H. Implementasi Kebijakan Publik Sebagai Proses yang Berkelanjutan .....	75
<b>Bab 3 Teori Implementasi Kebijakan.....</b>	<b>81</b>
A. Kompleksitas Implementasi Kebijakan.....	81
B. Dimensi dan Ruang Lingkup Implementasi Kebijakan .....	87
C. Konsep Keberhasilan Implementasi .....	92
D. Faktor/Variabel Pengaruh Implementasi Kebijakan .....	97
E. Interaksi Antar-unsur dalam Implementasi Kebijakan.....	106
F. Konsep dan Pengertian Dasar Implementasi .....	110
G. Teori Implementasi Menurut Beberapa Ahli .....	118

**Bab 4 Pelayanan Publik yang Implementatif dan Inovatif..... 151**

- A. Inovasi Pelayanan: Paradigma Baru Pemerintah Daerah..... 151
- B. Inovasi Pelayanan dalam Mengelola Pemerintahan ..... 155
- C. Paradigma Pelayanan yang Inovatif ..... 160
- D. Belajar Layanan Publik dari Sektor Swasta..... 165
- E. Konsep Inovasi dalam Implementasi Kebijakan ..... 170
- F. Perspektif Implementasi Inovasi dalam Otonomi Luas ..... 176
- G. Kewenangan Luas #Inovasi# Keberhasilan Implementasi ..... 180
- H. Model Kepemimpinan yang Inovatif dalam Pencapaian Tujuan Otonomi Luas ..... 185

**Bab 5 Implementasi Kualitas Pelayanan ..... 191**

- A. Pelayanan Berkualitas Indikator Keberhasilan Implementasi .... 191
- B. Konsep Pelayanan Publik..... 195
- C. Kualitas Layanan Harus Baik..... 200
- D. Konsep Kualitas Layanan ..... 205
- E. Inovasi dan Kualitas Layanan Publik..... 211
- F. Faktor Kepemimpinan dalam Meningkatkan Kualitas Layanan .. 216
- G. Layanan Publik yang Inovatif dan Kepuasan Masyarakat ..... 221

**Daftar Pustaka..... 229**

# BAB 1

## Pokok-Pokok Pemahaman Dasar Implementasi

---

### A. Rentang dan Varian Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah sebuah konsep yang memiliki rentang pemaknaan sangat luas tidak sekadar berkaitan dengan pelaksanaan (*execution*) sebuah program atau kegiatan, tetapi juga berkaitan dengan sejumlah faktor yang mempengaruhi serta hasil dan manfaat yang diperoleh. Bahkan lebih dari itu konsep implementasi juga berkaitan dengan pencapaian tujuan yang lebih luas dan lebih besar sebagai bagian dari pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Misalnya kegiatan pelayanan publik yang berlingkup mikro yang dilakukan oleh unit kerja dari organisasi publik dalam lingkup daerah adalah kegiatan yang sejatinya memiliki lingkup tujuan besar dan luas dalam konteks berbangsa dan bernegara.

Keberhasilan pelaksanaan implementasi kebijakan pelayanan publik di daerah itu tidak sebatas keberhasilan dalam melaksanakan program dan kegiatan dimaksud sebagaimana SOP yang telah ditetapkan, tetapi juga keberhasilan dalam lingkup pencapaian tujuan berupa hasil dan manfaat serta ketepatannya dalam mencapai sasaran atau target kebijakan. Maksudnya ada banyak ukuran penilaian dan juga konteks serta faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan dianggap berhasil atau sebaliknya gagal.

Ukuran keberhasilan atau sebaliknya kegagalan tidak bersifat hitam putih atau bertolak belakang, tetapi seringkali bersifat abu abu atau samar dan relatif. Jangan heran jika dalam

beberapa kasus muncul klaim keberhasilan, tetapi di sisi lain atau jika dilihat dalam konteks berbeda bisa menghasilkan penilaian yang berbeda. Apalagi untuk organisasi publik yang memiliki parameter penilaian dan ukuran keberhasilan sangat banyak dan dimensional, sehingga tidak jarang ada sebuah program atau kegiatan pelayanan publik yang jelas jelas rugi dari aspek pembiayaan tetapi bisa dianggap berhasil karena membawa hasil dan manfaat yang besar bagi target kebijakan.

Dalam praktiknya, ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam konsep implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang sulit dipastikan meskipun sudah ada banyak parameter yang bisa dijadikan acuan penilaian. Faktor penyebabnya adalah banyaknya sudut pandang penilaian dan ukuran yang digunakan, baik yang sifat dan bentuknya kualitatif ataupun yang kuantitatif. Sebut saja misalnya keberhasilan dalam membangun jalan dan jembatan yang relatif mudah mengukur tingkat keberhasilannya setelah infrastruktur tersebut selesai terbangun tepat waktu dan dengan SPEK yang ditentukan. Tetapi keberhasilan tersebut bisa bermakna lain jika dilihat dari sudut pandang dan kepentingan yang berbeda, ketika target kebijakan merasa tidak atau kurang membutuhkan atau tidak banyak mengambil manfaat karena merasa ada kebutuhan lain yang lebih mendesak dan segera.

Banyak contoh kegiatan pelayanan publik yang dianggap berhasil, tetapi klaim keberhasilan tersebut tidak linier dengan dampak dan hasil positif yang dirasakan oleh mereka yang sasaran kebijakan. Apalagi dampak dan manfaat tersebut memang tidak segera muncul atau bisa dirasakan setelah atau tidak lama setelah sebuah kegiatan pelayanan publik itu diselesaikan (*accomplish*). Biasanya perlu waktu dan harus ditopang dengan jenis pelayanan publik yang lain agar keberhasilan tersebut menjadi manifest dan bisa segera dirasakan hasil dan manfaatnya oleh penerima layanan. Hanya sedikit layanan publik yang segera bisa dirasakan hasil dan manfaatnya oleh penerima layanan, selebihnya perlu proses dan tindakan lanjutan untuk bisa merasakan dan memetik buah dari berbagai jenis layanan produk organisasi pemerintahan.

Dalam praktiknya selalu saja ada perbedaan penilaian, khususnya antara pelaksana kebijakan dengan penerima layanan karena berbagai perbedaan terkait acuan penilaian atau sudut pandang atau kepentingan dari masing-masing pihak. Perbedaan tersebut adalah hal yang wajar ketika yang satu lebih fokus pada ukuran kinerja berdasarkan ketaatannya pada proses dan prosedur (SOP) yang telah ditetapkan, sementara yang lain lebih fokus pada apa manfaat dan hasil yang bisa dirasakan dari pelayanan publik. Kedua sudut pandang tersebut harusnya berimpitan atau berhubungan timbal balik, tetapi dalam praktiknya seringkali berjarak kalau tidak berjauhan satu sama lainnya.

Fenomena demikian mengkonfirmasi adanya bermacam varian dan rentang penilaian terkait implementasi kebijakan publik, sehingga memunculkan penilaian dan pemaknaan yang berbeda beda terhadap satu kegiatan yang sama. Posisi buku ini tidak berusaha memihak pada salah satu model penilaian implementasi kebijakan atau memberi penekanan pada salah satunya karena memang banyak faktor yang harus dilihat dan diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Penekanan ukuran keberhasilan pada aspek hasil dan manfaat dari pelayanan publik bisa berarti mengabaikan aspek proses dan prosedural yang menjadi acuan utama pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya yang memang diatur secara ketat berdasarkan sejumlah rambu dan aturan yang ada. Begitu juga sebaliknya memberi fokus yang berlebihan pada aspek SOP dalam menilai keberhasilan atau sebaliknya kegagalan dan implementasi kebijakan bisa memunculkan persepsi yang misleading dengan apa yang hendak disasar dari pelayanan publik.

Semua pendekatan dan sudut pandang serta kepentingan memang harus dilihat dan dinilai, tentunya harus dengan cara yang empatik karena memang tidak mudah untuk mengimplementasikan kebijakan hingga sampai membuahkan hasil dan manfaat yang tepat sasaran. Biasa jadi buah dan hasil dai kebijakan publik bisa diciptakan, tetapi tidak otomatis semua penerima layanan bisa memetik dan merasakan secara *fair*. Bisa



jadi hanya sedikit orang yang bisa merasakan dan mampu 'membeli'-nya, sementara yang lain hanya sedikit kebagian manfaat dan selebihnya justru merasakan mudharatnya. Penting ditanyakan kepada siapa yang menerima manfaat dari pelayanan publik sebelum memberi penilaian apakah sebuah layanan publik dianggap berhasil atau gagal. Pertanyaan serupa juga penting ditanyakan kepada pelaksana kebijakan, sehingga penilaian menjadi berimbang bobotnya atau proporsional dan sewajarnya berdasarkan kondisi dan konteks yang ada.

Posisi buku ini berusaha melihat semua persoalan itu, dengan cara melihat sejumlah faktor dan variabel serta kondisi yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik yang sebagian besar menjadi domain pemerintah daerah otonom. Buku ini tidak berusaha melihat implementasi kebijakan dalam skala makro atau nasional dengan harapan lebih mudah dicerna oleh pembaca yang dalam berbagai kesempatan bisa melihat dan merasakan secara langsung bagaimana produk layanan publik di daerah itu dihasilkan dan dirasakannya.

Sementara itu keberadaan sejumlah konsep teoritik yang berkaitan dengan faktor faktor yang menjadi unsur penting implementasi kebijakan tetap ditampilkan dan diberikan analisa secukupnya, namun tetap dengan berusaha mengkaitkan dengan fakta empirik yang terjadi dalam proses pelayanan publik. keberadaan sejumlah konsep teoritik adalah sekedar pisau analisa dan tidak menjadi fokus kajian buku ini. Keberadaan sejumlah konsep atau kajian teoritik tersebut bisa saja ditambah sekedar untuk menambah wawasan konseptual. Tetapi sebaliknya bisa saja diloncati untuk tidak dibaca bagi mereka yang sudah merasa mengetahui dan pernah membaca konsep serupa yang disajikan atau dikutip dari sumber atau buku lain.

Fokus utama buku ini adalah berusaha menggali sejumlah akar persoalan yang menjadi faktor dalam implementasi pelayanan publik. Dengan harapan muncul pemahaman yang mendalam dan sekaligus sikap yang empatik terkait implementasi kebijakan pelayanan publik. Dengan demikian bisa diharapkan

muncul sejumlah sikap dan pemikiran yang kreatif dari pelaksana kebijakan dalam memperbaiki proses pelayanan publik. Sementara itu bagi masyarakat penerima layanan juga bisa bersikap kritis dan korektif, namun tetap proporsional terhadap kinerja pelayanan publik yang dihasilkan pemerintah.

## **B. Kompleksitas Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan**

Kualitas pelayanan publik yang masih rendah adalah buah dari implementasi kebijakan yang tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan atau sering disebut secara simplistis sebagai kegagalan implementasi. Maksud kegagalan tersebut tidak berarti sesuatu pencapaian yang bertolak belakang dengan arah yang dituju, tetapi bisa saja telah mendekati tujuan, tetapi belum sepenuhnya berhasil mencapai harapan. Penilaian kegagalan memiliki beberapa kategori penilaian dan varian jenis dan bentuknya. Ada jenis kegagalan yang sifatnya total, tetapi ada kegagalan yang terjadi hanya karena tidak sesuai dengan harapan penerima layanan publik.

Kebijakan yang dianggap gagal terimplementasi dengan baik bisa saja merupakan kebijakan yang sudah dilaksanakan sebagaimana SOP atau sesuai dengan kerangka prosedur dan acuan normatifnya, misalnya tidak ada uang yang dikorupsi, tidak ada penyalagunaan kekuasaan atau kewenangan, tetapi tetap saja dianggap oleh sebagian orang sebagai kebijakan yang gagal. Penilaian kegagalan tersebut muncul ketika kebijakan tersebut tidak memberikan hasil dan manfaat sebagaimana yang diharapkan, kebijakan tersebut tidak menysasar pada target kebijakan dan sebagainya.

Dalam implementasinya sangat jarang ada kebijakan yang tergolong gagal total dalam arti sama sekali tidak dapat dilaksanakan atau dilaksanakan tetapi dengan arah yang jauh menyimpang dari tujuannya. Hal demikian sangat terkait dengan mekanisme dan kontrol yang cukup ketat yang diberlakukan di organisasi publik. Kontrol itu dimulai sejak tahap perumusan dan perencanaan kebijakan sebelum kebijakan tersebut benar benar dilaksanakan. Meskipun demikian tetap saja ada kemungkinan

untuk gagal total, terutama jika berkaitan dengan hasil dan manfaat yang diharapkan bisa diciptakan. Maksudnya ada banyak kebijakan yang tergolong berhasil dilaksanakan sebagaimana SOP, tetapi tidak semua keberhasilan itu berbuah pada hasil dan manfaat yang diharapkan tepat menysasar target kebijakan.

Di organisasi modern seperti pemerintahan daerah, bisa dinyatakan bahwa hampir semua kebijakan publik yang berkaitan dengan pelayanan publik adalah sudah dilaksanakan, dalam arti sudah didukung oleh aturan mainnya, tersedia anggarannya, serta ada sumber daya dan peralatan yang mendukungnya, sehingga tinggal dilaksanakan saja. Adalah soal lain ketika sudah dilaksanakan tetapi kinerjanya dianggap masih rendah. Misalnya serapan anggarannya yang rendah, tidak tepat waktu, mutu atau kualitas produknya yang rendah dan sebagainya. Jika demikian kondisinya, maka kinerja pelayanan tersebut dinyatakan rendah atau tidak berkualitas. Sebaliknya jika sudah dilaksanakan sebagaimana SOP dan dianggap efisien dalam penggunaan dana dan sumber daya dan tepat waktu, maka pelaksanaan program dan kegiatan publik tersebut sering dianggap berhasil.

Itulah fakta sederhana mengenai keberhasilan dalam pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan. Nampak sesederhana itu penilaian dan kriterianya, sehingga di setiap akhir tahun ada deretan laporan akuntabilitas kinerja pemerintahan (LAKIP) yang menyatakan keberhasilan terhadap sejumlah besar kegiatan dan program pemerintahan. Itulah fakta normatif yang harus diterima sampai terbukti sebaliknya bahwa kenyataan yang sebenarnya tidaklah demikian. Betapapun masyarakat khususnya penerima layanan publik tidak merasakan adanya keberhasilan sebagaimana yang disematkan atas kinerja pemerintah daerah oleh lembaga publik yang dianggap berwenang dan bertugas untuk itu seperti BPKP misalnya atau lembaga pengawas internal, namun masyarakat harus menerima sebagai sebuah fakta yuridis atau normatif.

Andaikan masyarakat bisa menggugat atas klaim keberhasilan kinerja pemerintahan, maka ada kemungkinan besar banyak program dan kegiatan pemerintahan yang perlu dinilai

ulang alias direvisi nilai dan pencapaiannya. Barangkali perlu semacam 'peradilan' independen yang secara khusus digunakan untuk memberikan judgement atas kinerja pemerintah. Maksudnya agar penilaian yang berkaitan kinerja pemerintahan menjadi komprehensif dan mendalam di mana yang dicari dan dinilai tidak sebatas soal proses dan prosedur terkait anggaran dan waktu yang digunakan, tetapi jauh lebih luas dari aspek aspek teknis dan prosedural anggaran dan pembelanjannya.

Andaikan ada lembaga seperti itu, maka lembaga pemerintahan yang sebelumnya dianggap memiliki kinerja yang tinggi harus dianggap demikian jika tidak ada gugatan terhadapnya dalam rentang waktu tertentu setelah dinyatakan demikian oleh lembaga yang bertugas untuk memberi penilaian seperti itu, BPKP atau lembaga sejenis lainnya. Jika ada gugatan terhadap penilaian kinerja yang baik misalnya, maka hasilnya bisa saja berbeda dari apa yang sudah dinilai sebelumnya. Mekanisme demikian memberi ruang adanya '*second opinion*' dan juga mengkonfirmasi asumsi teoritik yang menyatakan sebuah keberhasilan pada pelaksanaan pada sisi atau bagian tertentu tidak otomatis mengkonfirmasi keberhasilan pada sisi atau aspek yang lain. Sederhananya, keberhasilan dalam pelaksanaan proses dan prosedur, tidak otomatis merupakan keberhasilan dalam aspek hasil dan manfaat yang bisa diciptakan dan dipetik pengguna layanan publik.

Klaim keberhasilan menurut pihak tertentu, termasuk oleh unsur pemerintahan yang diberikan kewenangan untuk memberikan penilaian seperti BPKP, lembaga pengawas internal, LAKIP dan sebagainya sebenarnya tidak otomatis mencerminkan klaim yang sama yang muncul dari sisi dan sudut pandang serta kepentingan masyarakat. Bisa jadi karena masyarakat memiliki ekspektasi yang tinggi dan tidak peduli soal aspek proses dan prosedural, melainkan fokus apa yang dirasakan, maka sejumlah kerja keras pemerintah dalam melaksanakan program dan kegiatan yang berujung pada penilaian kinerja yang bagus itu dianggap demikian adanya.

Sikap dan pandangan masyarakat yang demikian karena banyak dari mereka yang lebih mengutamakan aspek kemanfaatan dan perlindungan seperti kenyamanan dan kecepatan yang berhasil diciptakan dari setiap kegiatan publik daripada aspek kepastian dan ketaatan pada prosedur kebijakan yang biasanya menjadi acuan utama birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanan. Bagi aparat birokrasi, aspek *rule of law*, SOP dan segala hal yang sifatnya proses dan prosedural adalah sesuatu yang mutlak dan harus didahulukan. Cara pandang yang demikian memang sulit didamaikan dengan cara pandang yang berusaha lebih mengutamakan aspek kemanfaatan dan perlindungan dari setiap pelayanan publik.

Sangat bisa dimengerti bahwa sesuatu program atau kegiatan pemerintahan yang sudah berjalan sesuai dengan prosedur hukum dianggap berkinerja baik atau terimplementasikan dengan baik, terlepas bahwa dari aspek kemanfaatan dan keuntungan yang muncul dari pelayanan tersebut tidak segera atau langsung dirasakan penggunaanya. Kondisi demikian adalah banyak terjadi di negara modern yang memang harus taat dan mengacu pada hukum serta proses dan prosedur yang telah digariskan sebagai acuan. Bagaimanapun prosedur dan SOP tersebut telah teruji di sejumlah daerah atau bahkan negara dan berhasil cukup baik dalam melahirkan pelayanan publik yang berkualitas. Jangan heran jika ada daerah tertentu yang mampu memberikan pelayanan publik yang tergolong baik atau lebih baik dari daerah lain, meskipun sama sama mengacu pada aturan dan prosedur yang sama.

Uraian di atas sekedar menunjukkan ada aspek cara pendekatan, kemudian ketentuan kebijakan dan *rule of law* yang menjadi persoalan dalam implementasi kebijakan. Faktor lain yang juga menjadi sumber persoalan adalah faktor sumber daya, baik sumber daya manusia dan juga anggaran. Fakta persoalan berupa keterbatasan kedua aspek sumber daya yang menjadi unsur utama pelaksana kebijakan itu seringkali menghambat implementasi kebijakan. Namun hambatan yang sama tidak otomatis memberi dampak yang sama karena ada daerah dengan

sumber daya dengan hambatan berupa kualifikasi pendidikan dan jumlah yang tidak jauh berbeda tetapi dianggap cukup berhasil dan memiliki kecenderungan semakin meningkat kinerjanya, tetapi di sisi lain ada daerah yang tidak kunjung berhasil, melainkan hanya itu itu saja seolah tidak atau tanpa mereka pelayanan publik tetap bisa saja berjalan.

Selanjutnya ada konteks dan kondisi yang juga menjadi unsur penghambat atau sebaliknya pendorong dalam implementasi kebijakan. Misalnya lingkungan sosial budaya dan politik pemerintahan yang terbukti memiliki pengaruh penting sebagai faktor implementasi kebijakan. Semua faktor itu menjadi indikator penting yang menjadi bagian utama kajian dalam buku ini. Tentunya dengan mengacu pada sejumlah parameter atau indikator yang dikemukakan para ahli yang sering dirujuk oleh ahli administrasi publik, sebut saja misalnya Grindle, Edwards III dan sebagainya. Meskipun pada sejumlah bagian dalam kajian buku ini mengutip sejumlah landasan konseptual dari para ahli sebagaimana juga yang dilakukan penulis lain, namun model pemaparan dalam buku ini sama sekali tidak mengulanginya, melainkan hanya memberi informasi teoritik saja terkait model model implementasi kebijakan publik serta faktor faktor yang berpengaruh terhadapnya.

Fokus buku ini adalah melakukan analisa terkait bagaimana kebijakan pelayanan publik itu diimplementasikan. Selanjutnya, dengan menggunakan sejumlah teori yang ada berusaha mengetahui dan memaknai secara empatik. Semua faktor implementasi itu menjadi bahasan penting dalam buku ini, khususnya dalam melihat kinerja pelayanan publik yang menjadi domain tugas dan fungsi pemerintah daerah.

### **C. Kontinuitas dan Pembaruan Strategi Implementasi**

Implementasi kebijakan adalah tindakan atau upaya yang berkelanjutan yang terjadi dan dilakukan di lingkungan yang terus berkembang dan berubah, sehingga memerlukan strategi yang tepat agar efektif dan efisien dalam pelaksanaannya serta mampu memawa hasil dan manfaat yang besar bagi penggunaanya. Strategi

adalah konsep yang lebih operasional dibandingkan dengan visi yang lebih umum dan jauh ke depan. Dari strategi itu muncul sejumlah langkah aksi yang memiliki sifat dan bentuk lebih teknis dan rinci. Masing-masing memiliki peran dan fungsi yang penting dan tidak boleh dicampuradukkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam implementasi.

Visi adalah semacam garis panduan di mana sesuatu itu handak menuju, sehingga visi harus ditetapkan terlebih dulu dan keberadaannya jarang sekali atau bahkan tidak boleh berubah dalam waktu singkat. Berbeda halnya dengan strategi yang boleh dengan cepat berubah jika ada alasan dan pertimbangan yang dianggap lebih efektif dalam mencapai tujuan, misalnya jika ada bencana alam (*force majeure*), ada perubahan teknologi yang sangat signifikan dan sebagainya. Artinya strategi adalah sesuatu yang sensitif terhadap perubahan, perbaikan dan penyempurnaan sehingga keberadaannya harus adaptif terhadap lingkungan di mana program dan kegiatan pelayanan itu berlangsung.

Sikap adaptif dan inovatif menjadi sesuatu yang penting dimiliki pelaksana kebijakan dalam merumuskan strategi agar implementasi menjadi lebih efektif dan efisien. Melalui strategi yang adaptif, maka langkah aksi yang disusun bisa sangat lentur dan responsif terhadap sejumlah kondisi dan perubahan yang ada di lingkungan masyarakat. Aspek proses dan prosedur tetap diperhatikan, tetapi tidak bersifat kaku dan hanya terpaku pada SOP yang ada. Inilah sebuah seni dalam mengelola pelayanan publik yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan.

Seni dalam mengelola layanan publik itu tidak hanya milik pemerintahan yang terbuka dan demokratis seperti sekarang ini, tetapi juga bisa muncul di sistem pemerintahan yang sentralistik sebagaimana yang terjadi di era Orde Baru. Terlepas dari sejumlah kekurangannya, sejumlah pelayanan publik di era Soeharto itu bisa dianggap berhasil dan mampu memberi hasil dan manfaat dalam skala luas, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur pertanian, jalan dan sebagainya. Wajar jika ada sejumlah pihak, khususnya yang pernah hidup di era itu menyatakan sejumlah keberhasilan

rezim Orde Baru yang hingga kini masih nampak sisa sisanya, seperti bangunan jalan, irigasi, bendungan dan sebagainya.

Ada seperti paradok ketika pelayanan publik di era Orde Baru dianggap berhasil atau tidak kalah jauh dengan apa yang terjadi di era sesudahnya, meskipun disadari banyak kekurangannya dari aspek akuntabilitas dan partisipasinya. Keberhasilan tersebut seperti kasat mata di mana masyarakat bisa menunjuk sejumlah proyek di bidang pertanian di sejumlah wilayah berhasil dengan sukses mendorong munculnya 'revolusi hijau' yang berujung pada ketahanan pangan, gedung gedung sekolah, jalan dan jembatan dibangun di mana mana, harga pangan dan kebutuhan pokok relatif terkendali, keamanan dapat diciptakan dalam rentang waktu yang lama dan konsisten dan sebagainya. Sekali lagi, terlepas dari sejumlah kekurangan dan kelemahannya, maka sejumlah fakta keberhasilan dalam pelayanan dasar di era Orde Baru adalah sesuatu yang sulit dibantah dan seringkali monumental dalam lingkup dan konteks zamannya.

Harusnya seni dalam mengelola pelayanan publik itu lebih mengemuka dan lebih indah di era sekarang ini ketika sistem pemerintahan semakin terbuka dan demokratis. Asumsi serupa juga seharusnya berlaku bagi pemerintah daerah yang sekarang telah diberikan kewenangan yang luas dan besar. Dengan kewenangan yang besar itu diharapkan muncul sejumlah prakarsa dan inovasi dari pelaksana kebijakan, tetapi nyatanya seringkali jauh dari harapan. Padahal dalam konteks kewilayahan telah semakin baik infrastrukturnya, masyarakat yang semakin tinggi tingkat pendidiannya, kemajuan transportasi dan komunikasi yang semakin baik, dan semuanya terlihat semakin kondusif. Tetapi semua faktor pendorong itu seperti tidak banyak perannya, karena masih saja muncul sejumlah hambatan yang berasal dari aspek internal pelaksana kebijakan itu sendiri.

Merespon tantangan dan kondisi yang berubah dan juga tantangan yang juga berubah, maka upaya evaluasi dan pembaruan atau yang sering disebut reformasi terus dilakukan pemerintah. Reformasi ini tidak hanya mengacu pada aspek internal organisasi, tetapi juga aspek eksternal organisasi. Fokus



reformasi itu bisa lebih dulu pada aspek internal pemerintahan, tetapi aspek eksternal juga semakin penting dalam proses pemerintahan, sehingga perlu semacam format baru dalam hubungan pemerintahan yang semakin melibatkan masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi semakin penting seiring dengan semakin terbatasnya sumber daya dan dana dari yang dimiliki pemerintah (APBN/APBD).

Sudah banyak bukti bahwa tidak semua kegiatan pelayanan publik bisa dilakukan sendiri oleh pemerintah karena sejumlah keterbatasan yang dimiliki. Keterbatasan itu baik berupa dana dan juga sumber daya, maka partisipasi swasta misalnya sangat diperlukan seperti dalam membangun infrastruktur dan sebagainya. Selain reformasi atau pembaruan, maka keberlanjutan atau kontinuitas pelayanan juga perlu mendapat perhatian sehingga tidak seperti mengulang atau memulai sesuatu yang sama sekali baru, padahal sudah jelas bahwa program dan kegiatan pelayanan tersebut adalah sesuatu yang sama jenis dan targetnya.

Ada banyak alasan dan faktor yang membuat implementasi kebijakan harus terus berbenah dan melakukan pembaruan. Reformasi itu bukan hanya hadir ketika ada perubahan sistem sosial dan politik, tetapi reformasi implementasi kebijakan pelayanan harus hadir karena kebutuhan obyektif termasuk ketika ekspektasi masyarakat semakin meningkat. Meningkatnya kebutuhan dan berubahnya cara pandang terhadap pelayanan, serta fakta keterbatasan pemerintah, maka kondisi obyektif itu harus disikapi dengan sejumlah pembaruan, baik terkait cara pelayanan juga cara pandang terhadap pelayanan itu sendiri. Misalnya jika ada perubahan cara pandang terhadap pelayanan yang bukan lagi dianggap sebagai kebutuhan, tetapi sudah menjadi semacam hak yang harus dipenuhi, maka pemberi layanan juga harus merubah sikap dan perilakunya dalam memberi dan merubah kualitas layanan.

Reformasi adalah sebuah kebutuhan dan telah menjadi bagian integral dari proses implementasi kebijakan di negara modern. Reformasi atau pembaruan dalam cara dan pendekatan implementasi sudah disadari telah meningkatkan kualitas

implementasi pelayanan. Kesadaran demikian yang harus menjadi bagian dari proses implementasi kebijakan pelayanan. Sama seperti produk produk organisasi privat, baik berupa layanan atau produk lainnya yang senantiasa memperbarui produk dan layanannya. Mereka yang tidak melakukan hal demikian bisa diyakini akan ditinggalkan konsumen yang ujungnya menjadi bangkrut.

Pembaruan atau reformasi implementasi adalah keniscayaan dan harus terus dilakukan karena perubahan yang terus terjadi, baik dari sisi internal atau eksternal organisasi. Ia tidak mengenal kata berhenti atau final melainkan sesuatu yang kontinum. Hal demikian tidak terlepas dari peningkatan ekspektasi dan juga kebutuhan masyarakat. Kata kuncinya adalah efisiensi dan efektivitas dan juga hasil dan manfaat dari kegiatan pelayanan itu. Banyak contoh di mana kegiatan dan fungsi pelayanan digantikan dengan mesin karena faktor efisiensi dan efektivitas serta hasil dan manfaat yang dihasilkan. Misalnya pelayanan dasar dibidang KTP, SIM, perizinan dan sebagainya yang nyata terlihat menuntut pembaruan, reformasi atau perubahan yang terus menerus.

Dalam praktiknya, sejumlah upaya perbaikan atau semacam 'reformasi' telah dilakukan pemerintah. Adalah soal lain jika ternyata hasilnya belum mampu mencapai sasaran yang diharapkan untuk membenahi sejumlah aspek seperti kelembagaan, tatalaksana, manajemen SDM aparatur, akuntabilitas, pengawasan, pelayanan publik, *reward and punishment*, dan perubahan *mind-set* dan *culture set*. Yang harus dilakukan sekarang ini adalah terus menggenjatkan pembaruan dan memastikan upaya tersebut memberikan dampak dan hasil positif bagi kualitas layanan publik. Jadi jangan asal berubah, apalagi jika perubahannya itu bersifat artifisial atau kulit luarnya atau perubahan yang tidak substantif tetapi banyak menelan anggaran dan membutuhkan sumber daya yang besar.

Sebagai contoh perubahan yang dilakukan pemerintah dalam rangka perbaikan pelayanan adalah dengan mengeluarkan sejumlah kebijakan administrasi negara. Diantara perubahan pada

tataran kebijakan itu antara lain; (1) Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional; Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; dan Tap MPR RI Nomor II/MPR/2002 yang mengamanatkan percepatan pertumbuhan ekonomi nasional termasuk reformasi birokrasi dan membangun penyelenggaraan negara dan dunia usaha yang bersih; dan Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2002 yang mengamanatkan pemberantasan KKN, penegakan dan kepastian hukum, serta reformasi birokrasi dengan penekanan pada kultur birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggung jawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara.

Mengacu dan atau paralel dengan ketetapan MPR tersebut diterbitkan Undang-undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN. Juga Undang-undang Republik Indonesia No. 17 / 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJM Tahun 2005 - 2025). Di dalam Lampiran UU 17/2007 Bab IV.1.2, huruf E angka 35, antara lain dinyatakan bahwa: Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya.

Dalam tingkatan yang lebih operasional juga ada kebijakan yang lebih teknis berupa Perpres No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025. Salah satu maksud dan fokus kebijakan ini adalah untuk memantapkan pelaksanaan reformasi birokrasi. Dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 itu berisi langkah-langkah umum penataan organisasi,

penataan tatalaksana, penataan manajemen sumber daya manusia aparatur, penguatan sistem pengawasan intern, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembertarikan praktik KKN. Menindaklanjuti *Grand Design* tersebut, sesuai dengan pasal 4 Perpres No. 81 tahun 2010 dikeluarkan apa yang disebut *ROAD MAP* Reformasi Birokrasi yang merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan lain selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas, yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No 20 tahun 2010. Untuk lebih memperjelas rincian dan petunjuk teknis Keputusan tersebut diperbaharui lagi dengan Keputusan MenPAN dan Reformasi Birokrasi No. 1 tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

Tentu banyak upaya reformasi di bidang lainnya, seperti perubahan dalam bentuk e-tilang, sertifikat elektronik, persidangan daring (*e-court*), *e-judge* dan sebagainya. Semuanya itu harus dilakukan dalam rangka peningkatan pelayanan dan hasil yang semakin baik. Ujungnya adalah efisiensi dan efektivitas dalam banyak kegiatan publik, dan bukan hanya menyenangkan publik dan pengguna layanan. Lebih jauh dari itu adalah bagaimana sebuah bangsa memiliki daya saing yang kuat karena efisiensi dan efektivitasnya dalam berkegiatan dan berpemerintahan. Jadi pembaruan implementasi pelayanan dasar di tingkat bawah itu bukan sekedar persoalan teknis bagaimana melakukan pelayanan dan menyenangkan publik, tetapi jauh lebih besar dari itu tujuannya. Ada sejumlah tujuan yang lebih besar yaitu bagaimana menjadikan semua potensi bangsa berjalan efektif dan efisien dan mampu memberi manfaat sebesar besarnya, sehingga muncul daya saing yang kuat dan unggul yang pada gilirannya membawa dampak yang luas.

#### **D. Muara dan Ukuran Keberhasilan Implementasi**

Pelayanan publik adalah kegiatan pemerintahan yang sebagian besar berada pada level pemerintahan daerah melalui sejumlah unit pelaksana kegiatan (SKPD). Tidak salah jika pada level atau

tingkatan inilah persoalan implementasi sering dilihat karena implementasi adalah sebuah tindak pelaksanaan dari sebuah kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi adalah sebuah tindakan nyata dan operasional agar tugas program dan kegiatan publik menjadi nyata bentuk atau wujudnya (*manifest*) dan bukan hanya bermakna di atas kertas. Dalam proses implementasi itu selalu saja ada sejumlah langkah evaluasi dan kemudian langkah aksi untuk menyempurnakan implementasi agar semakin meningkat kinerjanya, agar semakin mampu menjawab sejumlah tantangan zaman dan meningkatnya harapan atau ekspektasi masyarakat yang dilayani atau mereka yang menjadi sasaran kebijakan.

Sementara itu tujuan atau sesuatu yang menjadi muara dari implementasi adalah tidak sekedar bagaimana menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan pelayanan dan kemudian dikaitkan dengan bagaimana hasil dan manfaatnya. Ada tujuan dalam perspektif yang lebih luas dan mendalam bahwa dalam konteks berbangsa dan bernegara kepentingannya adalah bukan hanya pada si penerima layanan tetapi juga generasi selanjutnya dan juga bagaimana bangunan kebangsaan itu terus dikuatkan. Jadi ada aspek yang namanya keberlanjutan, ramah lingkungan dan sebagainya yang menjadi tujuan setiap implementasi program dan kegiatan layanan pemerintahan.

Efisiensi dan efektivitas layanan misalnya adalah sebuah cara dan bukan tujuan dari layanan meskipun keberadaannya sangat penting dalam menentukan kualitas dan hasil layanan yang diterima masyarakat. Efisiensi dan efektivitas layanan memang menjadi pintu masuk yang menentukan kualitas dan hasil layanan, tetapi keberadaannya bukan sebuah tujuan. Bahkan kalau dianggap sebagai tujuan, maka tujuan tersebut sekedar tujuan antara untuk mencapai tujuan yang sebenarnya dari setiap program dan kegiatan layanan publik. Jangan heran jika dalam sejumlah kasus ada kegiatan atau program yang terlihat tidak efektif dan efisien dari segi pembiayaan seperti program padat karya, program BLT, dan program atau kegiatan yang yang

sifatnya karitatif-promotif lainnya, tetapi dianggap berhasil dalam implementasinya.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan harus dilihat dalam perspektif yang luas dan dimensional. Apa yang disebut sebagai kegagalan implementasi menurut sudut pandang dan kepentingan penerima layanan atau masyarakat adalah bukan satu satunya ukuran karena ada banyak sudut pandang dan ukuran lain yang perlu diperhatikan, khususnya dari sudut pandang pelaksana kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan bisa diukur berdasarkan ketaatannya pada ketentuan yang ada atau pada sudut pandang sumber daya dan pelaksana kebijakan. Masing masing sudut pandang dan kepentingan itu memiliki kontribusi penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan sehingga harus benar benar dipertimbangkan keberadaannya.

Sekalipun sudut pandang dan kepentingan penerima layanan adalah sesuatu yang penting dan harus dijadikan salah satu ukuran keberhasilan layanan, tetapi keberadaannya bukan satu satunya ukuran keberhasilan. Bias pada salah satunya bisa menjadikan gambaran keberhasilan atau sebaliknya kegagalan tidak utuh dan obyektif. Seolah jika menurut masyarakat tidak berhasil atau jelek pelaksanaannya, maka dianggap demikian adanya. Ada banyak ukuran yang bisa digunakan dan idealnya semua dijadikan dasar penilaian dan pertimbangan sebelum menentukan atau memberi cap sebuah implementasi kebijakan dianggap gagal atau sebaliknya berhasil.

Implementasi kebijakan adalah sebuah proses kegiatan yang berkaitan dengan sejumlah aspek teknis dan aspek nonteknis, termasuk di dalamnya soal persepsi dan ekspektasi. Ada banyak faktor yang mempengaruhi, termasuk sejumlah faktor yang berada di luar pelaksana kebijakan dan masyarakat itu sendiri. Kegiatan implementasi adalah kegiatan yang lebih bersifat teknis dan bukan kegiatan politik yang ukurannya adalah *voting* atau suara dari masyarakat. Kegagalan atau keberhasilan implementasi kebijakan adalah kontribusi dari semua unsur dan

faktor yang terkait dalam proses implementasi, termasuk masyarakat sendiri.

Ada keberhasilan dari aspek ketaatannya pada ketentuan hukum (*rule of law*) karena semua proses dan prosedur yang menjadi acuan telah dilaksanakan dengan baik. Keberhasilan demikian tentu bukan sebuah jaminan keberhasilan dari sudut pandang dan kepentingan yang lain, khususnya dari perspektif dan kepentingan penerima layanan. Ada keberhasilan dari aspek administratif dan keuangan karena tidak ada anggaran yang diselewengkan atau dikorupsi. Ada keberhasilan dari aspek efisiensi dan efektivitasnya karena berhasil menghemat anggaran dan mampu menjangkau banyak penerima layanan. Ada juga keberhasilan yang dilihat dari aspek sosial politik atau bahkan budaya karena mampu meredam gejolak sosial politik dan membangun kesadaran masyarakat.

Masing-masing keberhasilan yang ada idelanya terangkum menjadi satu sehingga sebuah kebijakan benar benar dinyatakan berhasil dari segala sisinya. Jika tidak demikian, maka cukup dinyatakan bahwa keberhasilan yang ada adalah keberhasilan pada aspek prosedural (*rule of law*), atau keberhasilan pada aspek administrasi dan keuangan atau keberhasilan dalam aspek yang tidak jelas ukurannya tetapi bisa dirasakan mampu mencapai tujuannya seperti meredam gejolak sosial, mampu menjadi jaring pengaman sosial seperti program padat karya atau BLT dan program sejenis lainnya yang seringkali menjadi persoalan ketika diukur dengan kriteria ilmu akuntansi dan administrasi modern yang ketat dan prosedural.

Agar tidak simpang siur, maka harus dijelaskan secara gamblang keberhasilan yang mana, menurut sudut pandang dan ukuran yang mana, sehingga tidak misleading persepsinya. Misalnya keberhasilan dalam satu sisi misalnya ketaatan pada prosedur dan Undang-undang harus diungkapkan secara terbuka agar tidak dianggap sebagai sebuah keberhasilan implementasi secara keseluruhan. Dengan penjelasan yang demikian secara tidak langsung memberi sinyal akan pentingnya mencermati

keberhasilan pada aspek yang lain, khususnya yang berkaitan dengan hasil dan kualitas layanan.

Cara pandang demikian akan memunculkan beragam sudut pandang dan ukuran keberhasilan, termasuk beragam pula akuntabilitasnya. Ada akuntabilitas yang populer disebut sebagai akuntabilitas kinerja, ada akuntabilitas keuangan, akuntabilitas administratif, akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas hasil (*outcome*). Dengan demikian jangan dicampur aduk jika dasar penilaiannya memang fokus atau bias pada aspek tertentu saja, misalnya hanya fokus pada aspek ketaatan pada kebijakan dan aspek keuangan atau anggaran dan akuntansinya. Meskipun judulnya adalah akuntabilitas kinerja, tetapi harus dinyatakan secara jelas dan gamblang terkait bagaimana metode dan pendekatan yang digunakan serta menyatakan secara terbuka bahwa ada sejumlah aspek dan ukuran keberhasilan yang tidak tercakup secara memadai di dalamnya.

Pemahaman, cara pandang atau perspektif yang demikian perlu dikemukakan bukan hanya untuk memperjelas sebuah fenomena, apakah berhasil atau sebaliknya gagal, juga penting bagi upaya evaluasi atau perbaikannya. Keberhasilan implementasi kebijakan harus dipahami dan dilihat dari berbagai sudut sehingga tidak *misleading* dalam penilaiannya. Begitu juga muara atau sesuatu yang menjadi tujuan implementasi harus jelas, apakah sekedar pada aspek efisiensi dan efektivitasnya atau pada aspek yang lebih luas. Perspektif demikian perlu dikemukakan agar muncul pemahaman yang utuh dan mendalam serta empatik sehingga memudahkan setiap upaya mencari solusi dan perbaikan implementasi kebijakan dikemudian hari.

### **E. *Mind-set* dan *Cultural-set* Implementasi**

Salah satu unsur penting dalam implementasi kebijakan adalah pelaksana kebijakan. Unsur ini perlu mendapat perhatian mendalam, setidaknya dalam konteks Indonesia dan daerah pada khususnya. Istilah populer '*man behind the gun*' menunjukkan betapa pentingnya aspek manusia yang menjadi pelaksana kebijakan. Ada banyak bukti bahwa aspek manusia yang menjadi



pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Ketika manusianya memiliki pendidikan yang tinggi, kualifikasi yang mumpuni, sikap mental dan perilaku yang egaliter dan responsif, tersedia dalam jumlah yang mencukupi dan sebagainya, maka sangat mungkin kebijakan yang dijalankan bisa berjalan lancar dan membuahkan hasil yang baik dan memuaskan.

Terlebih dalam konteks negara Indonesia yang masih kuat sikap paternalistiknya di mana aspek keteladanan menjadi penting, aspek mentalitas, sikap dan perilaku sangat berperan dalam setiap kegiatan publik. Sementara itu di sisi lain posisi masyarakat masih cenderung inferior, pasif dan menjadi obyek, maka aspek pemerintah yang menjadi pelaksana kebijakan menjadi unsur yang sangat penting dan menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Banyak faktor yang bisa disorot dan dicermati karena sejauh ini dianggap menjadi sumber persoalan terkait pelaksana kebijakan, misalnya soal kualifikasi atau kapasitas sumberdaya yang berkaitan dengan tingkat pendidikan dan jumlahnya. Juga aspek yang berkaitan dengan sikap mental atau cara berpikir dan bertindak yang juga menjadi sumber persoalan karena dianggap tidak selaras dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Diantara persoalan yang berkaitan dengan unsur pelaksana kebijakan, maka aspek *mind-set* dan *cultural set* adalah aspek yang sangat sulit dirubah, sehingga harus mendapat perhatian serius dalam proses implementasi kebijakan.

Tanpa bermaksud mengecilkan aspek yang lain yang berkaitan dengan aspek sumber daya manusia, tetapi aspek cara berpikir, bersikap dan berperilaku ini seperti menjadi batu sandungan yang sejak dulu menghambat implementasi kebijakan. Berbagai upaya reformasi dilakukan untuk merubah sikap dan perilaku pelaksana kebijakan, tetapi substansi perubahan yang diharapkan tidak kunjung membuahkan hasil seperti yang diskenariokan. Perubahan yang terjadi seringkali hanya pada aspek kulit luarnya dan hal-hal lain yang kurang substantif karena sikap mental seperti minta dilayani atau feodal tidak segera berubah menjadi sikap egaliter dan responsif.

Tanpa mengecilkan aspek yang lain yang juga berperan penting sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti faktor isi atau konten kebijakan, lingkungan kebijakan atau struktur organisasi berikut perangkat yang menyertainya, maka aspek *mind-set* dan *cultural set* adalah aspek dalam faktor sumber daya atau pelaksana kebijakan yang penting dicermati secara seksama. Tujuannya agar dapat gambaran yang utuh dan menyeluruh, sehingga mudah diketahui apakah sikap dan perilaku pelaksana kebijakan telah benar benar selaras dengan apa yang dibutuhkan dalam sistem pelaksanaan kebijakan.

Telah banyak upaya dan sejumlah perubahan yang dilakukan untuk memperbaiki cara berpikir dan bertindak dalam konteks organisasi modern yang anti feodal misalnya, tetapi lagi lagi faktanya sering menunjukkan bahwa sikap mental dan perilaku demikian sulit dirubah. Budaya minta dilayani yang telah lama disadari sebagai penghambat dalam proses layanan publik, ternyata sulit dihilangkan. Sikap inferior dari penerima layanan dalam proses pemerintahan juga memberi kontribusi terhadap pola hubungan yang tidak setara, ketika diharapkan partisipasi masyarakat semakin meningkat dan membantu sejumlah keterbatasan yang dimiliki pemerintah.

Di sinilah pentingnya melihat dan mendalami persoalan *mind-set* dan *cultural set* agar muncul sejumlah solusi yang tepat dan kontekstual mengacu kondisi dan lingkungan organisasi birokrasi dan pemerintahan yang ada. Pastinya perubahan atau penguatan cara berpikir yang benar mengacu prinsip prinsip organisasi modern seperti prinsip tata kelola yang baik perlu diadopsi, tetapi dalam implementasinya bisa jadi masing-masing daerah memiliki penekanan dan model khas daerah tersebut. Ujungnya adalah bagaimana kebijakan pelayanan dapat berjalan efektif dan efisien, hasil dan manfaatnya besar dan tepat sasaran sehingga memiliki kapasitas sebagai pengungkit (*lverage*) yang besar dalam kehidupan sosial dan bernegara.

*Mind set* dan *cultural set* adalah sesuatu yang sulit dirubah jika tidak ditemukan cara dan pendekatan yang tepat untuk melakukannya. Jangan sampai muncul asumsi dan sikap pesi-

mistik bahwa memang demikianlah sikap dan perilaku aparat pemerintahan yang mewarisi sikap sikap pangreh praja di masa lalu yang feodal dan cenderung *abuse of power*. Asumsi demikian disamping keliru juga menunjuk pada diri sendiri karena sikap demikian adalah sesuatu yang bisa lahir dan muncul karena sikap kita sendiri sebagai masyarakat yang tidak berdaya mengatasinya. Padahal sikap demikian sejatinya adalah sikap dari sedikit orang karena pada dasarnya tidak ada sikap dan budaya yang negatif dan dijadikan acuan nilai nilai moral dan berperilaku dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Misalnya budaya korupsi, maka sejatinya tidak ada budaya seperti itu, termasuk di masyarakat yang dianggap paling korup sekalipun. Begitu juga budaya feodal, maka hal demikian merupakan penyakit sosial (patologi) yang muncul di lingkungan sosial yang sejatinya menolak nilai nilai tersebut. Pemahaman demikian menjadi sesuatu yang penting dan memunculkan sikap optimis untuk mengatasi dan mengalahkan sikap yang sebenarnya anti sosial tersebut. Jika untuk mengatasinya diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat untuk merubah sikap dan perilaku tersebut, maka cara demikian bisa didorong sedemikian rupa agar semakin mengemuka dan menggeser atau menenggelamkan sejumlah penyakit sosial dalam bentuk feodalisme tersebut.

Pemahaman mendalam terhadap akar persoalan sikap dan perilaku pelaksana kebijakan yang sepertinya sangat sulit dirubah menjadi awal dari upaya untuk mencegah dan mengatasinya. Barangkali selama ini yang dikenali adalah akibat dari sikap dan perilaku aparat pelaksana yang sulit dirubah, meskipun telah ada berbagai upaya untuk mengatasinya misalnya dengan merampingkan struktur organisasi, memberikan insentif dalam jumlah tertentu agar giat dalam memberi layanan dan sebagainya. Bersama dengan upaya tersebut mungkin diperlukan upaya bersama yang melibatkan masyarakat secara aktif dalam bentuk mendorong dan memunculkan secara masif sikap dan perilaku yang berbeda dengan sikap feodal dan minta dilayani.

Semua itu perlu sebuah pemahaman mendalam sebelum muncul gerakan bersama untuk membangun sikap dan perilaku yang mendukung pelayanan publik yang responsif, cepat, murah dan berkualitas. Sikap dan perilaku aparat pelaksana kebijakan harus pula dicermati sebagai cerminan dari sikap dan perilaku masyarakat. Keduanya memiliki hubungan erat, terlepas dari apa atau siapa yang menjadi unsur penyebab utamanya, tetapi sikap dan perilaku aparat birokrasi yang dianggap feodal, *red tape*, *tend to abuse of power*, dan sebagainya adalah sikap dan perilaku yang tidak berdiri sendiri. Idealnya dalam sistem masyarakat yang paternalistik itu mereka yang tergolong sebagai tokoh atau elite, baik di organisasi pemerintahan atau publik dan organisasi kemasyarakatan, pengusaha dan kaum elite lainnya menjadi pelopor untuk merubah sikap dan perilaku agar kembali kepada relnya.

Tetapi dalam praktiknya tidak demikian, justru dalam beberapa kasus kaum elite dan kelompok masyarakat yang diharapkan menjadi pelopor dan motor utama itu justru menjadi bagian kalau tidak menjadi pihak yang mengambil keuntungan atau diuntungkan secara langsung atau tidak langsung dari kondisi tersebut. Dalam kasus lainnya, terjadi perubahan *mind set* dan *cultural set* yang cukup signifikan, sehingga implementasi pelayanan publik dapat berjalan dengan cukup efektif dan efisien, padahal daerah tersebut dikenal sebagai daerah yang sangat kental ciri paternalistiknya. Ada banyak contoh yang menunjukkan bahwa persoalan *mind set* dan *cultural set* yang terwujud dalam sikap dan perilaku birokrasi menjadi faktor penting dalam proses implementasi kebijakan.

Pemahaman demikian menjadi penting dan dalam beberapa kasus bisa menjadi semaca *puzzle* yang hilang dalam menjawab persoalan terkait perubahan sikap dan perilaku aparat pelaksana kebijakan. Mengapa dalam beberapa kasus perubahan sikap dan perilaku minta dilayani itu demikian sulit dilakukan, sementara dalam kasus lain yang terjadi di daerah lain dan dalam kesempatan yang berbeda terlihat adanya perubahan yang relatif lancar sehingga implementasi pelayanan publik terlihat lebih

efektif dan efisien. Bisa jadi akar persoalan dari aspek pelaksana kebijakan yang selama ini sulit dilakukan perubahan adalah terletak dari persoalan mind set dan cultural set. Tentunya perlu penelitian tersendiri yang secara khusus dilakukannya untuk mengetahuinya.

## **F. Sistem Sosial Politik yang Terbuka dan Demokratis**

Konteks berupa lingkungan sosial politik yang demokratis secara teoritik dipersepsi menjadi kata kunci yang membuka jalan lebar bagi upaya implementasi kebijakan. Dahulu sistem politik yang sentralistik dan cenderung tertutup dan otoritarian sering dianggap sebagai salah satu biang utama terhambatnya implementasi kebijakan dalam mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi. Dahulu yaitu ketika iklim sosial politik belum sedemikian terbuka seperti sekarang ini dianggap kurang kondusif upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik karena prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak bisa diterapkan dalam kondisi tersebut.

Anggapan demikian sah adanya dan didukung oleh sejumlah teori dan kajian karena sejumlah prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya yang berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas serta partisipasi memang sulit tumbuh dan berkembang dalam sistem yang dianggap relatif tertutup tersebut. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apakah dalam sistem sosial politik yang secara normatif telah terbuka dan demokratis tersebut otomatis muncul dengan sendirinya yang namanya partisipasi, akuntabilitas, responsifitas, *fairness* dan sebagainya. Ternyata 'tanah yang subur' tidak menjadi jaminan satu satunya untuk tumbuh dan berkembangnya sejumlah tanaman hingga berbuah lebat dan berkualitas. Ada banyak prasyarat dan kondisi pendukung yang membuat tanaman tumbuh subur, kuat dan kokoh akarnya, hingga berbuah dan dapat dinikmati oleh semua orang.

Secara teoritik diskenariokan bahwa sistem sosial politik yang terbuka dan demokratis adalah sesuatu yang kompatibel dan paralel dengan tata kelola pemerintahan yang baik dan karenanya

implementasi pelayanan publik bisa menjadi baik karenanya. Ternyata implementasi adalah soal melaksanakan kebijakan dan bukan kebijakan itu sendiri. Implementasi adalah ibarat kerja mengolah resep dan menu yang telah diracik dan bukan menu atau daftar keinginan yang jumlahnya bisa sangat banyak dan bagus bagus. Buktinya ada banyak menu dan resep yang mudah diperoleh di mana saja dan bisa dipelajari dari mereka yang sudah terbukti berhasil menerapkannya. Tetapi faktanya tidak semua menu dan resep yang ada bisa menjadi sebuah olahan yang enak dan memuaskan bagi penikmatnya.

Implementasi adalah sebuah konsep yang tidak sekedar pelaksanaan dari kata-kata yang tertuang dalam dokumen yang disebut sebagai kebijakan. Kebijakan itu harus dilaksanakan agar tidak menjadi daftar keinginan dan harapan. Kebijakan itu memang bisa menjadi sumber masalah, tetapi jarang yang berakibat demikian atau setidaknya segera bisa dikoreksi jika ada kekeliruan atau kesalahan yang fatal. Disebut demikian karena kebijakan yang berkaitan dengan program dan kegiatan pemerintahan adalah sesuatu yang sudah banyak *benchmark*-nya. Kebijakan yang menjadia acuan program dan kegiatan pemerintahan yang sifatnya teknis itu sudah lama dan sering dilakukan, sehingga mudah mengatasi jika dari aspek isi kebijakan ada yang dianggap bermasalah.

Kebijakan yang dianggap baik dan berkualitas dari aspek isi atau substasinya tidak harus digali dan ditemukan, meskipun setiap kebijakan yang ada harus didahului oleh semacam studi atau kajian pendahuluan. Apa yang diatur dan dirumuskan sebagai acuan pelaksanaan kebijakan itu bisa meniru dari negara lain yang sudah dianggap berhasil. Bahkan kepada negara yang gagal dalam melaksanakan program dan kegiatan yang sama juga dapat dijadikan pelajaran untuk tidak diulang. Jadi banyak acuan dan rujukan dari aspek isi atau konten kebijakan khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik yang sifatnya teknis dan rutin dilakukan organisasi pemerintahan pada level bawah.

Dari aspek isi atau konten kebijakan anggap saja tidak ada masalah serius sehingga dalam sub bab ini tidak dibahas secara

khusus terkait aspek substansi kebijakan yang secara teoritik memang ditempatkan atau menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Anggap saja aspek isi kebijakan bukan lagi sebuah persoalan dalam sistem negara demokratis dan terbuka. Berbeda dengan negara yang sistemnya tertutup dan totaliter, maka ada kemungkinan yang lebih besar munculnya sejumlah kebijakan yang bias pada kepentingan kelompok tertentu alias bermasalah sejak dilahirkan.

Ada banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, termasuk di dalamnya faktor konteks kebijakan yang sering juga disebut sebagai lingkungan kebijakan. Dalam konteks Indonesia, faktor konteks menjadi sesuatu yang penting untuk diperhatikan terkait dengan kondisi kewilayahan Indonesia yang berpulau pulau dengan kontur geografis yang sangat beragam, penduduk yang timpang persebarannya, infrastruktur dasar yang tidak merata dan relatif tersentral di Jawa atau kota kota besar, budaya yang beragam, tingkat pendidikan yang tergolong masih rendah, dan sebagainya.

Ada banyak konteks dan lingkungan kebijakan yang bisa menjadi sumber persoalan dalam implementasi kebijakan publik. Jika di sebuah daerah faktor persoalannya adalah dana karena jumlah penduduk yang demikian besar dan padat, maka di daerah lain bisa dianggap bukan masalah karena telah cukup diberikan dana otonomi di mana dari aspek jumlah penduduk rekatif jarang, tetapi sangat terpecah dan berjauhan sementara wilayahnya sangat luas yang tidak terhubungn secara efektif oleh infrastruktur yang ada. Ada juga daerah yang secara sosial politik masih menyimpan persoalan ideologis yang belum tuntas, sehingga masih saja muncul percikan gejolak sosial politik yang berbasiskan ideologi kebangsaan. Ada juga daerah yang memang nyata nyata masih dilanda konflik separatisme dan konflik antar kelompok dan suku. Maka lingkungan sosial politik dan kewilayahan yang demikian jelas menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Singkatnya ada banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dalam hal ini yang perlu mendapat per-

hatian serius adalah faktor yang berkaitan dengan konteks kebijakan khususnya terkait dengan lingkungan sosial politik yang terbuka dan demokratis. Konteks lingkungan kebijakan berupa sistem sosial politik tersebut perlu dicermati serius agar tidak membuat pelaksana kebijakan terlena karenanya. Tujuannya, selain mengenali faktor tersebut secara mendalam dan memanfaatkan kondisi tersebut sebagai sesuatu yang positif dan menguntungkan implementasi kebijakan, juga membuat pelaksana kebijakan waspada dan tidak terlena karenanya, seolah keberadaan faktor tersebut sebuah jaminan keberhasilan implementasi kebijakan atau setidaknya dianggap tidak menjadi salah satu sumber persoalan.

Dalam proses implementasi kebijakan jarang ada faktor yang sedemikian besar peranannya dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Terkadang faktor kecil bisa menjadi sandungan yang menghambat pelaksanaan kebijakan yang secara umum telah terkondisikan dengan baik. Terkadang dan dalam beberapa kasus sering terjadi bahwa 'keberadaan batu kecil' yang tidak terlihat atau terlihat tetapi seringkali diabaikan sebagai sumber persoalan itu yang membuat implementasi kebijakan di suatu daerah gagal mencapai misinya.

Ada banyak faktor yang semuanya memiliki kontribusi keberhasilan dalam proses implementasi kebijakan. Kontribusi tersebut seringkali tidak nyata kelihatan atau bersifat langsung dan seringkali dianggap sebagai sesuatu yang '*given*' atau sesuatu yang memang sudah demikian kenyataannya seperti lingkungan sosial politik yang terbuka dan demokratis. Tetapi dalam beberapa kasus dan kejadian sering muncul fenomena bahwa faktor faktor yang dianggap kecil pengaruhnya itu secara kualitatif memiliki kontribusi yang besar dan signifikan.

Mengandalkan salah satu faktor saja, misalnya pelaksana kebijakan yang handal dalam jumlah yang mencukupi dan dengan dukungan dana yang besar bukan sebuah jaminan implementasi kebijakan berjalan lancar dalam arti efektif dan efisien dibandingkan dengan pelaksana kebijakan yang minimalis tetapi mendapat dukungan yang sinergis dan saling menguatkan dari



masing-masing faktor dalam implementasi kebijakan. Satu faktor saja tidak cukup dan bukan sebuah jaminan keberhasilan implementasi kebijakan. Ada sejumlah ukuran keberhasilan seperti efektivitas pelaksanaannya yang dikaitkan dengan tingkat penerimaan dan kepuasan masyarakat. Ada juga yang dikaitkan dengan efisiensi yang dikaitkan dengan biaya dan sumber daya yang digunakan serta faktor responsifitas, partisipasi dan sebagainya.

Ada banyak faktor yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan teknis dalam bentuk pelayanan publik. Ada faktor 'jam terbang', ada faktor kecakapan dan kapasitas, ada faktor peralatan dan juga dana yang disediakan dan faktor faktor lainnya. Semua faktor tersebut perlu mendapat perhatian, tetapi jangan melupakan faktor faktor yang sifatnya konteks dan lingkungan kebijakan yang ada, termasuk di dalamnya lingkungan sosial politik yang terbuka dan demokratis. Lingkungan yang demikian ini harus bisa dimanfaatkan sedemikian rupa dalam meningkatkan akuntabilitas, partisipasi dan *fairness* dalam pelayanan publik. Meskipun perannya terlihat secara tidak langsung tetapi bisa menjadi salah satu elemen kunci yang melicinkan jalan dan peran faktor faktor yang lain.

## **G. Sosialisasi dan Komunikasi**

Sosialisasi dan komunikasi adalah dua kegiatan yang berbeda tetapi tumpang tindih atau campur baur. Keduanya saling berkaitan dan tidak bisa dilepaskan satu sama lainnya jika digunakan di ranah sosial atau tidak terjadi di ruang hampa sosial. Kegiatan sosialisasi merupakan wujud dari komunikasi atau sebaliknya komunikasi yang mencakup di dalamnya kegiatan sosialisasi. Masyarakat adalah target sosialisasi jika pelaksana kebijakan atau pihak lain yang menyampaikan informasi dan berkomunikasi. Ada pesan yang disampaikan yang ujungnya diharapkan membawa dampak tertentu, misalnya tumbuhnya kesadaran dan kepatuhan akan hak dan kewajiban.

Ada banyak cara untuk melakukan sosialisasi, baik melalui audio visual atau non visual dan verbal. Begitu juga banyak cara yang bisa digunakan untuk melakukan komunikasi seiring dengan kemajuan teknologi komunikasi yang ada sekarang ini. Idealnya tidak ada persoalan terkait bagaimana komunikasi itu dilakukan dan pesan yang dikomunikasikan itu disampaikan karena kondisi sekarang ini yang telah semakin terbuka dan bebas. Kemajuan teknologi membuat pesan yang disampaikan menjadi mudah menjangkau ke berbagai penjuru dan lapisan masyarakat. Begitu juga umpan balik yang muncul dari masyarakat bisa segera sampai dan direspon oleh pemerintah atau aparat pelaksana kebijakan. Responsivitas dan keterbukaan informasi menjadi faktor yang secara normatif tidak menjadi penghalang sosialisasi dan komunikasi.

Namun entah mengapa dalam berbagai kesempatan masih saja muncul pernyataan, baik dari pengamat atau masyarakat yang merasa kegiatan sosialisasi dan komunikasi masih belum optimal atau kurang. Masih saja muncul kasus 'gagal paham' atau ketidaktahuan atau tahu tetapi tidak utuh, sehingga membuat sesuatu yang sejatinya mudah dimengerti dan segera mendapat respon positif menjadi tidak segera terwujud. Dalam praktiknya sering dikeluhkan bahwa sosialisasi dan komunikasi dalam konteks atau sebagai bagian dalam proses implementasi kebijakan pelayanan publik itu dianggap minim atau kurang sehingga menghambat proses implementasi kebijakan itu sendiri. Sementara itu dari sisi pemerintah atau pelaksana kebijakan merasa sudah melakukan sosialisasi dan komunikasi secara baik. Barangkali yang menjadi penyebabnya adalah masyarakat yang gagal paham karena rendahnya pendidikan dan pengetahuan mereka. Atau sebab lain seperti kurangnya intensitas sosialisasi dan juga kapasitas komunikasi yang tidak memenuhi kualifikasi sebagai komunikator yang mudah dicerna dan dimengerti oleh target komunikasi yaitu masyarakat.

Masih adanya kasus percaloan dalam proses pelayanan perizinan adalah indikator kurangnya sosialisasi dan komunikasi, meskipun tentu saja ada banyak faktor yang mendorong

munculnya calo. Jika sering dikomunikasikan sejumlah pelayanan perizinan adalah sesuatu yang mudah, murah, cepat dan tidak rumit, maka kemungkinan besar tidak ada yang berusaha mengambil keuntungan atas 'ketidaktahuan' pemohon izin. Jika kenyataannya memang mudah dan murah, sementara masih ada calo, maka hal demikian tentu bukan karena faktor sosialisasi dan komunikasi, tetapi ada faktor lain misalnya kesibukan pemohon izin yang terpaksa harus mewakilkan kepada orang lain sehingga total biaya yang dikeluarkan menjadi berlipat.

Muncul kasus terkait kerumitan dalam mendapatkan pelayanan publik tertentu, seperti di bidang kesehatan, pendidikan, perizinan dan pelayanan publik yang lain adalah bukti secara tidak langsung akan adanya persoalan terkait komunikasi dan juga sosialisasi. Mungkin saja kerumitan yang dirasakan masyarakat tidak muncul jika ada sosialisasi yang intensif dan komunikasi yang mudah dicerna masyarakat. Tidak sedikit daerah yang menghadapi persoalan demikian, meskipun tentu saja dengan kualitas dan derajat kerumitan persoalan yang berbeda beda. Ada daerah yang mudah untuk mengatasinya, tetapi tidak sedikit yang merasa terhambat karenanya, misalnya karena jangkauan wilayah yang luas dengan penduduk yang tersebar, tingkat pendidikan yang berbeda beda, kualifikasi aparat pelaksana seperti penyuluh dan juru penerang yang terbatas dan sebagainya.

Sosialisasi dan komunikasi adalah sesuatu yang mudah diucapkan di begitu saja ditempatkan dalam setiap proses pelaksanaan program atau kegiatan. Keberadaannya seolah sesuatu yang mudah untuk dilakukan. Bahwa kesadaran akan pentingnya kedua kegiatan tersebut tidak berarti membuat implementasinya menjadi mudah dan murah. Fakta bahwa setiap pelaksanaan kegiatan atau program ada bagian dari prosesnya yang bertujuan untuk melakukan sosialisasi dan komunikasi adalah bukti bahwa kegiatan demikian adalah sesuatu yang penting dan juga tidak mudah dilakukan. Seolah ketika sudah dilakukan kegiatan yang bernama sosialisasi seperti dengan mengumpulkan sejumlah orang disuatu tempat dan kemudian ada

pihak yang berbicara terkait pentingnya kegiatan pelayanan yang dikomunikasikan, maka semuanya dianggap beres dan tuntas apa yang menjadi pekerjaannya.

Sosialisasi dan komunikasi adalah sebuah kegiatan atau pekerjaan penting yang dalam implementasinya sering terlihat tidak penting karena hanya sekedar menyampaikan apa yang perlu disampaikan. Padahal harus dipastikan bahwa sesuatu pesan yang dikomunikasikan itu harus 'sampai' dan dimengerti agar mampu menggugah kesadaran dan kepatuhan untuk menjalankannya. Bayangkan jika pesan yang disampaikan itu hanya menekankan sejumlah kewajiban berikut sejumlah prasyarat dan biaya yang diperlukan, maka pendengarnya bisa segera bersikap antipati dan bahkan apriori atau mengambil sikap resisten, meskipun mereka mengerti apa yang dikomunikasikan. Cara komunikasi yang demikian tentu sangat berbeda dengan cara komunikasi tenaga pemasaran atau penjual di sektor swasta yang begitu manis dan persuasif dalam membujuk pelanggan terkait apa keuntungan dan benefit yang diperoleh sebelum akhirnya juga mengemukakan secara jelas terkait harga yang harus dibayar atau kewajiban apa yang harus dilakukan.

Bagi sektor privat atau swasta, kegiatan yang tidak diberi nama sebagai kegiatan sosialisasi dan komunikasi, melainkan dengan nama keren yaitu promosi adalah kegiatan yang sama maksud dan tujuannya dengan kegiatan publik yang secara formal disebut sebagai kegiatan sosialisasi dan komunikasi. Di dalam kegiatan yang bertajuk sosialisasi dan komunikasi itu ada di dalamnya sejumlah rincian kegiatan seperti kegiatan seminar, penelitian dan sejumlah kegiatan yang sifatnya promotif lainnya dalam bentuk iklan atau *event-event* tertentu yang melibatkan orang banyak seperti turnamen dan lomba atau kegiatan yang bersifat massal lainnya. Tidak soal terkait nama yang digunakan, tetapi terkait cara dan pendekatan yang dilakukan adalah sesuatu yang nampak berbeda antara yang dilakukan oleh sektor privat dengan sektor publik. Dari segi dana atau anggaran yang dialokasikan, maka sektor privat terlihat mengeluarkan anggaran besar dari komposisi *budget*-nya dibandingkan dengan apa yang

dikeluarkan oleh sektor publik. Begitu juga tenaga yang ditampilkan dalam rangka sosialisasi dan komunikasi itu seringkali memiliki kualifikasi yang berbeda dalam hal keterkenalannya, daya pikatnya dan sebagainya.

Singkatnya ada banyak perbedaan dalam tataran implementasi atau pelaksanaan sosialisasi dan komunikasi antara sektor privat dan sektor publik, meskipun keduanya memandang kegiatan tersebut adalah sesuatu yang penting. Dalam praktiknya yang terjadi di sektor publik seringkali menampakkan sesuatu yang formalitas dan prosedural belaka. Ketika sesuatu kegiatan yang bernama sosialisasi dan komunikasi telah dilakukan dan dihadiri sejumlah orang, ada foto fotonya, ada tanda kehadirannya, ada bukti bukti pengeluaran anggarannya dan sebagainya, maka semua dianggap beres dan memiliki kinerja yang baik dalam laporan tahunan yang dipublikasikan secara rutin.

Sementara itu apa yang dilakukan sektor privat lebih daripada itu karena apa yang dilakukan selalu diuji dengan seberapa jauh tujuan setiap akhir tahun itu dicapai seperti seberapa banyak pelanggan yang berhasil digaget, seberapa banyak volume atau omzet yang berhasil dijual dan yang paling penting dari semua itu adalah seberapa keuntungan yang diperoleh setelah membandingkan sejumlah biaya yang dikeluarkan termasuk biaya promosi dan pemasaran dengan hasil yang didapat. Jika ternyata rugi, maka kerja pemasaran dan promosi yang dianggap berhasilpun bisa dianggap gagal, meskipun sudah secara efektif mampu menyasar pada sejumlah pelanggan yang diharapkan dalam jumlah besar. Tetapi jika kesadaran terhadap produk yang ditawarkan itu tidak berujung pada sikap pelanggan untuk membelinya, maka tetap saja dianggap sebagai prestasi yang buruk dari organisasi yang bersangkutan.

Sosialisasi dan atau komunikasi adalah kegiatan penting yang sering dianggap sebagai persoalan sederhana karena prosesnya yang mungkin saja terlihat sederhana dan mudah dilakukan sehingga sejak dulu sudah ada kegiatan semacam ini tetapi seringkali dianggap bukan persoalan serius karena mudah dilakukan, meskipun tetap dianggap sebagai kegiatan penting.

Masalahnya adalah hasil dan dampak dari sosialisasi atau komunikasi yang menjadi bagian dari implementasi sebuah kegiatan atau program itu tidak dijadikan ukuran utama, melainkan yang sering dijadikan ukuran adalah bagaimana sosialisasi atau komunikasi dilakukan, seberapa banyak yang terlibat di dalamnya dan sejumlah aspek formal lainnya.

Jika dahulu kendala sosialisasi dan komunikasi adalah soal teknologi informasi dan komunikasi yang relatif masih terbatas kecanggihannya dan jumlahnya, maka sekarang ini banyak alasan lain yang dikemukakan sebagai apologi seperti tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah atau sebab lain yang berasal dari internal pelaksana kebijakan. Jika dahulu ada persoalan '*clarity*' atau kejelasan informasi yang masih kurang karena intensitas penyampaian yang relatif kurang, tetapi sekarang ini ada persoalan yang menjadi alasan yang berkaitan dengan '*noise*' atau gangguan dalam penyampaian informasi dan materi yang dikomunikasikan. Ada sebegitu banyak informasi yang tersebar di khalayak dan semuanya tidak seragam kualitas dan akurasi sehingga sering membingungkan masyarakat, sehingga tujuan dari sosialisasi dan komunikasi menjadi tidak sampai atau bahkan menyimpang (*misleading*).

Kegiatan sosialisasi dan komunikasi sebagai bagian penting dari implementasi program atau kegiatan seperti pelayanan publik tertentu itu tidak hanya bertujuan memberikan informasi terkait bagaimana pelayanan publik itu dilakukan sehingga memudahkan siapa saja yang ingin mengakses atau mendapatkannya. Sosialisasi dan komunikasi yang dilakukan harus lebih jauh dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan warga masyarakat. Kesadaran dan kepatuhan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kewajiban publik yang harus dilakukan tetapi juga dalam hal meminta hak-hak publik. Keduanya sangat berkaitan dengan partisipasi dan juga akuntabilitas dalam proses pelayanan publik di negara yang menganut sistem sosial politik dan pemerintahan yang terbuka dan demokratis.

Sosialisasi dan komunikasi itu penekanannya bukan untuk membangun kesadaran yang berujung pada kepatuhan dalam

menjalankan kewajiban tetapi juga kesadaran dan keberanian dalam menuntut serta memperjuangkan hak-haknya, sehingga tercipta keseimbangan dan keadilan antara hak dan kewajiban. Jika yang menonjol adalah kewajiban, maka yang muncul dalam persepsi atau benak masyarakat adalah sebuah beban, ongkos, kerumitan dan seterusnya yang merupakan faktor disinsentif dalam mendapatkan layanan publik. Tetapi jika kesadaran akan kewajiban tersebut diberengi dengan kesadaran akan hak-hak yang merupakan kompensasi dari harga atau biaya yang telah dikeluarkan maka semuanya bisa terlihat wajar dan rasional jika masyarakat menuntut pelayanan yang baik dan berkualitas dan juga pelaksana kebijakan bertindak seperti yang diharapkan.

Cara pandang demikian menempatkan segala sesuatunya menjadi fair, adil dan seimbang atau proporsional, baik bagi penerima layanan atau juga pembeli layanan. Bahwa apa yang dilakukan aparat pemberi layanan atau pelaksana kebijakan itu bukan sebagai kedermawanan atau kemurahan mereka tetapi memang sebuah kewajiban sebagai imbalan atas sejumlah hak-hak yang melekat dan dimiliki oleh aparat pelaksana kebijakan. Sementara itu kewajiban yang dilekatkan kepada penerima layanan adalah konsekuensi dari hak-hak yang dimiliki sebagai warga negara. Harus dijelaskan bahwa hubungan yang terlihat secara timbal balik dan bersifat langsung itu sesungguhnya banyak yang terjadi secara tidak langsung tetapi sebagai bentuk hubungan pemerintahan yang berlangsung di negara yang demokratis yang menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Model komunikasi yang tepat bisa secara efektif mencegah terjadinya *red tape* birokrasi, korupsi dan sejenisnya. Jika model komunikasi yang efektif bisa dikembangkan dan obyektif dalam penyampaian isi dan tujuannya, dilakukan secara intensif dan oleh tenaga yang cakap dan menguasai materi, maka implementasi kebijakan sesulit apapun selalu dengan mudah dicarikan jalan keluar dan pemecahannya ketika ditemui sejumlah masalah. Sosialisasi dan komunikasi bisa menjadi cara jitu untuk mengatasi sejumlah persoalan terkait kerumitan implementasi, termasuk

soal biaya atau dana, soal kekurangan tenaga pelayanan, sarana dan prasarana pendukung karena pada dasarnya semua pihak baik pemberi layanan dalam hal ini aparat pelaksana dan juga masyarakat penerima layanan sama sama berkepentingan agar proses penyelenggaraan layanan publik berjalan lancar, efektif dan efisien. Kecuali jika salah satunya ingin menang sendiri, misalnya aparat pelaksana cenderung minta dilayani sehingga penerima layanan seperti harus 'membeli' layanan yang semestinya tidak harus membeli. Atau sebaliknya penerima layanan tidak mau tahu akan sejumlah hambatan yang dihadapi dalam proses pemberian layanan tetapi justru memperburuk keadaan yang sudah sulit menjadi lebih sulit dan rumit.

Semua persoalan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan yang sifatnya teknis bisa dicarikan jalan keluarnya. Misalnya soal skala prioritas layanan, atau bagaimana model atau formal pelayanan itu dilakukan. Keterlibatan masyarakat bisa dioptimalkan agar tidak hanya pasif menerima layanan, tetapi menjadi bagian dalam proses pemberian layanan itu sendiri, termasuk dalam melakukan sosialisasi dan komunikasi itu sendiri kepada pihak lain. Pada akhirnya, melalui sosialisasi dan komunikasi yang baik bisa dicapai sesuatu kondisi yang berujung *win win solutions*. Sosialisasi dan komunikasi yang baik itu harus efektif, jelas dan intens dilakukan, baik sebelum dan sesudah pelayanan itu diberikan. Dalam hal ini ahli implementasi kebijakan publik seperti Edwards III (1980) memberikan sejumlah rincian teoritiknya terkait bagaimana komunikasi itu dilakukan dan bagaimana mengatasi sejumlah kendala yang muncul.

## **H. Struktur dan Peralatan Implementasi**

Jika hanya dilihat dari kenampakannya atau apa yang terlihat secara kasat mata (*tangibility*), maka aspek struktur organisasi juga juga peralatan yang dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah sesuatu yang mudah dinilai dan bahkan mudah dipenuhi sebagai suatu kondisi atau prasyarat yang diperlukan keberadaannya. Tanpa struktur organisasi yang kuat



dan juga peralatan yang memadai dan berkualitas, maka implementasi kebijakan tentu saja menjadi sulit dilaksanakan. Sebut saja komputer, AC, meja kursi, gedung, kendaraan dan alat tulis kantor adalah sejumlah persyaratan yang penting keberadaannya sebagai bagian dari proses implementasi kebijakan pelayanan publik. Begitu juga rantai komando, kejelasan tugas dan fungsi, siapa melakukan apa kapan dan bagaimana adalah sesuatu yang penting dalam organisasi modern karena rasionalitasnya sehingga bisa berjalan secara efektif dan efisien layaknya sebuah 'mesin' penghasil pelayanan publik.

Dahulu kala birokrasi besar yang belum menerapkan prinsip organisasi modern sering terhambat oleh persoalan struktur organisasi yang tidak rasional sebagaimana yang diteoritisikan oleh para ahli seperti Weber dengan 'jaring jaring organisasi' (*Web of organization*) yang menempatkan organisasi seperti mesin sosial. Kondisinya sekarang telah jauh berkembang, meskipun sejumlah prinsip dasar Weber tersebut menjadi acuan, tetapi telah sangat berkembang dan semakin adaptif karena organisasi besar seperti organisasi pemerintahan telah diposisikan sebagai organisasi yang hidup (*living organization*) yang bukan hanya rasional karena memiliki keteraturan yang tinggi dan juga memiliki sikap dan perilaku karena disamping harus berhadapan dengan manusia juga di dalamnya ada unsur manusia yang membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan organisasi.

Layaknya sesuatu yang hidup seperti manusia dan lingkungan hidup yang terus berkembang, maka organisasi berskala besar seperti organisasi publik atau pemerintahan juga terus berkembang. Begitu pun struktur dan peralatan yang menjadi bagian dari organisasi tersebut dalam menjalankan misinya. Sepertinya senantiasa ada sejumlah perkembangan atau perubahan yang dilakukan, meskipun sepiantas tidak terjadi perubahan yang mencolok. Perubahan yang ada seperti nampak linier dan inkremental. Dalam beberapa kasus dan kondisi tertentu memang ada perubahan atau perkembangan yang tergolong dramatis atau radikal. Perubahan atau perkembangan

yang sering disebut sebagai reformasi—karena jarang disebut revolusi—terjadi karena ada konsep dan perubahan pemikiran yang tergolong revolusioner dalam mengelola organisasi atau juga karena perkembangan teknologi.

Masing-masing faktor yang menjadi pendorong perubahan itu adalah sesuatu yang sejak lama telah menjadi bagian penting dalam pelaksanaan misi organisasi. Kertas misalnya, sebelum ditemukan kertas dalam bentuknya yang ramping atau tipis dalam berbagai bentuk dan ukuran, maka organisasi berskala besar seperti kerajaan atau kekaisaran terlihat tidak efisien dokumentasinya. Kertas yang merupakan wujud dari teknologi menjadikan sesuatu yang tidak efisien menjadi semakin efisien. Keberadaan teknologi komputer dan juga teknologi komunikasi dan informasi telah banyak menjadikan perubahan penting dalam implementasi pelayanan publik jika dilihat dari peralatan yang digunakan dan hasil yang diperoleh.

Begitu juga perubahan cara pandang dalam mengelola organisasi dari yang sebelumnya sentralistik menjadi terdesentralisasi, dari yang sebelumnya cenderung tertutup menjadi demikian terbuka, dari yang sebelumnya otoritarian, mejadi partisipatif dan sebagainya. Semua perubahan itu menjadi bagian penting dari perubahan struktur organisasi dan juga peralatan yang kemudian digunakan dalam menjalankan organisasi dan mengimplementasikan kebijakannya. Sejumlah perubahan itu menempatkannya faktor struktur dan peralatan organisasi menjadi bagian penting dalam sistem implementasi kebijakan.

Tidak ada keraguan bahwa struktur organisasi dan peralatan yang digunakan atau sarana dan prasarana yang pakai adalah sesuatu yang penting dan nyata atau dapat segera terlihat pengaruhnya. Perubahan itu nampak mudah dilihat, diukur dan diperbaiki lagi atau disempurnakan demikian seterusnya. Misalnya ketika sebuah organisasi menerapkan komputerisasi secara besar besaran, maka segera nampak perubahan yang terlihat. Perubahan itu nyata terlihat dari sejumlah kegiatan yang sepele dan manual menjadi serba digital atau melibatkan mesin. Perubahan lain juga segera terlihat dari sikap dan perilaku aparat

pemberi layanan, dari sebelumnya harus bertemu langsung, menjadi minim pertemuan bahkan tidak sama sekali karena digantikan oleh mesin.

Gambaran perubahan tersebut telah menjadi bagian dari pengalaman banyak orang sehingga mudah untuk membandingkan hasil atau dampak perubahan yang diperoleh ketika ada perubahan struktur organisasi dan juga peralatan yang digunakan. Apa yang nampak dari perubahan itu bisa menjadi cerminan terkait apa yang sebenarnya terjadi pada sisi luar atau tampilannya, tetapi tidak otomatis mencerminkan apa yang sejatinya terjadi atau yang terjadi di dalamnya. Tampilan pelayanan bisa saja berubah lebih baik, lebih nyaman, lebih minim kontak langsung dan sebagainya, tetapi perubahan demikian tidak otomatis memberikan hasil dan manfaat segera dan seperti yang diharapkan misalnya biayanya menjadi lebih murah, prosesnya menjadi lebih cepat, kemungkinan *abuse of power* atau *fraud* menjadi berkurang dan sebagainya. Secara konsepsional memang dirancang demikian, tetapi hasilnya tidak otomatis segera demikian dan paling tidak memerlukan waktu dan proses lanjutan untuk mendapatkan hasil dan manfaat seperti yang diharapkan.

Perubahan atau pembaruan struktur mudah dilakukan dan dapat segera terlihat perubahannya. Sudah banyak perubahan atau yang sering disebut sebagai reformasi yang dilakukan pemerintah dari aspek struktur dan peralatan yang digunakan, khususnya sejak era reformasi. Dalam konteks pelayanan publik, maka perubahan itu nampak nyata dari kewenangan besar yang dimiliki daerah, alokasi dana yang juga besar, penyerahan pegawai atau sumber daya dan juga peralatan kepada daerah otonom sebagai konsekuensi perubahan struktur organisasi tersebut. Sejumlah perubahan pada level ini antara lain berupa kebijakan dan juga struktur dan perangkat pendukungnya mudah terlihat di mana mana. Dari segi struktur ada istilah miskin struktur kaya fungsi, ada istilah value for money, indikator kinerja dan sebagainya.

Tentu saja sejumlah perubahan kebijakan tersebut merupakan sebuah perbaikan atau penyempurnaan dari kebijakan

sebelumnya dengan harapan kebijakan tersebut bisa diimplementasikan dengan baik agar keberadaannya tidak berhenti sebagai daftar keinginan dan harapan. Namun harapan itu seringkali tidak sesuai dengan yang dirumuskan ketika keberadaan kebijakan tersebut disandingkan dengan kenyataan yang ada atau apa yang dipersepsi atau dirasakan masyarakat. Hal demikian nampak nyata ketika kebijakan yang sering dianggap lebih baik dari sebelumnya tersebut disandingkan dengan kenyataan yang ada atau apa yang dipersepsi atau dirasakan masyarakat.

Tidak sedikit pihak yang melihat bahwa hadirnya kebijakan reformasi struktur birokrasi itu tidak membawa hasil (*outcomes*) atau dampak (*impacts*) positif seperti yang diharapkan, misalnya berupa perbaikan mendasar terhadap kualitas pelayanan publik. Dalam beberapa kasus justru oleh sebagian kalangan dianggap lebih buruk dari sebelumnya jika dilihat dari kinerja berupa hasil (*outcomes*) dan manfaatnya. Fenomena tersebut terjadi di berbagai level lembaga pemerintahan, baik pada level pusat, provinsi hingga kabupaten/kota. Artinya apa yang nampak sudah berjalan baik pada aspek struktur dan kelembagaan termasuk di dalamnya sarana dan prasarana yang digunakan ternyata sesuatu yang tidak berjalan linier atau paralel dengan dengan hasil dan manfaat yang diperoleh.

Mengenai *tangibility* atau tampilan organisasi pemberi layanan, meskipun telah ada sejumlah tampilan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya, baik berupa sarana dan prasarana fisik seperti gedung dan fasilitas yang dimaksudkan untuk kepentingan pemberian layanan seperti bagaimana mengakses informasi dan kebutuhan untuk mendapatkan layanan lainnya, namun hal demikian belum diimbangi dengan perubahan sikap dan perilaku birokrasi dalam memberikan layanan. Sejumlah perubahan tampilan sarana dan prasarana publik yang relatif lebih baik itu masih belum diikuti atau paralel dengan perubahan *mind-set* dan *cultural-set* dari aparat pelaksana pada level kebijakan atau pada level yang lebih rendah yaitu yang bersentuhan langsung dengan masyarakat atau mereka yang menerima layanan.

Masih sering ditemui kasus adanya sejumlah bagian dari kegiatan pelayanan yang dianggap 'bermasalah' oleh masyarakat. Munculnya sejumlah kritikan dari masyarakat yang adalah buktinya terkait masih rendahnya transparansi atau keterbukaan lembaga publik dalam memberikan informasi terkait alokasi dan penggunaan anggaran kegiatan tertentu adalah salah satu indikator lainnya. Beberapa contoh kasus tersebut merupakan indikator bahwa kebijakan reformasi struktur birokrasi belum berjalan optimal hasil dan manfaatnya. Dengan bahasa lain, kebijakan reformasi struktur birokrasi itu belum dilaksanakan atau diimplementasikan dengan efektif dan efisien karena berbagai kendala, baik yang berasal dari sisi internal atau eksternal kebijakan itu sendiri atau lingkungan strategik kebijakan.

Dari aspek konten kebijakan tersebut dianggap relatif baik kualitasnya dibandingkan dengan kebijakan serupa yang ada sebelumnya, meskipun bisa juga dianggap sebaliknya, namun implementasinya yang menjadi persoalan. Persoalan implementasi tersebut bisa juga karena aspek konteks kebijakan di mana ketika hendak dilaksanakan ada faktor yang menghambat pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Atau kedua-duanya yaitu aspek konten dan konteks kebijakan yang menjadi faktor penghambat pencapaian tujuan kebijakan. Singkat kata, ada banyak faktor yang harus dilihat dan dicermati dalam proses implementasi kebijakan termasuk di dalamnya faktor struktur organisasi dan peralatan yang digunakan.

# BAB 2

## Konsep Dasar Implementasi Kebijakan

---

### A. Implementasi Bukan Sekedar Pelaksanaan

Secara harfiah implementasi sering dipersamakan dengan sebuah pelaksanaan, padahal implementasi adalah lebih dari sekedar sebuah pelaksanaan dari keinginan. Pada organisasi publik seperti organisasi pemerintahan daerah, implementasi kebijakan adalah serangkaian tindakan yang berkaitan dengan sejumlah faktor yang mempengaruhinya, sehingga cara melihatnya selalu dikaitkan dengan isi kebijakan itu sendiri hingga terkait dengan proses serta hasil dan manfaat dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Ada kebijakan yang dianggap gagal dalam implementasinya karena tidak berhasil dalam mencapai misi atau tujuannya terkait dengan hasil dan manfaat dari program atau kegiatan yang dilakukan. Begitu juga keberhasilan dalam mencapai tujuan harus senantiasa dilakukan sesuai dengan SOP dan juga isi kebijakan yang mengaturnya. Ukuran keberhasilan dalam pelaksanaan juga selalu dikaitkan dengan aspek efisiensi dan efektivitasnya, sehingga tidak hanya bagaimana ia dilaksanakan terlepas dari anggaran dan kebutuhan sumber daya dan peralatan yang dialokasikan.

Implementasi sebagai sebuah konsep memiliki cakupan makna dan pengertian yang jauh lebih luas dari sekedar sebuah kata pelaksanaan dari sebuah harapan dan keinginan. Sebuah tindakan atau aksi nyata terhadap sesuatu yang diharapkan atau diinginkan pencapaiannya adalah sebuah pelaksanaan, tetapi tidak sama pengertian dan maksudnya dengan implementasi sebagai

sebuah konsep. Penyederhanaan makna implementasi dengan sebuah tindakan nyata atau pelaksanaan adalah tidak salah tetapi tidak tepat jika dimaksudkan sebagai sebuah konsep dan cara berpikir dalam melihat dan memaknai sebuah proses dalam pelaksanaan dan penerapan sebuah kebijakan publik.

Implementasi kebijakan adalah sebuah konsep yang di dalamnya ada sejumlah rangkaian tindakan dan juga faktor pengaruh yang menjadi acuan dan ukuran keberhasilan program atau kegiatan yang dilaksanakan. Misalnya ketepatan sasaran, atau efisiensi dan efektivitas dari pelaksanaan kegiatan atau program adalah sesuatu yang penting dicermati dan menjadi ukuran dalam menilai keberhasilan atau sebaliknya kegagalan dari implementasi. Sebagai sebuah proses implementasi kebijakan tidak hanya melihat bagaimana program atau kebijakam itu dilaksanakan, tetapi juga berusaha mencermati bagaimana isi kebijakan dan juga hasil atau muara dari pelaksanaan kebijakan.

Ada banyak faktor yang harus diperhatikan sebagai acuan dan ukuran implementasi kebijakan publik. Ada sejumlah faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan antara lain diduga berasal dari sisi konteks (*context*) dan juga isi atau konten (*content*) kebijakan. Ada banyak faktor, baik faktor yang berasal dari sisi internal dan eksternal kebijakan yang menjadi faktor penghambat atau yang menjadi kendala pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuannya. Diantara faktor-faktor tersebut, masing-masing bisa lebih menonjol pengaruhnya daripada faktor yang lain, tetapi tidak ada faktor yang menjadi satu satu unsur atau aspek yang menjadi segala galanya, misalnya faktor dana atau anggaran misalnya.

Implementasi program atau kegiatan di organisasi publik adalah sesuatu yang rumit dan kompleks dalam pelaksanaannya, sekalipun ia tergolong sebagai kegiatan yang sifatnya teknis dan operasional. Ada banyak aspek dan kepentingan yang harus diperhatikan. Ada banyak acuan dan ukuran yang harus ditaati dan dijadikan patokan dalam pelaksanaannya. Efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan kegiatan atau program itu tidak hanya terkait soal untung rugi (*cost and benefit ratio*) sebagaima-

na yang dijadikan ukuran dan acuan keberhasilan dalam pelaksanaan kegiatan atau program di organisasi privat.

Ada konteks sosial atau lingkungan kebijakan yang menjadi unsur penting dalam implementasi kebijakan. Persoalan implementasi kebijakan itu bukan hanya dana atau anggaran dan sumber daya yang diperlukan, tetapi juga soal lingkungan kebijakan. Terkadang implementasi kebijakan dianggap gagal karena faktor yang sifatnya eksternal. Begitu juga sebaliknya ketika lingkungan eksternal menjadi faktor yang mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Iklim sosial politik yang terbuka dan demokratis adalah sesuatu yang diperlukan karena dianggap sebagai konteks yang mendukung dan memudahkan implementasi kebijakan dari aspek efisiensi dan efektivitas, dari akuntabilitas dan pengawasannya, dari aspek partisipasi dan responsivitasnya, tetapi lagi lagi semua itu bukan sebuah jaminan dan akan mudah diraih hanya karena ada kebijakan yang demikian.

Implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang rumit dan kompleks karena keberadaannya bukan sekedar sebuah pelaksanaan (*execution*) yang terlepas dari sejumlah aspek yang menjadi acuan dan ukurannya. Implementasi kebijakan itu tidak hanya soal bagaimana menjalankan SOP atau bagaimana sebuah program dijalankan dan dianggap selesai (*accomplish*) setelah produk dihasilkan. Ada faktor isi kebijakan yang harus diperhatikan. Juga ada aspek lingkungan atau konteks kebijakan yang harus dicermati karena kebijakan publik itu tidak boleh dibuat untuk kemudian dilaksanakan atas dasar untung rugi. Semua orang yang menjadi warga negara harus mendapat layanan publik terlepas dari kondisi wilayah, afiliasi politik atau ideologinya dan faktor faktor lain, sekalipun dengan cara demikian pelaksana kebijakan harus mengeluarkan anggaran dan sumber daya besar.

Dalam konteks demikian muncul sejumlah teori implementasi kebijakan yang dikemukakan para ahli. Jauh sebelum muncul konsep *governance* yang sering diterjemahkan dengan istilah tata kelola, maka sudah ada sejumlah konsep mengenai implementasi kebijakan dengan sejumlah faktor kunci dan faktor-faktor pengaruhnya. Dalam studi implementasi kebijakan terdapat banyak



model yang bisa digunakan untuk meneliti proses implementasi kebijakan. Diantaranya model teoritik implementasi kebijakan publik itu antara lain dikemukakan oleh Grindle, Van Meter dan Van Horn, George C. Edwards III, Hogwood dan Gunn, Mazmanian dan Sabatier serta banyak ahli lain yang menyodorkan sejumlah konsep terkait implementasi kebijakan.

Intinya kurang lebih sama bahwa masing-masing model tersebut menguraikan sejumlah kompleksitas persoalan yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan, khususnya kebijakan di organisasi publik. Ada banyak kondisi serta aktor dan *stakeholders* yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik. Masing-masing kondisi dan aktor itu saling mempengaruhi dan menjadikannya sebagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional. Dengan demikian apa yang disebut sebagai implementasi kebijakan, khususnya kebijakan publik adalah sesuatu yang tidak sekedar sebuah pelaksanaan dalam arti harfiah. Implementasi kebijakan adalah sebuah konsep yang di dalamnya ada sejumlah prinsip dan faktor yang menjadikan sebuah kebijakan dianggap berhasil atau sebaliknya gagal dalam mencapai tujuannya.

## **B. Implementasi Sebagai Sebuah Konsep**

Keberadaan implementasi sebagai sebuah konsep adalah hampir sama dengan istilah *governance* sebagai sebuah konsep teoritik. Jika secara harfiah istilah *governance* sering diterjemahkan dengan istilah tata kelola, maka penerjemahan tersebut adalah sebuah penyederhanaan dari sebuah konsep yang di dalamnya mengandung sejumlah landasan teoritik dan sejumlah acuan berupa prinsip prinsip atau tata nilai. Munculnya istilah *good governance* adalah sebuah perluasan dari konsep *governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik di mana ada sejumlah tata nilai atau prinsip yang menjadi acuan dan ukuran untuk disebut sebagai tata kelola pemerintahan yang baik.

Tentu saja ada hubungan antara *good governance* dan implementasi kebijakan di organisasi publik yang menganut sistem politik dan pemerintahan yang semakin terbuka dan

demokratis. Jika sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan itu dirumuskan dalam kondisi 'netral' terhadap sistem politik dan pemerintahan, tetapi untuk mencapai keberhasilan dalam implementasinya tentu harus memperhatikan sejumlah prinsip-prinsip yang ada dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Sebut saja misalnya soal *rule of law*, responsivitas, *fairness*, akuntabilitas dan sebagainya, semua itu menjadi sebuah konteks atau kondisi yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Anggap saja tata kelola pemerintahan yang baik adalah sebuah faktor berupa konteks atau lingkungan kebijakan yang kemudian diasumsikan melahirkan kebijakan yang baik sehingga memudahkan implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan adalah konsep terapan yang tidak sekedar sebuah tindakan pelaksanaan dari sebuah keinginan atau harapan yang telah dituangkan dalam kebijakan. Ketika sebuah kebijakan telah dilaksanakan, tidak berarti kebijakan tersebut telah diimplementasikan. Ada serangkaian proses yang membuat kebijakan itu dinilai berhasil atau gagal dalam pelaksanaannya. Ada serangkaian faktor yang berpengaruh terhadap proses implementasi di mana masing-masing faktor itu harus dinilai secara cermat dan terukur sebagai bahan pertimbangan evaluasi kebijakan. Ada sejumlah ukuran yang bisa digunakan, baik yang sifatnya kualitatif ataupun kuantitatif yang menjadi dasar penilaian kinerja kebijakan.

Sebagai sebuah konsep, implementasi kebijakan mengandung sejumlah faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Sebelum menguraikan sejumlah faktor-faktor tersebut beserta derajat atau tingkat kepengaruhannya, maka para ahli menjelaskan sejumlah kerumitan dalam kegiatan implementasi kebijakan publik. Penjelasan demikian bukan semata karena banyaknya faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan di organisasi publik, tetapi juga dijelaskan karakteristik organisasi publik beserta banyaknya tujuan yang ingin dicapai beserta banyaknya kepentingan yang mencoba diakomodasi dalam kebijakan.

Organisasi publik adalah sebuah organisasi berskala besar yang memiliki sejumlah karakteristik berbeda dengan organisasi

privat atau swasta, meskipun sama sama berskala besar. Terutama dalam hal tujuan yang ingin dicapai, maka karakteristik organisasi publik yang berbeda dengan organisasi privat, khususnya organisasi yang orientasinya adalah mengejar laba atau keuntungan berupa uang atau materi bagi perusahaan tersebut. Adanya perbedaan orientasi ini yang pada gilirannya membuat ukuran keberhasilan juga berbeda. Begitu juga sejumlah faktor yang mempengaruhinya.

Organisasi publik seperti pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki banyak tujuan dan kepentingan. Terkadang masing masing tujuan dan kepentingan itu tidak selaras dan saling bertabrakan dalam proses pencapaiannya meskipun pada ujung memiliki muara yang sama. Ada banyak stakeholder atau pemangku kepentingan dengan beragam kondisi dan kapasitas sehingga tidak mudah dalam mengimplementasikan kebijakan yang menysasar banyak golongan dengan karakteristik yang berbeda beda tersebut. Dalam praktiknya ada pihak yang merasa diuntungkan atau sebaliknya dirugikan atas implementasi sebuah kebijakan.

Adanya perbedaan tujuan dan orientasi antara organisasi publik dengan organisasi privat atau swasta tersebut tidak terlepas dari sebuah konsep yang mendasari keduanya. Dari namanya saja sudah mulai tergambar bahwa kepentingan organisasi publik adalah masyarakat pada umumnya atau warga negara jika itu melingkupi sebuah negara. Ada sejumlah kepentingan yang tidak hanya mengejar keuntungan berupa uang atau materi tetapi hampir semua kepentingan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak harus menjadi acuan dan ukuran dari sebuah keberhasilan kebijakan dalam implementasinya. Kepentingan organisasi publik itu tidak hanya jangka pendek, tetapi jangka panjang seiring dengan keberadaan organisasi tersebut.

Selain faktor faktor umum dan faktor faktor tekni yang berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan, maka ada sejumlah faktor lain yang juga harus menjadi perhatian dalam proses implementasi kebijakan. Faktor lain tersebut terkait dengan ukuran keberhasilan dalam proses implementasi kebijak-

an misalnya faktor efektivitas, efisiensi, keekonomiannya (ekonomis). Juga sejumlah ukuran terkait *value for money* (VFM) sepanjang terkait dengan persoalan implementasi dalam penggunaan anggaran atau keuangan. Masing masing faktor tersebut memiliki cara penilaian yang berbeda jika dibandingkan dengan yang dilakukan untuk menilai kinerja organisasi privat.

Memang sejumlah ukuran tersebut pada awalnya mengacu pada organisasi privat karena sejumlah keunggulan dan kemanfaatannya dalam menilai kinerja organisasi. Tetapi karena adanya sejumlah perbedaan khususnya dalam hal tujuan dan kepentingan antara kedua organisasi tersebut maka dasar dan orientasi penilaiannya juga memiliki sejumlah perbedaan. Sejumlah hal yang bisa dijadikan acuan penilaian di organisasi privat tidak otomatis bisa diterapkan dalam menilai organisasi publik. Misalnya soal efektivitas dan efisiennya yang tentu saja berbeda karena dasar perhitungan organisasi publik bukan soal untung rugi dalam arti berapa biaya yang dikeluarkan dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh, tetapi jauh lebih daripada itu.

Tidak sedikit kebijakan publik yang dalam pelaksanaannya memang didesain untuk 'rugi' atau menjadi semacam '*cost-center*', tetapi memiliki dampak yang sangat penting dalam menciptakan rasa aman, stabilitas, kenyamanan, perlindungan dan mendorong munculnya kegiatan produktif di sektor lain. Tidak sedikit pula program dan kegiatan publik yang lebih menonjolkan aspek efektivitasnya daripada aspek efisiensinya dalam hal dana dan penggunaan sumber daya atau tenaga pelaksana kebijakan dari pemerintah. Pemerintah dalam hal ini lebih memposisikan sebagai pendorong dengan memberikan sejumlah dana dan bantuan peralatan, sementara yang menjadi pelaksana utama adalah masyarakat. Begitu yang menjadi bagian dalam proses pengawasannya adalah masyarakat. Program padat karya adalah salah satu contohnya. Begitu juga sejumlah program atau kegiatan untuk kepentingan jaring pengaman sosial (*social safety net*), baik berupa stimulus keuangan atau bantuan langsung baik uang atau Sembako yang titik tekan keberhasilannya adalah seberapa

banyak yang bisa dilibatkan dan tepat sasaran dalam distribusinya.

Jika aspek efisiensi lebih banyak mendapat penekanan pada organisasi privat karena berkaitan dengan penggunaan dana dan sumber daya, maka aspek efektivitas lebih banyak mendapat penekanan pada organisasi publik sehingga terkesan organisasi publik boros dan tidak akurat dalam alokasi, besaran dan penggunaan dana yang diperlukan dalam melaksanakan program dan kegiatan publik. Semua aspek tersebut tentu saja merupakan aspek penting yang menjadi perhatian dalam implementasi kebijakan, baik pada organisasi privat atau organisasi publik. Para ahli telah menguraikan sejumlah kriteria ini beserta sejumlah ukurannya terkait tingkat keekonomian (ekonomis), efektivitas dan efisiennya.

Tidak sedikit juga ahli yang menyertakan sejumlah kriteria lain terkait dampak (*benefit*) dan *outcomes* atau hasil dan sebagainya. Bahkan sejumlah ukuran keberhasilan atau kinerja yang digunakan juga berimpitan dengan sejumlah parameter yang digunakan dalam menilai tata kelola pemerintahan yang baik, misalnya soal *rule of law*, responsivitas, *fairness* dan akuntabilitasnya. Sejumlah ukuran tersebut digunakan dalam menilai keberhasilan atau sebaliknya kegagalan dalam implementasi sebuah kebijakan publik. Faktor faktor tersebut tidak secara khusus dimaksudkan sebagai variabel yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan, tetapi langsung menasar pada aspek kinerja dari implementasi kebijakan.

Keberadaan semua faktor-faktor tersebut dapat menunjukkan sejumlah kerumitan atau kompleksitas dalam implementasi kebijakan yang memang tidak sekadar bagaimana sebuah kebijakan itu dilaksanakan sebagaimana SOP yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan, khususnya di organisasi publik adalah sebuah konsep yang memiliki sejumlah landasan teoritik dan prinsip prinsip yang harus diikuti agar kebijakan tersebut berhasil dalam mencapai tujuannya.

### **C. Konsep Implementasi dalam Sistem Kebijakan**

Konsep implementasi adalah bagian dari konsep kebijakan, sehingga untuk memahaminya secara utuh perlu dipahami konsep sistem kebijakan, terutama yang berkaitan dengan siklus kebijakan. Implementasi adalah salah satu bagian atau tahapan kegiatan yang ada dalam sistem kebijakan dalam arti siklus atau rangkaian yang terus berputar. Implementasi adalah kegiatan atau tahapan yang sering ditempatkan setelah kegiatan perencanaan atau perumusan kebijakan, di mana kebijakan yang sudah tertuang di atas kertas itu hendak diwujudkan untuk mencapai apa yang diharapkan atau diinginkan. Kebijakan tersebut harus memuat serangkaian tata cara untuk mengatur bagaimana sebuah proses implementasi kebijakan itu dilaksanakan. Jadi bukan hanya tujuannya saja yang dipentingkan karena proses dan SOP yang tertuang dalam kebijakan adalah sesuatu yang tidak kalah pentingnya.

Kebijakan yang telah direncanakan dengan baik, dirumuskan secara tepat dan kemudian disahkan atau diratifikasi agar mendapat legitimasi keberlakuannya itu kemudian diimplementasikan agar membuahkan sebuah hasil yang diharapkan. Kebijakan yang baik itu harus diimplementasi dengan cara yang baik sebagaimana proses dan SOP, agar membawa hasil yang baik, tetapi sumber masalahnya terkadang ada pada kebijakan itu sendiri, meskipun jarang terjadi kasus bahwa kebijakan yang berlaku sebagai sumber persoalan yang fatal karena ada sejumlah contoh kebijakan serupa yang sudah relatif teruji yang bisa dicontoh dan dijadikan acuan untuk diberlakukan. Begitu juga ada banyak contoh *best practices* dalam mengimplementasikan kebijakan, tetapi tidak berarti semua organisasi dan pelaksana kebijakan berhasil melakukannya secara baik, efektif dan efisien.

Dalam konteks ini perlu sebuah pemahaman yang lebih utuh atau lebih melebar terkait aspek kebijakan itu sendiri. Kebijakan adalah sebuah sistem dan rangkaian yang memiliki sejumlah tahapan yang rangkaian yang saling berhubungan atau mempengaruhi. Masing-masing rangkaian dalam sistem kebijakan itu memberi andil dalam pelaksanaan kebijakan, meskipun ada

yang bersifat tidak langsung. Misalnya tahapan kegiatan *controlling* ataupun evaluasi yang dilakukan pasca tahapan kegiatan implementasi juga memiliki pengaruh yang secara tidak langsung terhadap kegiatan implementasi kebijakan, terutama untuk kebijakan periode berikutnya.

Asumsinya tidak ada kebijakan yang sempurna, sehingga salah satu cara 'penyempurnaannya' adalah dengan mengujinya melalui kegiatan implementasi atau dilaksanakan. Begitu juga tidak ada pelaksanaan atau implementasi yang sempurna, sehingga perlu pengawasan (*controlling*) ataupun evaluasi untuk melakukan sejumlah koreksi dan masukan agar isi kebijakan menjadi lebih baik dan juga implementasinya. Bahkan sebuah kebijakan yang sudah dianggap baik itupun perlu dirubah atau disempurnakan agar lebih baik lagi karena ekspektasi dan juga kebutuhan masyarakat yang terus berkembang dan meningkat. Lingkungan strategik yang terus berubah dan berkembang mendorong terjadinya perubahan dan penyempurnaan atas sesuatu yang sebelumnya sudah dianggap baik agar menjadi lebih baik lagi, misalnya agar lebih efektif dan efisien, lebih produktif dan partisipatif, lebih terbuka dan akuntabel, demikian seterusnya.

Implementasi kebijakan adalah tahapan penting dalam siklus kebijakan jika tahapannya dimulai dari perencanaan dan penetapan kebijakan. Sekalipun tahapannya di pisah pisah, namun sejatinya merupakan satu kesatuan kebijakan bahwa kebijakan yang dibuat itu bukan untuk pajangan, melainkan untuk dilaksanakan dan mencapai hasil yang diinginkan. Semua mata rantai kebijakan menjadi sesuatu yang penting jika dilihat dari sudut pandang masing-masing, sehingga tidak ada yang merasa lebih penting dari yang lainnya karena tergantung dari mana ia dilihat dan diposisikan. Hanya saja tahapan implementasi kebijakan sering diposisikan sebagai sesuatu yang lebih penting dibandingkan tahapan yang lainnya.

Terlepas mana diantara tahapan kebijakan yang paling penting, maka perlu dicermati konsep kebijakan itu sendiri. Kebijakan itu sendiri lahir setelah melalui serangkaian proses penting seperti perumusan yang melahirkan konten kebijakan.

Sementara konten kebijakan adalah panduan yang harus diikuti terutama terkait dengan SOP dan juga tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan. Pelaksana kebijakan perlu mengetahui 'riwayat' dari kebijakan itu sendiri, juga konteks di mana kebijakan itu lahir agar lebih empatik dalam mengimplementasikannya. Maksudnya agar kebijakan itu tidak menyimpang dari apa sebenarnya yang mendasari kelahiran kebijakan tersebut.

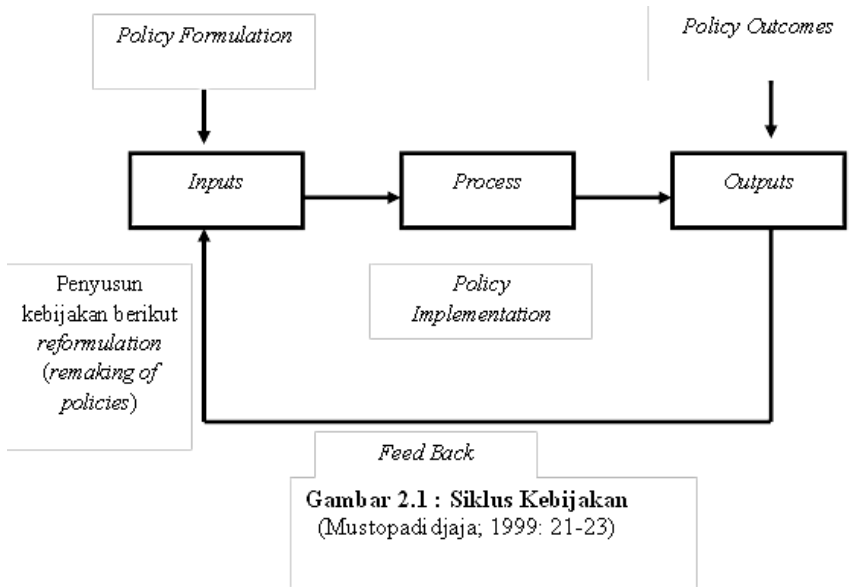
Misalnya jika kebijakan pelayanan publik untuk kegiatan tertentu itu lahir karena lebih didorong oleh sejumlah keprihatinan atas keruwetan dan mahalnnya biaya dalam mendapatkan pelayanan dimaksud, maka implementasi kebijakan harus pertama kali diarahkan untuk menjawab keprihatinan tersebut. Begitu juga ukuran keberhasilan kebijakan bisa dimaknai pertama kali dari aspek ini, meskipun bisa dilihat dari banyak sudut pandang. Pelaksana kebijakan harus memahami aspek 'kesejarahahan' atau riwayat kebijakan agar muncul sikap empatik dan juga tepat dalam menempatkan skala prioritas.

Implementasi kebijakan adalah sebuah konsep yang harus ditempatkan dalam konsep besar yang bernama kebijakan. Pertama tama harus diketahui atau dipahami bahwa implementasi kebijakan adalah bagian dari sistem kebijakan di mana di dalamnya banyak sub sistem yang saling berinteraksi dan saling mempengaruhi. Implementasi kebijakan merupakan proses yang lebih luas dari sekedar pelaksanaan yang telah diambil (*policy making process*). Grindle (1980: 11), mengkonstataasi masalah implementasi kebijakan sebagai sesuatu yang lebih lebih luas dari sekedar pelaksanaan, karena ia bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi.

Implementasi kebijakan merupakan sebuah proses atau siklus kebijakan, di mana Mustopadidjaja (1999:21-23) menyatakan ada tiga tahapan penting dari siklus kebijakan yang terdiri dari: tahapan perumusan/pembuatan kebijakan (*policy formulation*), tahapan pelaksanaan kebijakan (*policy implementation/execution*), dan tahapan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).



Adapun proses atau siklus tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Semua kebijakan memiliki rumusan yang bersifat makro khususnya yang berkaitan dengan visi dan misi atau sesuatu yang hendak dicapai. Paralel dengan rumusan makro tersebut lebih banyak rumusan yang sifatnya mikro, meskipun tidak harus bersifat detail atau rinci karena akan dituangkan dalam kebijakan lanjutan atau turunan yang sifatnya teknis dan operasional. Tetap saja semua itu merupakan sesuatu yang ada di atas kertas jika tidak diimplementasikan dalam bentuk atau wujud tindakan nyata. Implementasi adalah sebuah konsep yang merupakan upaya menerjemahkan sesuatu yang ada di atas kertas menjadi sesuatu yang nyata. Jadi semacam kelanjutan saja dari apa yang sudah dituliskan. Meskipun demikian tidak mudah untuk 'sekarang melanjutkan' menjadi kenyataan atas sesuatu yang terlihat sederhana berupa rangkaian tulisan atau rangkaian kata di atas kertas tersebut.

Secara konsepsional, tahapan kegiatan implementasi kebijakan adalah bagian dari rangkaian kegiatan sebelumnya berupa penjabaran suatu formulasi kebijakan. Jika kegiatan formulasi kebijakan sering dianggap sebagai kegiatan yang bersifat makro (*general*), maka kegiatan implementasi kebijakan adalah kegiatan untuk mewujudkan sesuatu yang umum menjadi tindakan yang bersifat mikro (spesifik/konkret). Ketika ada jarak yang lebar antara sesuatu yang umum dengan sesuatu yang kongkrit atau spesifik tersebut, maka kemungkinan untuk terjadinya penyimpangan juga semakin besar. Untuk itu muncul atau dibuat sejumlah kebijakan turunan dari kebijakan yang relatif umum berupa kebijakan teknis operasional seperti Jukni dan Juklak atau Surat Edaran dan Instruksi dari pejabat teknis.

Tahapan perumusan dan penetapan kebijakan harus dilakukan dalam “perspektif” implementasi agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara efektif. Dalam kaitan ini Howlet dan Ramesh (1995: 153) menyatakan bahwa implementasi kebijakan, “*It is defined as the process whereby programs or policies are carried out; it denotes the translation of plans into practice*”. Artinya memang ada hubungan yang begitu erat dan berkelanjutan antara kebijakan dan implementasinya. Mengenai hubungan yang begitu dekat dan erat, sehingga sulit dipisahkan antara perumusan kebijakan dan implementasinya juga dikemukakan Hogwood dan Gunn (1984 : 198) :

*“.....there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so – called “Implementation” stage will influence the actual policy outcome. Conversely the probability of a successful outcome (which we define for the moment as that outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given as the policy design stage to potential problems of implementation”.*

Adanya pola hubungan yang erat antara konsep kebijakan dengan konsep implementasi karena yang satu melingkupi yang

lain. Hubungan yang erat antara masing-masing tahapan kebijakan juga tidak terlepas dari konstruksi konseptual bahwa masing-masing tahapan kegiatan tersebut merupakan satu rangkaian dari sistem kebijakan di mana masing-masing menjadi sub sistemnya. Jika ada salah satu rangkaian kegiatan yang dianggap penting dan paling krusial, maka hal demikian tidak berarti mengecilkan peran dan fungsi tahapan yang lain. Dalam konteks dan kondisi tertentu, masing masing tahapan kegiatan kebijakan itu bisa terlihat sangat penting meskipun sejatinya semuanya sama sama penting.

#### **D. Implementasi dalam Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan atau yang menurut sebagian kecil orang disebut sebagai kebijaksanaan adalah sesuatu harapan yang masih umum dalam arti belum nyata atau konkrit karena masih ada dalam pemikiran atau tertuang dalam tulisan. Kebijakan sebagai sesuatu yang diharapkan itu hanya bisa menjadi nyata jika dilaksanakan atau ada upaya nyata untuk mewujudkannya melalui serangkaian tindakan. Meskipun wujud dari pelaksanaan itu tidak sepenuhnya seperti yang diharapkan, tetapi hanya dengan pelaksanaan, maka ada kemungkinan untuk bisa terwujud. Itulah rumusan sederhana terkait dengan kebijakan yang berlaku bagi siapa saja atau organisasi apa saja.

Dalam konteks organisasi publik, maka yang disebut kebijakan itu merupakan serangkaian kegiatan yang kompleks yang dilakukan setelah adanya perencanaan, perumusan, pengkajian atau pembahasan hingga pengesahannya. Masing masing tahapan kegiatan yang berada di luar kegiatan implementasi itu mencakup sejumlah kegiatan yang tidak kalah pentingnya. Misalnya kegiatan penyerapan atau penjarangan aspirasi masyarakat atau sering disingkat dengan istilah 'jaring asmara' adalah kegiatan penting yang sifatnya *bottom-up* untuk menyerap dan mengetahui apa yang sebenarnya menjadi permasalahan, apa yang sebenarnya diinginkan, apa yang menjadi skala prioritas dan sebagainya.

Semua informasi itu sangat penting agar perencanaan kebijakan menjadi akurat dan berbasis pada fakta empirik dan sesuatu yang nyata menjadi persoalan dan membutuhkan pemecahannya. Kapasitas pemerintah dalam melaksanakan juga perlu mendapat perhatian, misalnya dalam hal dana dan sumber dana serta peralatan yang dibutuhkan agar nanti kebijakan yang dihasilkan tidak hanya daftar menu atau daftar keinginan sekedar untuk menunjukkan adanya kebijakan yang berusaha mengatasi atau menjawab persoalan masyarakat. Sayangnya masih banyak kebijakan yang dibuat seperti tempat penampungan daftar keinginan sehingga sulit dilaksanakan. Disinilah pentingnya kegiatan 'jaring asmara' sebagai bagian penting dari kegiatan perencanaan, kemudian kajian atau perumusan dan pembahasannya sebelum kebijakan itu disahkan.

Itulah sejumlah kerumitan dalam kebijakan publik yang tentunya sangat berbeda jauh dengan kebijakan dalam organisasi privat, khususnya yang motivasi utamanya hanya untung dan rugi, hanya fokus untuk mengambil kesempatan guna meraih keuntungan sebesar besarnya. Tentu lebih mudah menyusun kebijakan jika kepentingan utamanya adalah kepentingan organisasi itu, bukan publik yang menjadi basis acuannya dalam mengambil kebijakan melainkan kepentingan yang jauh lebih sempit dan spesifik. Apalagi jika kemudian dipersempit lagi hanya fokus pada upaya mencari untung dalam jangka pendek. Sangat jarang ada organisasi privat yang memiliki visi sebagaimana organisasi publik karena pemegang sahamnya bukan publik melainkan masing masing pribadi yang diukur berdasarkan kalkulasi besaran uang tertentu.

Implementasi adalah sebuah pelaksanaan untuk mencapai apa yang diharapkan. Menurut para ahli kebijakan hanya menjadi impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan. Oleh karena itu kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan harus segera dilaksanakan sesuai dengan perencanaan program yang telah ditetapkan guna mencapai hasil yang diinginkan. Di sini peranan birokrasi pemerintah sebagai

pembuat dan pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan (Garna, 2000: 244).

Kebijakan adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan dengan syarat harus bisa diimplementasikan dengan baik. Jika proses implementasinya buruk, maka kemungkinan besar tujuan yang dimaksudkan tidak akan tercapai. Bahkan bisa jadi semakin menjauhkan dari tujuan yang sebelumnya sudah dekat pencapaiannya. Misalnya jika pelaksana kebijakan melakukan tindakan penyalagunaan kewenangan atau *abuse of power* seperti korupsi, pemborosan anggaran atau sekedar karena kelalaiannya yang membuat tidak berjalannya pelayanan publik yang menjadi tugas dan fungsinya. Misalnya jika salah satu tujuan kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, maka sejumlah kriteria dan persyaratan pelayanan publik yang baik harus bisa dilaksanakan.

Para ahli banyak yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah bagian dari upaya untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kedudukannya sebagai sebuah alat (*tool*), WI Jenkins (1978:15) dalam Wahab (2001:4) mengatakan bahwa kebijakan itu sendiri sebagai, "Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut.

*"(A set interrelation decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve).*

Rumusan Jenkins tersebut jelas merujuk pada organisasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Pada prinsipnya semua organisasi adalah pembuat kebijakan untuk tujuan dilaksanakan, terlepas siapa yang menjadi pelaksananya. Kebijakan itu

hadir untuk sebuah tujuan tertentu yang ingin dicapai. Dari tujuan yang diinginkan dicapai itu mudah dikenali apakah organisasi tersebut merupakan organisasi privat atau organisasi publik. Begitu juga dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk aktor aktor yang terlibat dalam proses pengkajian atau pembahasan serta penetapannya, maka ada perbedaan yang mendasar antara organisasi privat dengan organisasi publik. tentu saja proses pembuatan kebijakan di organisasi publik lebih rumit dan seringkali merupakan hasil kompromi diantara berbagai kepentingan politik yang ada.

Menurut Dye (1978: 1) kebijakan publik adalah sesuatu yang penyelenggara negara putuskan untuk dilaksanakan atau sebaliknya tidak dilaksanakan. *“Public Policy as anything a government choose to do or not to do”*. Definisi ini mengandung dua makna yaitu bahwa pemerintah merupakan aktor pembuat kebijakan pemerintah, dan kedua bahwa kebijakan pemerintah itu merupakan pilihan dari aparatur pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sedangkan Dunn (1981:6) mengartikan kebijakan publik sebagai :

*“Arahan otoritatif bagi penyelenggaraan tindakan pemerintah dalam wilayah negara, kabupaten dan kota yang dikukuhkan oleh legislatif, aturan main administrasi, dukungan publik yang mempunyai pengaruh terhadap warga masyarakat dalam suatu wilayah pemerintahan.”*

Anderson sebagaimana dikutip Islamy (1991:21) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut :

*“1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu. 2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. 3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan. 4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu). 5. Kebijakan publik (positif)*

*selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).”*

Dari rumusan kebijakan publik tersebut jelas tergambar bahwa kebijakan tersebut tidak bisa sembarang dibuat atau diterbitkan meskipun pihak pembuat memiliki kewenangan atau otoritas untuk membuat keputusan atas nama publik. Ada sejumlah prinsip yang harus ditaati, terutama terkait dengan proses dan kemudian legitimasinya. Kebijakan publik harus dibuat sebagai cerminan dari apa yang menjadi keinginan atau yang dibutuhkan oleh publik karena terkait dengan aspek legitimasi dan juga implementasinya. Ada skala prioritas yang harus menjadi perhatian karena masing-masing organisasi atau daerah memiliki skala prioritas yang berbeda-beda. Hal ini penting agar implementasinya menjadi lebih mudah dan tepat sasaran.

Dalam proses pembuatan kebijakan publik ada banyak *stakeholder* kebijakan yang bukan hanya harus dilibatkan, tetapi juga harus diperhatikan kepentingannya dalam bentuk kebijakan yang diambil. Adanya skala prioritas bukan berarti mengabaikan pihak atau kepentingan lain yang belum mendapat prioritas. Faktor keterbatasan anggaran serta faktor lain seperti sumber daya dan peralatan, maka kebijakan publik seringkali harus membuat pilihan yang sulit, sehingga ada sejumlah pihak yang merasa dikorbankan atau dianaktirikan. Itulah beberapa kerumitan dalam proses pembuatan kebijakan publik, di mana implementasinya juga menjadi rumit dan seringkali tidak bisa memuaskan semua pihak dalam skala dan waktu yang bersamaan, karena pada hakekatnya kebijakan publik adalah sebuah pilihan atas banyaknya kepentingan dan tujuan yang ingin dicapai.

## **E. *Agenda Setting* dalam Implementasi**

Organisasi publik seperti pemerintahan daerah adalah organisasi besar dan kompleks karena tugas dan fungsinya yang juga besar, luas dan multi dimensional. Ada banyak kepentingan yang harus dilayani. Ada banyak tujuan yang hendak dicapai. Ada

banyak aparat yang menjadi unsur pelaksana kebijakan. Anggaran yang dibutuhkan sangat besar. Struktur organisasi yang ‘membangkai’ organisasi publik sangat rumit dan berlapis lapis. Ada banyak ketentuan dan prosedur yang secara ketat harus dipatuhi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Semua itu seperti dirancang sedemikian rupa agar semua tugas dan fungsi yang diembannya bisa dilaksanakan dengan baik, efektif dan efisien. Tetapi faktanya seringkali tidak demikian, justru besarnya organisasi dan banyaknya kepentingan serta tugas dan fungsi yang diemban itu menjadi sumber persoalan.

Sayangnya besarnya organisasi dengan segala ‘kerumitan-nya’ tersebut bukan sebuah jaminan bahwa tugas dan fungsinya menjadi mudah diimplementasikan. Justru dalam beberapa kasus sering menjadi persoalan karena besarnya anggaran yang dikelola, besarnya kewenangan yang dimiliki, banyaknya kepentingan yang harus dilayani dan sebagainya membuat organisasi publik tidak mampu secara cermat dalam mengagendakan persoalan, misalnya ketika semua persoalan hendak diatasi sekaligus, atau semua persoalan dianggap bisa diatasi dengan cara dan pendekatan yang sama. Pemahaman dan pendalaman masalah menjadi sesuatu yang penting karena terkait dengan skala prioritas, kapasitas dan juga strategi dalam mengatasi persoalan atau mencapai tujuan yang diharapkan.

Pastinya ada banyak kepentingan yang menjadi kebutuhan publik yang harus dijawab untuk dipecahkan atau dipenuhi oleh organisasi publik. Untuk itu langkah pertama atau langkah awal yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi persoalan atau permasalahan dalam rangka mendalami dan memahami persoalan tersebut sebelum merumuskan sejumlah langkah dan upaya yang efektif melalui kebijakan untuk mengatasi atau menjawab permasalahan tersebut. Upaya menetapkan sebuah persoalan (*agenda setting*) adalah tahapan penting dan sekaligus krusial, meskipun sering dianggap sebagai persoalan yang mudah karena dianggap hanya ‘mengidentifikasi atau memilah-milah kemudian merumuskan’, namun sejatinya pekerjaan demikian sangatlah



sulit dan seringkali menjadi awal dari kesulitan dan bahkan kegagalan dalam implementasi kebijakan.

Ada banyak persoalan dan kepentingan yang berebut untuk dikedepankan guna mendapat pemecahan melalui kebijakan publik yang nantinya akan diimplementasikan atau menjadi agenda pemerintahan. Meskipun pemerintahan merupakan organisasi besar yang memang dirancang untuk menjawab atau mengatasi semua persoalan tersebut, namun dalam praktiknya ada sejumlah kendala kapasitas kelembagaan, sumber daya, dan keuangan serta kendala lain yang tidak mudah diatasi segera. Identifikasi masalah adalah langkah yang diperlukan dan menjadi bagian penting dari upaya menetapkan sebuah persoalan (*agenda setting*) agar bisa dirumuskan secara tepat dan kemudian diharapkan efektif dalam implementasinya.

Jangan dianggap kegiatan agenda setting itu hanya soal memilah-milah dan merumuskan karena dalam kegiatan ini ada kegiatan penting yang bernama komunikasi dan atau sosialisasi yang prosesnya memerlukan partisipasi masyarakat, memerlukan keterbukaan dan responsivitas pemerintah dan sebagainya. Jika prosesnya bisa berjalan lancar, maka upaya merumuskan persoalan menjadi lebih mudah yang pada gilirannya tentu diharapkan memudahkan dalam implementasinya. Perumusan kebijakan adalah bagian awal dari keseluruhan proses kebijakan setelah sebelumnya dilakukan serangkaian kegiatan seperti mengidentifikasi masalah yang berguna untuk menetapkan sebuah persoalan (*agenda setting*) sebelum dibahas dan dirumuskan menjadi sebuah kebijakan yang akan diterapkan dan kemudian dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

*Agenda setting* menjadi pekerjaan yang penting karena permasalahan atau persoalan publik pasti tidak bersifat tunggal, melainkan kompleks dan dimensional. Artinya sebuah persoalan publik tidak berdiri sendiri, melainkan memiliki keterkaitan antara masalah yang satu dengan yang lain. Khususnya jika dikaitkan dengan skala prioritas atau persoalan mendesak yang dianggap harus segera diatasi dan mendapat penanganan segera, sehingga ada beberapa jenis kegiatan publik yang mendapat alo-

kasi anggaran dalam jumlah besar sementara kegiatan publik yang lain menjadi berkurang dan bahkan untuk sementara waktu digantikan atau bahkan dihentikan.

*Agenda setting* adalah bagian penting dari kegiatan awal dalam proses kebijakan. Keberadaannya bisa memberi informasi terhadap peta persoalan yang sebenarnya dan memang nyata nyata memerlukan penanganan segera dalam arti perlu mendapat alokasi dana lebih besar atau peralatan yang lebih memadai lebih daripada agenda publik yang lain. Setelah itu tentu diperlukan pengkajian yang komprehensif dan holistik untuk merumuskan dan kemudian menganalisisnya lebih jauh dalam ranah politik sebelum ia ditetapkan menjadi kebijakan publik. Disinilah letak pentingnya kegiatan awal dari keseluruhan proses kebijakan yang bernama *agenda setting* yang menjadi bagian dari kegiatan perumusan kebijakan yang sejatinya merupakan perumusan masalah dalam kajian akademik. Perumusan kebijakan atau perumusan masalah yang dilakukan secara tepat dan akurat akan memberi informasi terhadap pengambil kebijakan mengenai sejumlah asumsi asumsi dasar mengenai persoalan yang akan dipecahkan setelah sebelumnya diberikan sejumlah gambaran rinci mengenai sejumlah faktor penyebab timbulnya persoalan.

Tahapan kegiatan perumusan kebijakan yang di dalamnya ada kegiatan *agenda setting* sejatinya adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan. Jadi bukan sekedar bagaimana membuat kebijakan sesuai proses dan prosedur yang ditetapkan oleh ketentuan yang berlaku, seperti harus menjangkau aspirasi masyarakat dan sebagainya. Kegiatan *agenda setting* harus dirancang bukan hanya untuk menghasilkan kebijakan yang berkualitas secara akademik, tetapi juga berkualitas secara empirik dalam arti mampu benar benar menjawab apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Mungkin saja mudah untuk membuat kebijakan yang dianggap baik, visioner, transformasional dan berbagai sebutan lain yang hebat hebat menurut kajian akademik, tetapi seringkali tidak mudah untuk membuat kebijakan yang mudah untuk dilaksanakan dan selaras dengan konteks, kondisi, kapasitas dan juga skala prioritas atau

apa yang menjadi kebutuhan mendesak masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.

Kegiatan *agenda setting* yang menjadi bagian penting tahapan perumusan kebijakan adalah kegiatan yang sangat penting dan sudah pasti tidak mudah untuk melakukannya dengan sekalipun itu hanya menetapkan persoalan dan kemudian bagaimana merumuskannya dengan benar. Menurut Dunn (1993: 26-29) kegunaan atau peran perumusan masalah adalah mema-sok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang memper-soalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Selanjutnya kegiatan perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

Menurut Subarsono, (2005: 24-25) langkah-langkah yang diperlukan untuk merumuskan masalah publik yang benar dan tepat dapat didasarkan atau melihat dari karakteristik masalah publik, yaitu

1. Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah.
2. Subjektivitas dari masalah kebijakan.
3. *Artificiality* masalah.
4. Dinamika masalah kebijakan

Tentu saja ada banyak langkah yang bisa digunakan untuk menetapkan persoalan yang dianggap sebagai agenda penting untuk dibahas dan dibuatkan kebijakan untuk mengatasinya. Semua agenda persoalan itu harus dapat dirumuskan secara jernih dan akurat sebelum dibahas dan diputuskan dalam bentuk kebijakan.

Sebelum sebuah permasalahan publik itu dirumuskan, maka terlebih dulu harus ada serangkaian kegiatan seperti penyusunan agenda atau yang populer disebut sebagai *agenda setting*. Caranya bisa bermacam macam seperti mengemukakan persoalan yang

dianggap penting menjadi wacana atau diskursus publik. Tentu saja harus ada forum yang lebih resmi untuk menjadikan sebuah persoalan sebagai persoalan mendesak dan bisa dianggap mewakili kepentingan masyarakat sebelum diajukan pada pengambil kebijakan. Mereka yang berperan sebagai pengambil kebijakan terlebih dulu harus menempatkan sejumlah masalah yang masuk pada agenda publik.

Artinya sejumlah masalah yang mengemuka telah sebelumnya berkompetisi untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, dari beberapa masalah yang masuk ke agenda kebijakan yang kemudian dirumuskan untuk kemudian mendapat kajian dan pembahasan. Dalam praktiknya, pada tahap ini ada suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Jadi prosesnya tidak linier karena pembahasan persoalan politik itu bukan murni kajian akademik, tetapi seringkali lebih menonjol aspek politiknya. Jangan heran jika pada akhirnya muncul kebijakan yang sifatnya kompromistis dan saling mengakomodasi.

Ketika sudah memasuki ranah politik, maka upaya mengawal pembahasan dan penetapannya menjadi sesuatu yang penting. Dengan berbagai cara dan saluran yang tersedia semua pihak yang berkepentingan harus memperjuangkan aspirasinya. Tujuannya agar permasalahan publik yang diajukan itu mendapat solusi yang baik, setidaknya pada level kebijakan yang dibuat. Perjuangan tidak berhenti setelah kebijakan dibuat atau diterbitkan karena masih ada perjuangan yang mungkin jauh lebih berat yaitu mengawal implementasi kebijakan tersebut.

## **F. Perumusan dan Perencanaan untuk Implementasi**

Kebijakan dibuat untuk dilaksanakan dan bukan untuk kebijakan itu sendiri. Dalam konteks pelayanan publik yang tergolong sebagai kebijakan yang sifatnya lebih konkrit dan berkaitan dengan sejumlah hal dan aspek yang sifatnya teknis dan operasional, misalnya terkait dengan persoalan siapa melakukan apa, bagaimana besaran atau jumlah dana dan peralatan yang

diperlukan dan sebagainya, maka seringkali kebijakan yang bagus bukan sebuah jaminan yang utama. Kebijakan bagus adalah sesuatu yang penting tetapi banyak hal hal penting lain yang seringkali menjadi kunci keberhasilan atau bahkan menjadi faktor penghambat pelaksanaan kebijakan.

Fokus perencanaan dan perumusan kebijakan bukan hanya bagaimana membuat kebijakan yang bagus, tetapi juga harus memperhatikan lingkungan strategik terkait bagaimana kebijakan itu dilaksanakan nantinya. Jika perlu dilakukan semacam kompromi agar kebijakan itu nantinya bisa mudah dilaksanakan, baik karena faktor pertimbangan dana dan sumber daya pelaksana kebijakan atau faktor lainnya. Misalnya jika target kebijakan hanya memerlukan model pelayanan tertentu yang mungkin terlihat tradisional, tetapi jika hal demikian dianggap sudah efektif dalam mencapai tujuan pelayanan, maka tidak ada salahnya produk kebijakan tetap mengacu pada kondisi tersebut.

Tidak semua yang visioner dan transformasional, atau sesuatu yang canggih secara teknologi dan mahal biayanya, sekalipun ada anggaran untuk membiayainya adalah sesuatu yang efektif dalam hal implementasinya. Terlepas apakah kebijakan itu tergolong baik dan berkualitas atau hanya biasa biasa saja, maka yang perlu diperhatikan adalah bagaimana kebijakan itu nantinya diimplementasikan. Jika kebijakan adalah alat untuk mencapai tujuan, maka implementasi adalah tahapan atau bagian dari upaya untuk mencapai tujuan tersebut. Masing-masing dirancang dalam konteks bagaimana tujuan itu tercapai, baik sejak perencanaan dan perumusan hingga pembahasan atau kajian dan implementasinya.

Kebijakan yang bagus isi dan kualitasnya memang menjadi bagian dari upaya agar implementasinya agar menjadi semakin efektif dan efisien, murah dan cepat, ekonomi dan transformasional. Misalnya dengan mengusung sesuatu yang baru, memberikan dana yang besar, menambah sejumlah peralatan atau bahkan membangun sesuatu yang baru, maka sejumlah perubahan yang dianggap mendasar itu harus dirancang dalam konteks implementasinya. Misalnya jika ada kebijakan untuk

mengadopsi teknologi baru, maka masukan berupa teknologi terkini itu bukan hanya sesuatu yang memang diperlukan, tetapi harus dirancang dalam konteks implementasinya.

Narasi demikian perlu dikemukakan berkaitan dengan fenomena kebijakan yang dianggap sebagai terobosan atau mengacu perkembangan zaman terkait teknologi dan perubahan sistem sosial politik dan pemerintahan, sehingga muncul sejumlah kebijakan yang ujungnya memerlukan dana tidak sedikit untuk membeli peralatan, menyiapkan sumber daya, mendidik masyarakat dan sebagainya. Alhasil setelah lebih dari satu dekade pelayanan publik yang diklaim sebagai lebih efektif dan efisien ternyata gagal mencapai misinya. Bahkan ada sindiran bahkan kebijakan pelayanan publik di zaman Orde Baru dianggap lebih efektif dan efisien, khususnya dikaitkan dengan waktu dan kemudahan memperolehnya.

Maksudnya kebijakan apapun, baik jenis dan bentuknya sejak awal harus benar benar memperhatikan bagaimana implementasinya. Kebijakan itu harus mampu menjawab pertanyaan terkait ia dilaksanakan dalam mencapai tujuannya karena kebijakan apapun itu sejatinya adalah bagian dari cara untuk mencapai tujuan. Jangan 'meloncat terlalu jauh' meskipun itu diperlukan jika masyarakatnya belum menghendaki untuk melakukannya. Kalaupun 'lompatan jauh' memang diperlukan dan dianggap sebagai terobosan yang penting, tetapi harus benar benar dipikirkan akan sejumlah risiko dan konsekuensi terkait biaya dan hal hal lain yang ujungnya adalah publik yang harus menanggungnya.

Inilah seni dari sebuah kebijakan publik. Munculnya kompromi dalam pengambilan kebijakan juga harus dicermati sebagai kompromi terkait bagaimana kebijakan itu nantinya diimplementasikan. Jadi kompromi dalam pengambilan kebijakan itu tidak hanya berkonotasi negatif seperti 'dagang sapi' yang berujung pada siapa mendapat imbalan uang dalam jumlah tertentu. Kompromi tersebut harus diartikan secara positif mencakup kompromi atas berbagai kepentingan dalam rangka implementasi kebijakan tersebut. Kompromi itu harus dilakukan

dalam arti luas sebagai seni dari sebuah kebijakan. Kompromi kepentingan dalam mengakomodasi kepentingan terkait besaran dana atau peralatan yang dibeli untuk melaksanakan kebijakan adalah sesuatu yang mungkin saja mudah dilakukan jika ada kesadaran yang kuat sejak perencanaan dan perumusan kebijakan.

Kebijakan publik adalah produk politik karena di dalamnya ada sejumlah kompromi politik dan kepentingan. Diantara kompromi politik itu adalah kebijakan itu harus dibuat dalam rangka bagaimana pelaksanaannya agar bisa berjalan secara efektif dan efisien berdasarkan kondisi atau konteks atau lingkungan stratejik serta kapasitas dan kapabilitas aparat pelaksana dan faktor faktor lain. Jangan sampai terjadi kasus ada kebijakan yang dianggap hebat dan monumental tetapi ternyata sangat sulit dilaksanakan karena berbagai kendala. Kendali itu bisa muncul dari isi kebijakan itu sendiri atau kendala dari lingkungan stratejik dan faktor sumber daya dan peralatan yang mendukungnya.

Tidak sedikit kebijakan yang dianggap baik isinya tetapi menjadi sumber persoalan ketika rezim berganti. Persoalan yang terlihat sederhana tetapi bisa secara telak menghambat pelaksanaan kebijakan hanya karena tidak ada keberlanjutan visi dan cara pendekatan kepemimpinan. Bahkan dalam lingkungan sosial politik yang sama, kebijakan yang sama visinya bisa ditafsirkan berbeda sehingga menghambat pelaksanaannya. Kebijakan pelayanan di bidang pengelolaan persampahan misalnya, meskipun dianggap tidak ada persoalan dari aspek isi kebijakan, tetapi dukungan politik (*political will*) yang berbeda bisa menjadi faktor penghambat serius, meskipun sang pemimpin pemerintahan berasal dari partai yang sama atau setidaknya diusung dari kelompok partai yang kurang lebih sama.

Kebijakan publik yang berkaitan dengan pelayanan publik itu tidak harus terlihat hebat, tetapi harus terlihat mudah dan murah pelaksanaannya. Perencanaan dan perumusannya harus sesederhana mungkin agar mudah dalam dalam mengkerangkakan alur pelaksanaannya. Kebijakan publik hebat yang visioner

dan transformasional adalah kebijakan yang dapat diimplementasikan dengan baik, karena kemampuannya merencanakan dan memetakan sejumlah persoalan. Tidak soal apakah kebijakan itu mengintroduksi penerapan teknologi canggih, mahal dan memerlukan sumber daya dengan kualifikasi khusus. Jika semua itu dirancang dengan tepat dalam arti bisa diimplementasikan dengan baik, maka kebijakan demikian adalah kebijakan yang berkualitas.

Sebaliknya jika kebijakan itu tidak dapat diimplementasikan, terlepas dari banyaknya faktor penghambat yang ada di luar isi kebijakan itu sendiri, maka kebijakan demikian adalah kebijakan yang buruk dalam arti tidak dirancang dan diformulasikan dengan baik. Jadi tidak ada kebijakan yang baik, sementara implementasinya yang buruk. Keduanya harus menjadi satu kesatuan meskipun secara teoritik mudah dipisahkan. Jangan sampai kebijakan itu sendiri menjadi sumber persoalan, sementara sudah ada kebijakan sebelumnya yang relatif bisa berjalan baik. Kebijakan yang menjadi sumber persoalan karena hanya menjadi daftar keinginan adalah kebijakan yang tidak akurat dalam aspek perencanaan dan perumusannya. Kebijakan demikian tentu saja harus dirubah atau disempurnakan dengan mengacu pada konteks dan kondisi atau lingkungan strategik di mana kebijakan itu diimplementasikan.

Bisa saja menggunakan logika sebaliknya di mana lingkungan strategik kebijakan yang terlebih dulu harus dirubah atau menyesuaikan dengan isi kebijakan yang mengaturnya. Asumsinya kebijakan itu sudah baik dan berkualitas sebagaimana dibuktikan dalam penerapannya di daerah lain yang dianggap sukses. Ada sejumlah prasyarat yang diperlukan agar implementasinya berjalan lancar. Jika sejak awal direncanakan dan diformulasikan demikian, maka harus dipastikan bahwa sejumlah prasyarat itu bisa dihadirkan sehingga tidak muncul sikap apologi atau saling menyalahkan jika dalam implementasinya tidak berjalan maksimal seperti yang diskenariokan. Lagi lagi inilah seni dalam semua tingkatan proses pengambilan dan pelaksanaan kebijakan publik.



Perencanaan kebijakan adalah tahapan awal dalam proses dan sistem kebijakan yang harus dikaitkan dengan tahapan berikutnya yaitu bagaimana kebijakan itu nantinya diimplementasikan. Kegiatan atau tahapan perumusan kebijakan adalah bagian dari kegiatan perencanaan sebelum melakukan sejumlah langkah aksi yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Jika makna perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu, maka makna perumusan kebijakan juga kurang lebih memiliki tujuan yang sama. Benang merah berupa tujuan yang harus dicapai adalah kata kunci yang menjadi pengikat semua proses dan tahapan kebijakan publik sejak awal perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasinya.

Secara teoritik ada banyak definisi dan ruang lingkup kegiatan perencanaan. Menurut Kunarjo, (1992) kegiatan perencanaan mempunyai unsur-unsur: (1) berhubungan dengan hari depan; (2) mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis; dan (3) dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut ahli yang lain, perencanaan adalah suatu proses yang berkelanjutan dan melibatkan pembuatan keputusan atau penentuan pilihan, mengenai alternatif berbagai cara untuk mendayagunakan sumber daya yang tersedia, dengan tujuan khusus, pada saat tertentu, dimasa yang akan datang. 'Proses' merupakan sesuatu yang berkesinambungan di dalam sistem perencanaan – *planning is continuous procces*. Bahkan proses perencanaan tidak mempunyai awal dan akhir yang definitif (Webber, 1963). Proses perencanaan akan berlangsung terus menuju ke upaya penyelesaian masalah selanjutnya sesuai dengan perkembangan yang baru. Proses perencanaan akan selalu tanggap dan menyesuaikan diri dengan perkembangan di dalam masyarakat maupun berbagai sumber daya yang menunjang (Robinson 1968).

Menurut Chief J.O. Udoji (1981) formulasi kebijakan publik adalah :

*“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling*

*those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)*" (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik) (Wahab. 2002:17).

Kegiatan perencanaan dan perumusan kebijakan adalah kegiatan yang berada sebelum kebijakan itu diimplementasikan. Kedua kegiatan yang berada di awal kebijakan itu merupakan satu kesatuan, meskipun penyebutannya sering dibedakan atau digunakan secara berbauran karena masing masing memiliki keterkaitan satu sama lain. Masing-masing kegiatan yang ada di awal proses kebijakan itu merupakan kegiatan yang kompleks. Ada banyak kegiatan yang harus dilakukan dalam prosesnya seperti menjangring aspirasi masyarakat misalnya. Kegiatan perencanaan dan kemudian perumusan kebijakan adalah sebuah rangkaian kegiatan yang tidak tunggal atau berdiri sendiri dan terpisah dari kegiatan lain. Ada kegiatan lain yang sangat penting dalam prosesnya seperti melakukan identifikasi masalah dan kemudian menetapkannya menjadi sebuah permasalahan publik yang layak untuk dirumuskan dan dibahas oleh pengambil kebijakan sebelum ditetapkan sebagai kebijakan publik.

## **G. Posisi Implementasi dalam Sistem Kebijakan**

Kebijakan publik sebagai sebuah proses mencakup setidaknya tidak kegiatan utama yaitu **pertama**, dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan); **kedua**, bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan dan **ketiga**, bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi (Nugroho, 2004:100-105). Implementasi adalah kegiatan lanjutan dari kegiatan perumusan atau formulasi kebijakan. Setelah implementasi ada kegiatan yang bernama evaluasi yaitu kegiatan yang

utamanya bermaksud memberi masukan semacam umpan balik (*feed back*) agar proses implementasi menjadi lebih baik lagi dengan asumsi tidak ada persoalan terkait dengan isi kebijakan yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Terkadang isi kebijakan itu menjadi sumber persoalan, meskipun bukan persoalan yang utama. Jika dirasakan sebagai biang persoalan, maka solusinya adalah dengan merubah atau menyempurnakannya. Biasanya jika persoalan terkait isi kebijakan itu bisa diatasi atau hanya persoalan minor, maka solusinya tidak segera dibuat karena merubah kebijakan perlu proses dan terkadang memicu persoalan baru karena proses politik yang ada di dalamnya. Perubahan dalam arti membatalkan kebijakan yang sudah berlaku dan menjadi acuan implementasi bukan satu satunya cara untuk melakukan perbaikan implementasi kebijakan karena bisa dibuat kebijakan baru yang terpisah atau juga bisa dengan menambah atau sebaliknya mengurangi dengan mencabut sebagian ketentuan dan banyak lagi yang bisa dilakukan.

Implementasi sebagai sebuah proses dalam sistem kebijakan harus dicermati sebagai satu kesatuan yang tidak berdiri sendiri. Secara teoritik sering mudah dipisahkan antara bagian yang satu dengan bagian yang lain khususnya antara tahapan awal berupa perencanaan dan perumusan kebijakan hingga penetapannya hingga implementasi dan evaluasinya. Ketiga tahapan yang merupakan penyederhanaan dari banyak kegiatan yang ada di dalamnya adalah satu kesatuan yang saling melengkapi dan mempengaruhi. Jika salah satu kegiatan dianggap sebagai kegiatan yang jauh lebih penting dan menentukan, maka hal demikian sebenarnya tidak lebih dari persoalan sudut pandang. Dari perspektif sistem kebijakan tidak ada yang lebih penting dari yang lainnya, karena masing-masing memiliki kontribusi dan perannya masing-masing.

Cara pandang dan pendekatan yang sistemik sangat penting dikemukakan dalam kaitannya dengan proses implementasi kebijakan publik. Bahwa implementasi kebijakan publik itu bukan sesuatu yang berdiri sendiri atau terpisah dari sejumlah rangkaian panjang kegiatan yang terjadi sebelumnya atau yang

terjadi sesudahnya. Cara pandang yang sistemik ini memudahkan upaya untuk mencari jalan keluar persoalan jika ada masalah dalam implementasi. Tidak sedikit persoalan yang akarnya ada sejak perumusan dan pembuatan kebijakan. Sementara itu solusi dan terobosan kreatif dalam mengatasi persoalan implementasi bisa lebih mudah dilakukan jika dilakukan oleh pihak lain yang bukan menjadi pelaksana kebijakan sehingga kegiatan evaluasi menjadi sesuatu yang penting.

Evaluasi kebijakan adalah umpan balik dan bisa sekaligus merupakan alat pengawasan dan akuntabilitas implementasi. Sebagus apapun implementasi kebijakan tetap memerlukan evaluasi secara rutin. Bahkan pengawasan yang secara intensif juga harus dilakukan untuk memastikan pelaksanaan kebijakan itu tetap fokus pada tujuan yang hendak dicapai dan senantiasa taat pada aturan yang telah digariskan. Upaya pencapaian pada tujuan yang tidak memperdulikan pada ketentuan yang berlaku atau SOP bisa menjadi persoalan di kemudian hari. Evaluasi diperlukan untuk memastikan semua kebijakan yang telah ditetapkan menjadi acuan utama pelaksana kebijakan.

Evaluasi itu bisa merupakan tindakan preventif, tetapi juga bisa merupakan tindakan korektif dan bahkan represif. Tujuannya hanya satu untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan lancar, efektif dan efisien, taat hukum, memberi hasil dan manfaat yang optimal dan seterusnya sebagaimana prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Lebih dari itu evaluasi adalah kegiatan yang berperan sebagai umpan balik (*feed back*), baik bagi pelaksana kebijakan atau pengambil kebijakan. Masukan hasil evaluasi itu bisa digunakan sepenuhnya atau sebagiannya saja karena keberadaannya sebagai sumber informasi yang dianggap kredibel dan dilakukan dengan metode dan proses berdasarkan standard tertentu.

Begitu juga kegiatan formulasi kebijakan yang mengawali proses kebijakan adalah kegiatan yang penting dalam sistem kebijakan. Formulasi kebijakan adalah kegiatan untuk merumuskan atau memformulasikan kebijakan untuk kemudian dibahas sebelum disahkan atau ditetapkan sebagai kebijakan untuk

kemudian dilaksanakan. Formulasi kebijakan dimulai dengan mengidentifikasi masalah yang telah masuk menjadi agenda kebijakan untuk kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Pembahasan kebijakan adalah tahapan atau kegiatan dalam formulasi kebijakan yang sering dianggap rawan dan krusial. Pada kegiatan pembahasan dilakukan serangkaian kegiatan untuk menganalisis kebijakan dengan mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

Menurut Dunn (1998 :247-278) dalam perumusan kebijakan ada beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

### **1. Penyusunan Agenda**

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholders*.

## **2. Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## **3. Adopsi Kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

Sementara itu menurut Yezhezkhel Dror, sebagaimana dikutip Fadillah (2001:75-76) dinyatakan bahwa dalam proses formulasi kebijakan publik dapat dibagi menjadi 18 langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik yaitu :

### **1. Tahap Meta Pembuatan kebijakan Publik (*Metapolicy-making stage*):**

- a. Pemrosesan nilai
- b. Pemrosesan realitas
- c. Pemrosesan masalah
- d. Survei, pemrosesan dan pengembangan sumber daya
- e. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik
- f. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya
- g. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.

## **2. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*Policy making*)**

- a. Sub alokasi sumber daya,
- b. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas,
- c. Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas,
- d. Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum,
- e. Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut diatas, berikut keuntungan dan kerugiannya,
- f. Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik,
- g. Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut di atas.

## **3. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik (*Post policy-making stage*)**

- a. Memotivasi kebijakan yang akan diambil;
- b. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
- c. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
- d. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.

Uraian singkat mengenai formulasi kebijakan dan juga evaluasi kebijakan tersebut sekedar untuk memberi gambaran bahwa dalam sistem kebijakan itu masing-masing tahapan kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang tidak mudah dan keberadaannya tidak bisa dianggap remeh dalam sistem kebijakan. Betapapun implementasi kebijakan adalah sesuatu yang sering dianggap menjadi kunci, dengan asumsi bahwa isi kebijakan, mulai dari proses hingga penetapannya tidak ada persoalan. Kemudian dalam implementasinya juga diasumsikan lancar lancar saja dalam arti tidak ada persoalan terkait pencapaian tujuan yang diharapkan, sehingga kegiatan evaluasi kebijakan menjadi semacam justifikasi dari kegiatan implementasi. Jika ada masukan dan saran, maka hal demikian biasanya hanya berupa saran saran perbaikan kecil atau minor.

Tetapi dalam kenyataannya seringkali jauh berbeda dengan asumsi tersebut. Justru yang muncul adalah sejumlah persoalan, baik dalam proses implementasinya ataupun hasil atau tujuan yang hendak dicapai. Singkatnya implementasi kebijakan itu sering tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak kekurangan dan kelemahan yang sumber persoalannya bukan hanya pada sisi internal pelaksana kebijakan tetapi juga dai sisi eksternal, termasuk dari isi kebijakan itu sendiri yang sejak awal menjadi akar persoalan. Evaluasi kebijakan diperlukan tidak hanya menysasar pada tahapan implementasi, tetapi juga tahapan yang lain yaitu tahapan formulasi atau penyusunan kebijakan.

## **H. Implementasi Kebijakan Publik Sebagai Proses yang Berkelanjutan**

Implementasi kebijakan publik sebagai proses itu bukan hanya mengacu fenomena kegiatan yang berkelanjutan berupa rantai siklus kegiatan yang dimulai dari perencanaan atau perumusan kebijakan, kemudian implementasi dan akhirnya dievaluasi untuk kepentingan perbaikan atau bahkan penyusunan kebijakan selanjutnya. Sebagai sebuah proses maka implementasi kebijakan tidak berhenti setelah adanya evaluasi kebijakan, tetapi terus berlanjut meskipun tidak harus dibentuk kebijakan baru melainkan hanya berupa perbaikan utamanya dalam pelaksanaan kebijakan atau perbaikan terkait sejumlah rumusan kebijakan yang dianggap kurang mendukung atau menghambat pelaksanaan kebijakan.

Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses itu harus berkelanjutan dalam arti tidak berhenti karena adanya pergantian kepemimpinan. Terlepas dari siapa yang memimpin dan dalam kondisi lingkungan strategik yang mungkin berubah dari sebelumnya, maka kebijakan yang masih berlaku harus tetap berjalan. Kecuali jika kebijakan tersebut diganti dengan kebijakan lain yang sama sekali berbeda, tetapi hal demikian jarang terjadi. Fenomena yang sering terjadi adalah sejumlah perubahan dalam hal titik tekan dan hal hal yang sifatnya teknis pelaksanaan tetapi tidak



mengubah substansi mendasar yang menjadi konsiderans atau pertimbangan utama dari kebijakan tersebut.

Sebut saja misalnya kebijakan pelayanan publik dalam tata kelola sampah, maka yang kemungkinan besar berubah ketika ada pergantian kepemimpinan adalah bagaimana tata kelola sampah itu dilakukan, sementara kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan tata kelola sampah masih terus dipakai. Jika ada sedikit perubahan maka perubahan tersebut lebih terkait hal hal teknis operasional, misalnya apakah pengelolaan sampah itu dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga atau bagaimana, apakah dengan menggunakan teknologi terkini atau teknologi yang bagaimana seperti teknologi ramah lingkungan yang bagaimana dan sebagainya. Kebijakan pengelolaan sampah adalah kebijakan yang implementasinya harus berkelanjutan terlepas siapa yang menjadi pemimpin daerah.

Prinsipnya harus demikian, tetapi dalam implementasinya seringkali berbeda sehingga muncul sejumlah kasus di mana beberapa jenis pelayanan publik tertentu yang dianggap sebagai karya pemimpin sebelumnya tidak terimplementasi dengan baik dan bahkan tidak sedikit yang mangkrak alias tidak jelas kelanjutannya. Kebijakan yang menjadi acuan pelayanan masih tetap ada karena memang tidak dicabut atau digantikan dengan kebijakan lain yang merubahnya secara drastis, tetapi tidak demikian dengan pelaksanaan kebijakannya. Fenomena demikian tidak berlaku bagi kebijakan yang bersifat umum yang sejak dahulu memang menjadi acuan standard dalam pelayanan publik, tetapi tidak demikian dengan turunan kebijakan tersebut yang sifatnya lebih teknis dan operasional sangat mungkin berbeda pendekatan dan titik tekannya antara pemimpin yang satu dengan pemimpin yang lain.

Implementasi kebijakan yang tidak berkelanjutan bukan hanya merugikan publik yang menjadi target pelayanan tetapi juga merugikan organisasi karena menjadikan sejumlah sumber daya dan peralatan yang digunakan tidak berfungsi optimal. Ketika muncul fenomena kelembagaan di mana ada lembaga pelaksana kebijakan (UPT/SKPD) tertetu yang dianggap menjadi

anak emas, sementara lembaga lain merasa sebagai anak tiri atau diabaikan dan kurang dianggap penting sebagaimana yang terjadi di era sebelumnya, maka fenomena ini menjadikan implementasi kebijakan tidak berjalan optimal. Padahal acuan kebijakan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan itu masih ada dan sama sekali tidak berubah, tetapi dalam rentang waktu yang tidak terlalu lama hanya berselang beberapa tahun saja misalnya, tetapi kebijakan tersebut seolah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Acuan kebijakannya boleh sama alias tidak berubah, tetapi pelaksanaannya bisa seolah olah berhenti karena terjadi pergantian kepemimpinan yang memiliki orientasi atau skala prioritas berbeda dari pemimpin sebelumnya. Aparat pelaksanaannya masih sama, tetapi ketika pemimpin berganti, maka ada persoalan keberlanjutan implementasi yang terancam keberlanjutannya. Padahal secara konseptual implementasi kebijakan harus terus berlanjut dan tidak terganggu oleh pergantian kepemimpinan sepanjang kebijakan yang menjadi dasar acuan pelaksanaan itu masih ada. Tetapi praktiknya sering tidak demikian sehingga mengancam keberlanjutan implementasi kebijakan.

Aspek kontinuitas atau keberlanjutan implementasi kebijakan tersebut masih menjadi persoalan di banyak daerah di Indonesia, bahkan mungkin di tingkatan nasional juga demikian adanya. Lain soal jika kebijakan yang ada sebelumnya itu kemudian diganti atau dirubah mengikuti pendekatan dan visi pemimpin baru sehingga aparat pelaksana menjadi tidak ragu untuk melaksanakannya. Menjadi masalah ketika kebijakannya masih ada tetapi tidak mendapat dukungan politik penuh dari pemimpin, sehingga aparat pelaksana menjadi gamang dalam mengimplementasikannya secara tuntas.

Persoalan kontinuitas atau keberlanjutan implementasi kebijakan tersebut tidak hanya terkait soal keberlanjutan kepemimpinan, tetapi juga berkaitan dengan proses keberlanjutan dalam kebijakan itu sendiri. Keberlanjutan implementasi kebijakan harus juga dicermati dalam konteks kebijakan itu sendiri, mulai dari proses penyusunan hingga pelaksanaan dan evaluasinya. Keberlanjutan kebijakan itu harus dimaknai bahwa

prosesnya harus terus berputar dan tidak mengenal kata putus atau berhenti kecuali jika kebijakan itu dicabut atau tidak berlaku lagi. Proses yang berkelanjutan itu tidak bersifat statis dalam arti berputar di tempat itu saja, seperti tidak ada perubahan dan perbaikan. Proses yang berkelanjutan itu merupakan proses yang dinamis, sehingga sangat mungkin terjadi perubahan dan penyempurnaan agar implementasinya menjadi semakin efektif dan efisien dan memberikan hasil yang optimal.

Proses yang berkelanjutan adalah proses yang tidak mengenal kata akhir, tetapi sifatnya dinamis dengan membuka ruang selebar lebarnya untuk dilakukannya perubahan atau perbaikan, baik terhadap isi kebijakan atau terhadap implementasi dan evaluasinya. Semua itu muaranya sama yaitu pencapaian tujuan kebijakan. Artinya sebuah proses dan keberlanjutan kebijakan itu memungkinkan terjadinya perbaikan dan bahkan perubahan. Perbaikan dan perubahan tersebut bisa terkait dalam diri internal kebijakan itu sendiri baik pelaksanaannya dan juga pembuat dan evaluatornya.

Implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang berproses dan berkelanjutan sehingga tidak boleh berhenti hanya karena sudah dilaksanakan dan dianggap memperoleh hasil yang baik. Kegiatan publik adalah kegiatan yang multi faset dan multi dimensional sehingga tidak boleh berhenti hanya karena pemimpinnya berhenti atau berganti. Selama kebijakan itu masih ada dan berlaku, maka proses implementasi harus terus berlanjut dalam mencapai apa yang menjadi tujuan atau targetnya.

Kebijakan publik adalah salah satu alat (*tool*) untuk mencapai sebuah tujuan. Sementara itu untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan sebuah proses yang berkelanjutan yang melibatkan berbagai elemen dan juga langkah atau tahapan kegiatan. Semua tahapan kebijakan adalah sebuah proses, termasuk tahapan implementasi dan juga evaluasinya. Tidak ada tahapan kebijakan yang berdiri sendiri dan tidak berproses secara internal dan juga berproses melibatkan unsur unsur yang ada di luarnya karena ia adalah sebuah sub sistem dari sistem yang lebih besar yaitu kebijakan itu sendiri.

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana yang dikutip Subarsono (2005: 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 suatu 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.

Menurut Patton dan Savicky siklus proses kebijakan sebagai berikut:

1. Mendefinisikan masalah (*define the problem*).
2. Menentukan kriteria evaluasi (*determine evaluation criteria*).
3. Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan alternatif (*identify alternative policies*).
4. Mengevaluasi kebijakan-kebijakan alternatif (*evaluate alternative policies*).
5. Menyeleksi kebijakan-kebijakan pilihan (*select preferred policy*).
6. Menerapkan kebijakan-kebijakan pilihan (*implement the preferred policy*).

Sementara itu alur proses kebijakan lainnya yang kemukakan Thomas R. Dye yang dibagi menjadi:

1. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)
2. Pengaturan agenda (*agenda setting*)
3. Perumusan kebijakan (*policy formulation*)
4. Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*)
5. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*)
6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Kutipan dari sejumlah ahli tersebut hanya sekedar untuk menegaskan bahwa kebijakan itu merupakan sebuah proses, khususnya dari sisi internal kebijakan itu sendiri. Proses tersebut membentuk sebuah siklus kebijakan yang akan terus berputar sepanjang kebijakan itu ada atau diberlakukan. Tentu saja prosesnya tidak harus sama seperti di awal kebijakan itu dibuat yaitu mulai dari perencanaan hingga implementasi dan evaluasinya. Perbaikan kebijakan bisa saja dilakukan, misalnya dengan membuat kebijakan yang merupakan turunan dari kebijakan yang bersifat umum agar menjadi lebih operasional dan memudahkan implementasinya. Perbaikan atau perubahan juga bisa dilakukan pada kebijakan itu sendiri jika dianggap ada sejumlah rumusan atau ketentuan yang dianggap kurang pas dan mengganggu proses implementasinya.

# BAB 3

## Teori

# Implementasi Kebijakan

---

### **A. Kompleksitas Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah sebuah konsep yang bukan sekedar pelaksanaan dari sebuah kegiatan. Implementasi adalah sebuah proses yang rumit dan kompleks karena sesuatu yang sudah dilaksanakan tepat waktu dan sesuai dengan prosedur tidak berarti sudah terimplementasi dengan baik. Implementasi adalah sebuah konsep yang berkaitan dengan sejumlah indikator keberhasilan atau sering disebut sebagai kinerja dan pencapaian. Implementasi adalah konsep yang berusaha melihat sejumlah faktor kunci yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Ada sejumlah jenis dan bentuk keberhasilan dalam implementasi, seperti keberhasilan dalam mentaati prosedur dan SOP, keberhasilan dalam penggunaan anggaran dan keberhasilan dalam hal pencapaian sasaran atau target kebijakan.

Implementasi adalah sebuah konsep di mana ada sejumlah model yang ditawarkan. Masing masing model tersebut tidak menawarkan sejumlah prinsip yang berlawanan, melainkan hanya sedikit perbedaan dalam beberapa hal dan jumlah variabelnya. Model yang ditawarkan berusaha memberi gambaran khususnya terkait dengan sejumlah faktor yang mempengaruhi proses implementasi. Tentu berbeda dengan konsep seperti *governance* yang menawarkan sejumlah prinsip, meskipun prinsip tersebut sebenarnya sudah umum diketahui terkait dengan paradigma pemikiran tentangan tata kelola pemerintahan yang dianggap

efektif dan efisien, yang bersih, transparan dan akuntabel dan sebagainya.

Implementasi sebagai sebuah konsep telah ada jauh sebelum konsep *good governance* yang demikian populer di awal awal tahun 2000-an pasca merebaknya gelombang demokratisasi di berbagai penjuru dunia. Implementasi sebagai konsep adalah sebuah konstruksi pemikiran yang netral, dalam arti tidak merujuk secara khusus pada model sistem politik dan pemerintahan tertentu. Konsep implementasi kebijakan berusaha menjelaskan sejumlah persoalan terkait pelaksanaan kebijakan dalam mencapai tujuannya. Pada dasarnya konsep implementasi kebijakan itu berusaha menerangkan secara rinci terkait sejumlah faktor pengaruh, meskipun di dalamnya juga diuraikan sejumlah kondisi yang diperlukan agar pelaksanaan kebijakan itu bisa berjalan efektif dan efisien.

Tidak seperti konsep *good governance* yang secara eksplisit merujuk pada sistem politik dan pemerintahan tertentu dengan menawarkan sejumlah prinsip agar sebuah tata kelola pemerintahan bisa berjalan baik. *Good governance* jelas merujuk atau dianggap lebih kompatibel dengan negara demokrasi, sistem yang terbuka dan demokratis dan sebagainya. Sementara itu konsep implementasi tidak secara spesifik menyoroti sistem politik dan pemerintahan yang ada, melainkan hanya menempatkannya sebagai kontek kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi. Tidak mengherankan jika dalam beberapa kajian implementasi kebijakan ada sejumlah keberhasilan yang bisa diraih di lingkungan sistem politik yang berbeda beda.

Konsep implementasi sejak awal berusaha netral atau tidak bias pada model dan sistem politik atau pemerintahan tertentu, meskipun sistem tersebut dalam praktiknya bisa berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Konsep implementasi hanya berusaha menjelaskan bahwa ada sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi. Bisa jadi dalam perspektif dan kondisi tertentu, keberadaan sistem politik dan pemerintahan yang cenderung otoriter atau tertutup dan sentralistik mungkin memiliki efisiensi dan efektivitas yang tinggi, bahkan mungkin

melebihi apa yang bisa dilakukan negara demokrasi. Sementara itu dalam perspektif dan kondisi tertentu yang terjadi adalah fenomena sebaliknya. Konsep implementasi hanya berusaha mengkaji dan menjelaskan mengapa suatu kebijakan bisa berjalan efektif atau sebaliknya dianggap gagal dalam mencapai tujuan atau misinya.

Indonesia adalah salah satu contoh menarik terkait implementasi kebijakan di mana masing-masing rezim dan sistem politik yang dianut memiliki sejumlah kisah sukses dalam mengimplementasikan kebijakan. Baik rezim yang dianggap sentralistik dan otoritarian atau rezim dan sistem politik yang demokratis dan terbuka seperti sekarang ini memiliki sejumlah catatan keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan. Di sisi lain, tentu saja ada banyak sejumlah kegagalan dan kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan. Semua fenomena tersebut menjadi kajian yang menarik jika mengacu konsep implementasi kebijakan.

Konsep implementasi kebijakan telah lama ada dan tergolong lebih 'tua' dibandingkan konsep *good governance*. Keberadaannya telah banyak digunakan sebagai pisau analisis oleh sejumlah ahli dalam melihat proses pelaksanaan kebijakan publik dikaitkan dengan tujuan yang ingin dicapai. Karena eksistensinya yang lebih dulu ada dibandingkan dengan konsep *good governance*, maka ukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan di era Orde Baru misalnya tidak dikaitkan dengan sejumlah prinsip *good governance*. Sementara itu di era sekarang ini keberadaan konsep implementasi menjadi bagian yang saling melengkapi dengan konsep *good governance* dalam melihat kinerja dan pelaksanaan kebijakan publik.

Implementasi sebagai sebuah konsep merupakan rangkaian tindak lanjut dari pembuatan kebijakan yang berusaha mengemukakan sejumlah faktor pengaruh dan kondisi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Menurut Grindle (1980), implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat



saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Dalam perspektif aktivitas implementasi kebijakan Jones (1994: 20), menyampaikan bahwa tiga macam aktivitas utama, antara lain :

1. *Organization; The Establishment or rearrangement of resources, units and methods for putting a policy into effect.*
2. *Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
3. *Applications; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives of instrument.*

Aktivitas pengorganisasian (*organization*) merupakan suatu upaya menetapkan dan menata kembali sumber daya, unit-unit dan metode-metode yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan kebijakan menjadi hasil sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan). Aktivitas interpretasi (*interpretation*) merupakan aktivitas penjelasan substansi dan suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami, sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada.

Implementasi itu merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi. Implementasi kebijakan sangat penting diperhatikan, karena kebijakan akan tetap menjadi impian atau cetak biru jika tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Udoji (1981) dalam Abdul Wahab (1997: 59) dengan tegas mengatakan bahwa :*“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blueprints file jackets unless they are implemented.”*

Kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan karena implemen-

tasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak ke dalam realita. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Secara konsepsional, implementasi kebijakan dapat diidentifikasi sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah, baik secara individu maupun berkelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Secara umum implementasi kebijakan merupakan suatu turunan pada tataran penjabaran suatu rumusan kebijakan dan tindakan yang lebih bersifat konkrit (mikro). Dengan kata lain, merupakan pelaksanaan dari suatu keputusan atau rumusan kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknis proses implementasi baru dimulai, jika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan disusun, serta dana telah siap untuk dialokasikan guna mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pastinya tidak akan mudah mengimplementasikan kebijakan karena implementasi itu bukan sekadar melaksanakan apa yang telah digariskan. Ada sejumlah ukuran keberhasilan yang menjadi acuan dan harus diperhatikan. Ada sejumlah faktor yang mempengaruhi implementasi. Lebih dari itu implementasi harus memberikan hasil dan manfaat, sehingga bukan sekadar bagaimana melaksanakan, tetapi harus dipastikan bahwa tujuan atau sasaran yang menjadi target kebijakan bisa dicapai. Pencapaian tersebut harus ekonomis, efektif dan efisien, memberikan hasil atau *outcome* dan benefit yang besar. Jelaslah bahwa implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang kompleks dan sekaligus penting keberadaannya.

Kompleksitas implementasi kebijakan menurut Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (1986) bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh

tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin mengemukakan sebagai berikut :

*“Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control”* (Ripley, 1986:11).

Dengan mengutip berbagai pendapat para ahli, Winarno (2002: 29) mengemukakan bahwa “Suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan”. Artinya, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

Menurut Wahab (2002: 59) bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahwa kebijakan yang bagus secara konseptual dan dirumuskan melalui cara-cara yang demokratis dan melibatkan semua *stakeholders* hanya akan di atas kertas jika tidak diimplementasikan dengan baik dan dilakukan melalui proses yang benar. Faktanya tidak sedikit kebijakan publik, baik yang diterbitkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah dan lembaga publik lainnya ternyata tidak berhasil mencapai tujuan yang diharapkan. Di antara kebijakan itu ada yang hanya menjadi ‘hiasan’ dalam dokumen resmi karena tidak diimplementasikan. Bukannya tidak mau mengimplementasikan, tetapi karena ada sejumlah faktor yang mengkondisikan kebijakan yang bagus di atas kertas itu tidak bisa diimplementasikan. Misalnya karena keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia. Bisa juga

terkendala oleh perubahan sosial politik atau bahkan faktor lingkungan alam.

Semua pendapat terkait implementasi kebijakan itu intinya kurang lebih sama bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks karenanya tidak mudah untuk melakukannya. Ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan dalam mencapai tujuannya. Termasuk faktor kebijakan itu sendiri terkadang menjadi salah satu faktor utama yang menghambat pelaksanaan kebijakan karena isi yang terkandung di dalamnya dianggap bermasalah. Andaikan isi kebijakan dianggap sudah bagus, tetapi faktor lain yang berasal dari sisi internal atau eksternal pelaksana kebijakan juga bisa menjadi faktor yang menghambat proses implementasi kebijakan. Singkatnya banyak faktor krusial yang menghambat pelaksanaan kebijakan, sehingga tahapan implementasi kebijakan seringkali dianggap sebagai tahapan yang paling krusial dan menentukan keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuannya.

## **B. Dimensi dan Ruang Lingkup Implementasi Kebijakan**

Melaksanakan kebijakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku tidak berarti sebuah keberhasilan dalam implementasi, melainkan hanya sebagian dari keberhasilan tersebut karena keberhasilan tersebut harus diukur dalam konteks dan ruang lingkup yang luas. Ada dimensi hasil dan manfaat kebijakan yang harus menjadi perhatian karena aspek ini seringkali diabaikan sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pencapaian tujuan dalam mengimplementasikan kebijakan. Aspek hasil dan manfaat itu memang sulit diukur dan memang sulit dijangkau oleh pelaksana kebijakan karena banyak kendala yang menghadangnya.

Ruang lingkup kebijakan itu sangat luas karena kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi sangat luas. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang,

sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan, siapa yang melakukan dan apa yang dilakukan. Dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan, Sabatier & Mazmanian (1984: 24) menjelaskan bahwa:

*“The policy must be conceptually clear and simple, theoretically sound, and stated in terms of desired changes achieved among target groups. It is vital that the means-ends analysis actually represent real world cause-effect relationships. The policy should clearly specify who does what and how. Clear directives and organizational structures should be issued in the legislative process. Effective and recognized leadership, skilled and experienced, should be committed to the policy. Active constituency groups and policy champions within government should support the policy throughout the implementation stage. Advisory groups and legislative oversight are helpful. The Executive priority given to the policy and its goals must not fade, nor can conflicting public policies or changing conditions weaken the implementation of the policy.”*

Ruang lingkup implementasi kebijakan itu sangat luas dimensinya sehingga tidak jarang muncul penilaian bahwa sebuah kebijakan yang dianggap gagal dalam mencapai misinya, padahal jelas jelas dalam pelaksanaannya terlihat lancar lancar saja seperti serapan anggaran yang berjalan baik, waktu yang digunakan tidak molor, tidak ada ketentuan yang dilanggar, ada sejumlah wujud barang atau kegiatan yang nyata nyata dilaksanakan atau dilakukan. Tetapi keberhasilan yang demikian ini oleh sebagian orang, khususnya mereka yang menjadi target kebijakan dianggap kurang berhasil atau bahkan gagal. Disebut demikian karena mereka merasa masih sulit dalam menerima atau mendapatkan layanan, masih harus mengeluarkan biaya dan waktu yang tidak sedikit, masih merasa kurang nyaman dan aman dalam melakukannya dan sebagainya.

Fenomena demikian sering terjadi di sejumlah daerah dan bahkan negara yang tergolong masih berkembang, seperti Indonesia dan beberapa daerah yang ada di dalamnya. Fenomena tersebut jelas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan itu

memiliki ruang lingkungan yang luas terkait apa yang seharusnya dicapai. Apa yang ingin dicapai itu sesungguhnya merupakan tujuan organisasi, sehingga berulang kali dinyatakan dalam buku ini bahwa implementasi kebijakan itu bukan sekedar pelaksanaan kegiatan dalam arti telah ada sejumlah rangkaian kegiatan atas nama pelaksanaan kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang kompleks dan memang masih menjadi persoalan di semua daerah dan bahkan negara yang paling maju sekalipun. Fenomena di mana implementasi kebijakan itu tidak mudah bukan khas negara berkembang atau negara yang mulai menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik seperti Indonesia, tetapi juga menjadi fenomena di negara maju seperti Amerika Serikat. Fenomena demikian telah disinggung oleh para ahli yang menganalisis persoalan implementasi kebijakan publik. Diantara ahli tersebut adalah George C. Edwards (1980).

Sebagaimana dikutip George C. Edwards (1980 : 4), presiden AS Jimmy Carter pernah menyatakan:

*"Presiden Jimmy Carter has also been frustrated by the federal bureaucracy : Before I became president, I realized and I was warned that dealing with the federal bureaucracy would be one of the worst problem I would have to face. It has been even worse than I had anticipated. Not only have Carter's policies been stymied by vast federal bureaucracy, but the cabinet members that he personally appointed did not always carry out his wishes or do the job he wanted.*

Kurang lebih artinya Presiden Jimmy Carter telah dibuat frustrasi oleh sikap dan perilaku birokrasi pemerintah federal. Dalam pernyataannya, presiden Carter itu menyatakan bahwa sebelum ia menjadi presiden, sudah disadari bahwa tidak akan mudah ketika berhadapan dengan birokrasi pemerintah federal. Presiden merasa tidak hanya kebijakan presiden dihalangi oleh birokrasi pemerintah pusat, tetapi anggota parlemen yang ia secara pribadi menetapkan tidak selalu menyelesaikan berbagai keinginannya atau lakukan pekerjaan yang ia inginkan.

Tujuan kebijakan adalah aspek penting dalam proses implementasi kebijakan di samping aspek sasaran yang hendak dituju dan juga bagaimana atau cara mencapai tujuan tersebut. Implementasi adalah upaya untuk mencapai tujuan tersebut setelah sebelumnya ditetapkan tujuan yang jelas dan juga sasaran yang spesifik agar lebih mudah mencapainya. Menurut para ahli (Wibawa, dkk., 1994: 15), kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi.

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995: 153) mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : " *after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and goverment has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice*"...*the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies are carried out; its denotes the translation of plans into practice*" (setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ...implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan ; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan".

Membuat kebijakan adalah sebuah proses yang rumit dan seringkali menjadi faktor penghambat pelaksanaan kebijakan, tetapi pelaksanaan kebijakan adalah tahapan yang dalam praktiknya lebih rumit. Dalam kaitan ini Eugene Bardach mengatakan sebagaimana dikutip Charles O. Jones dalam bukunya

*Pengantar Kebijakan Publik* (1996), bahwa adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya menyenangkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang, termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Semua tahapan kebijakan adalah proses yang sulit, hanya saja tahapan implementasi kebijakan adalah tahapan yang dianggap paling sulit. Artinya setelah permasalahan publik dibahas dan ditetapkan sebagai kebijakan publik, maka tahapan berikutnya yang sangat penting dan sekaligus krusial adalah melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan tersebut. Jika sebuah kebijakan itu merupakan *copy paste* dari kebijakan sejenis yang ada di daerah lain dengan kasus atau persoalan yang sama, maka kegiatan implementasi kebijakan adalah sesuatu yang lebih sulit daripada proses penetapan atau pembuatan kebijakan. Namun terlepas mana diantara keduanya yang lebih sulit diwujudkan, maka tahapan implementasi kebijakan adalah sebuah proses kegiatan yang sangat sulit diwujudkan. Tidak salah jika sebagian kalangan menilai bahwa sebuah kebijakan yang sudah ditetapkan hanya akan menjadi tumpukan dokumen resmi jika tidak berhasil dilaksanakan dengan baik.

Ruang lingkup implementasi memang sangat luas sehingga membuatnya terlihat spesial dan sering menghadapi persoalan terkait pencapaiannya, apakah tergolong berhasil atau sebaliknya dianggap gagal. Ruang lingkup implementasi menjadi sangat luas karena ia bukan sekedar sebuah pelaksanaan dalam arti rangkaian tindakan lanjutan dari sebuah kebijakan yang telah ditetapkan. Rangkaian tindakan atau perbuatan itu harus dilakukan secara efektif dan efisien, harus ekonomi dan membawa hasil atau manfaat bagi mereka yang menjadi sasaran atau target kebijakan. Oleh karena itu ketepatan atau akurasi kebijakan menjadi penting agar kebijakan yang berhasil dilaksanakan itu tidak menyimpang dari sasarannya.



Ruang lingkup implementasi kebijakan yang demikian luas tersebut membuat sebuah kebijakan sering dianggap gagal atau tidak berhasil dalam pelaksanaannya. Padahal dalam proses implementasi itu nyata nyata telah dilakukan dengan baik dalam arti tidak ada prosedur yang dilanggar atau dikesampingkan. Penilaian demikian muncul ketika apa yang menjadi tujuan kebijakan itu tidak tercapai, meskipun cara mencapai tujuan itu telah dianggap berjalan baik. Implementasi adalah serangkaian tindakan atau perbuatan yang harus bermuara pada tujuan yang tepat dan mampu menysasar pada target kebijakan yang telah ditetapkan dalam kebijakan. Jika salah satunya tidak terpenuhi maka kebijakan tersebut bisa dianggap gagal dalam implementasinya, sekalipun misalnya telah mencapai sasaran yang ditetapkan. Jika proses dan prosedur dalam mencapai itu tidak dilakukan dengan benar, maka kebijakan yang demikian juga bisa dianggap gagal, karena proses dalam mencapai tujuan juga menjadi aspek penting yang harus diperhatikan sebagai faktor penilaian kinerja.

### **C. Konsep Keberhasilan Implementasi**

Pemahaman akan kompleksitas implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, tetapi tidak cukup dengan pemahaman tersebut kemudian pelaksanaannya menjadi mudah. Kompleksitas persoalan implementasi juga bukan sebuah alasan yang cukup untuk menutupi atau memaafkan jika ada kegagalan dalam implementasi kebijakan. Kompleksitas persoalan harus dipahami sebagai upaya untuk mempersiapkan diri atau mengantisipasi segala sesuatu yang dibutuhkan dalam proses pelaksanaan. Secara normatif organisasi publik adalah lembaga yang dirancang memiliki sumber daya dan kapasitas melalui sejumlah kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki atas nama publik untuk mengatasi sejumlah persoalan publik.

Jadi tidak ada alasan tidak memiliki sumber daya dan peralatan yang mencukupi sehingga tidak mampu mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan. Menjadi tugas pembuat kebijakan untuk memenuhi sejumlah kebutuhan yang

diperlukan dalam rangka implementasi kebijakan yang dibuat. Jika tidak mampu memenuhinya, maka tidak perlu dibuat kebijakan seperti yang diinginkan, kecuali jika maksudnya agar terlihat dari luar bahwa lembaga itu tidak kalah hebat melalui serangkaian kebijakan yang dibuat. Hakekat kebijakan adalah sesuatu yang hendak dilaksanakan dan dirancang untuk bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien. Jika tidak demikian maka keberadaannya hanya seperti daftar keinginan yang tidak didukung oleh seperangkat sumber daya dan peralatan untuk mengimplementasikannya.

Dalam lingkup atau perspektif yang lebih operasional yaitu organisasi pelaksana kebijakan, asumsi serupa juga berlaku. Ketika organisasi pelaksana kebijakan telah diberikan kewenangan yang besar untuk melaksanakan kebijakan, maka tidak ada alasan untuk menutupi kegagalan pelaksanaan kebijakan dibalik kurangnya sumber daya dan peralatan. Jika sudah diberikan kewenangan besar tetapi ternyata lembaga publik tidak mampu untuk mencukupi dirinya dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang demikian besar dan kompleks, maka tugas dan fungsi itu bisa dikurangi atau disederhanakan. Dalam konteks otonomi daerah di mana pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola pemerintahan, maka kewenangan tersebut bisa dipangkas atau diserahkan lagi kepada pemerintahan pusat.

Tetapi sejauh ini tidak ada daerah yang mengembalikan kewenangan yang dimiliki kepada pemerintah pusat karena merasa mampu untuk mengemban atau memikulnya. Justru yang terjadi adalah upaya meminta tambahan kewenangan dengan asumsi dengan penambahan kewenangan itu semuanya akan lebih mudah dilakukan daerah. Jika asumsinya kewenangan besar yang diberikan kepada daerah telah diikuti dengan pemberian alokasi dana dan sumber daya yang juga besar dari pemerintah pusat, maka seharusnya tidak ada persoalan terkait persoalan keterbatasan sumber daya dan peralatan. Tetapi dalam praktiknya selalu muncul persoalan ini bahwa ada persoalan terkait keterbatasan

sumber daya, baik sumber daya manusia dan juga pendanaan serta peralatan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Fenomena tersebut yang menunjukkan kompleksitas persoalan dalam mengimplementasikan kebijakan itu tidak cukup digunakan sebagai apologi atau alasan pemaaf ketika kebijakan publik sulit diimplementasikan. Pada dasarnya semua kebijakan publik memang sulit diimplementasikan dalam arti hingga mencapai tingkat keberhasilan yang optimal. Ada saja sejumlah kekurangan dan keterbatasan yang bisa diraih, meskipun sudah mengerahkan sejumlah sumber daya dan kapasitas yang dimiliki organisasi. Implementasi kebijakan publik adalah sebuah proses kegiatan yang kompleks dan karenanya sulit dilakukan, tetapi fakta demikian tidak boleh dijadikan alasan untuk tidak melakukannya secara optimal.

Implementasi kebijakan publik memiliki banyak faktor yang mempengaruhi dalam prosesnya, sehingga ada kemungkinan kegagalan dalam mencapainya. Ada banyak tujuan dan kepentingan yang ingin dipenuhi sehingga potensi kegagalannya menjadi besar. Tidak berarti kebijakan publik adalah sesuatu yang sejak awal dirancang untuk gagal mencapai misinya, tetapi justru harus dilihat dalam sudut pandang yang positif yaitu untuk mengatasi semua persoalan tersebut. Asumsinya, jika tidak organisasi publik yang melakukan, maka organisasi privat atau swasta jelas lebih berisiko jika diminta untuk melakukannya.

Implementasi adalah sebuah proses yang di dalamnya ada kemungkinan gagal, tetapi ada banyak kemungkinan untuk berhasil. Kemungkinan berhasil selalu ada, tetapi tidak dalam arti yang sempurna, mulai dari ujung hingga akhirnya. Begitu juga kemungkinan kegagalan dalam implementasinya senantiasa mengancam, sehingga pemahaman terhadap faktor faktor pengaruh dalam implementasi kebijakan menjadi sesuatu yang sangat penting untuk dipahami dan diketahui. Kegagalan dan keberhasilan adalah sesuatu keniscayaan dalam proses implementasi sehingga harus dipandang sebagai sesuatu yang alamiah.

Hogwood dan Gunn dalam Wahab (2008:62) mengelompokkan pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam 2 (dua) kategori, yaitu: *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Kebijakan yang tidak terimplementasikan adalah suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Salah satu sebabnya antara lain berupa sikap dari 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 dirasakan berada di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi kebijakan yang efektif sukar untuk dipenuhi.

Sementara itu, kebijakan publik yang tidak berhasil diimplementasikan biasanya terjadi bilamana suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya karena tiba-tiba terjadi pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut: pelaksanaannya buruk (*bad execution*), kebijakannya sendiri yang memang buruk (*bad policy*) atau kebijakan tersebut memang bernasib tidak baik (*bad luck*).

Kategori atau model keberhasilan atau sebaliknya kegagalan dalam implementasi kebijakan publik mungkin jauh lebih banyak variannya dari apa yang sering dipersepsi karena keberadaannya sangat terkait dengan konteks dan juga sudut pandang serta ukuran penilaian yang digunakan. Dalam kondisi darurat misalnya maka keberhasilan kebijakan mungkin lebih fokus pada upaya bagaimana pelayanan publik itu terselenggara secara efektif dan terlihat mengabaikan aspek efisiensinya. Misalnya dengan mengejar target kebijakan sebanyak banyaknya, mendistribusikan seluas luasnya dan sebagainya meskipun harus

dengan ongkos atau biaya yang mahal. Kebijakan yang demikian bisa dianggap berhasil dalam konteks dan kondisi tertentu dan semua pihak berusaha memaklumi.

Sekali lagi pemahaman akan kompleksitas persoalan implementasi itu bukan untuk apologi bahwa memang tidak mudah dalam melaksanakan kebijakan publik. Justru dengan pemahaman tersebut disiapkan sejumlah langkah dan persiapan untuk mengatasinya. Bukankah organisasi publik memiliki sejumlah kelebihan, baik soal sumber daya dan kewenangan dan kelebihan lain yang tidak dimiliki oleh organisasi privat. Sejumlah kelebihan itu sebanding dengan besarnya persoalan yang dihadapi dan harus diatasi. Pemahaman akan kompleksitas persoalan publik dan implementasinya itu bukan untuk apologi karena memang sejak awal diasumsikan sudah dipersiapkan sedemikian rupa. Buktinya banyak daerah atau negara lain yang sukses melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai tergambar dai kemajuan yang dicapai, efisiensi dan efektivitas dalam mengelola organisasi dan sejumlah keberhasilan lainnya.

Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik adalah sesuatu yang seringkali menjadi polemik karena sulit diukur dan banyak sudut pandang serta memiliki ukuran yang tidak tunggal. Tentu akan lebih mudah untuk melihat kegagalan atau sebaliknya keberhasilan dalam implementasi jika ada ukuran yang tunggal dan spesifik sifatnya, misalnya dengan kriteria serapan anggaran atau ketaatannya pada ketentuan hukum. Karena banyak ukuran dan bisa dilihat dari beragam sudut pandang, maka ada orang yang dengan mudah menyatakan implementasi kebijakan publik untuk jenis kegiatan pelayanan publik tertentu dianggap gagal atau tidak terimplementasi dengan baik. Namun menurut sebagian orang, khususnya yang menjadi pelaksana kebijakan apa yang dilakukannya sudah dianggap baik dan berhasil.

Munculnya beragam atau perbedaan penilaian itu tidak sepenuhnya salah atau sebaliknya sepenuhnya benar. Masing-masing pihak yang berbeda sudut pandang itu memahami bahwa ada sejumlah persoalan yang tidak mudah dilakukan dalam

mencapai keberhasilan. Mereka sadar bahwa ada sejumlah hal yang belum dicapai, tetapi dalam konteks dan mengacu kondisi tertentu mereka pantas merasa berhasil. Dalam perspektif ini nampak sebuah relativitas dalam melihat keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan publik jika tidak ada kesepakatan terkait ukuran kinerja. Bahkan jika sudah ada ukuran kinerja, maka ukurannya juga harus spesifik agar tidak menimbulkan macam macam persepsi dan sudut pandang yang berbeda secara signifikan.

#### **D. Faktor/Variabel Pengaruh Implementasi Kebijakan**

Menurut Anderson (2003:3-5) ada sejumlah elemen yang terkandung dalam kebijakan publik yaitu:

1. *The definition links policy to purposive or goal oriented action rather than random behavior or change occurrences.*
2. *Policies consist of courses or pattern of action taken over time by governmental official rather than their separate, discrete decisions.*
3. *Public policies emerge in response to policy demands, or those claims for action or inaction on some publik issue made by other actors upon government officials and agencies.*
4. *A public policy may be either positive or negative.*
5. *Public policy, at least in its positive form, is based on law and is authoritative.*

Kebijakan publik dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan, karena implementasi kebijakan publik berusaha mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak ke dalam realita, yaitu dalam bentuk kegiatan atau aktivitas. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran

(*target groups*) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan.

Masih menurut Anderson (2003:193), aktivitas interpretasi merupakan aktivitas interpretasi substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami sehingga substansi kebijakan dapat dilaksanakan dan dapat diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada, sehingga bisa disimpulkan bahwa implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi.

Menurut Hoogerwerf (1983:163) untuk berhasilnya suatu pelaksanaan kebijakan diperlukan syarat-syarat yang mendukung pelaksanaan kebijakan yaitu

1. Isi kebijakan,
2. Tingkat informasi aktor-aktor yang terlibat,
3. Dukungan bagi kebijakan,
4. Pembagian potensi.

Dari keempat syarat-syarat pelaksanaan kebijakan di tersebut dapat dijelaskan singkat sebagai berikut.

### **1. Isi Kebijakan**

Kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik apabila kebijakan itu jelas baik mengenai tujuan-tujuan yang akan dicapai cukup rinci, tersedianya sarana dan penetapan prioritas atau program kebijakan. Pelaksanaan kebijakan dapat gagal apabila isi kebijakan itu sifatnya samar-samar, kabur, tidak terinci baik sarana atau prioritas, program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Sifat kabur isi kebijakan dapat menyebabkan longgarnya pegangan dan pedoman bagi aktor pelaksana dan membuka kemungkinan timbulnya berbagai interpretasi mengenai isi kebijakan. Selain dari pada itu bila pelaksanaan mengenai isi kebijakan berlangsung lama, timbul kemungkinan terjadinya pergantian, pergeseran atau perubahan tujuan yang lebih besar.

## **2. Tingkat Informasi Aktor-Aktor yang Terlibat**

Pelaksanaan suatu kebijakan memperlihatkan bahwa aktor-aktor yang terlibat langsung, mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, karena dalam pelaksanaan kebijakan akan mengalami kegagalan apabila kekurangan informasi pada aktor objek kebijakan, misalnya masyarakat tidak mengetahui berbagai kemungkinan mengenai kewajiban yang harus mereka penuhi kepada pemerintah dan digunakan untuk apa atas kewajiban yang mereka penuhi. Kekurangan informasi mudah menimbulkan keaburan mengenai kebijakan bagi objek kebijakan dalam melaksanakan isi kebijakan. Jadi informasi merupakan salah satu unsur yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, tanpa adanya informasi, kebijakan tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan informasi dalam melaksanakan kebijakan harus jelas.

## **3. Dukungan bagi kebijakan**

Pelaksanaan kebijakan akan sulit jika pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan. Dukungan ini tergantung dari berbagai hal, seperti kurangnya informasi, kurangnya imbalan jasa dan sebagainya. Jadi untuk berhasilnya pelaksanaan suatu kebijakan diperlukan dukungan baik saran maupun biaya.

## **4. Pembagian potensi**

Pembagian potensi yang tidak seimbang antara para aktor dapat pula menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Pembagian potensi ini antara lain diferensiasi tugas, delegasi wewenang atau tanggung jawab, koordinasi dan sebagainya. Oleh karena itu untuk dapat melaksanakan kebijakan maka diperlukan pembagian potensi yang seimbang di mana di dalamnya terdapat pembagian kemampuan yang dimiliki dan mempunyai tanggung jawab masing-masing di bidangnya, hal ini akan menimbulkan kelancaran dalam pelaksanaan kebijakan.



Dalam proses implementasi kebijakan publik ada banyak faktor yang mempengaruhinya. Faktor faktor tersebut bisa berasal dari sisi internal organisasi atau dari sisi eksternal organisasi. Masing-masing sisi itu memiliki pengaruh yang tidak bisa dianggap kecil, meskipun tentu saja berbeda beda derajat atau kualitas pengaruhnya. Begitu juga masing masing faktor yang ada di kedua sisi, baik yang berada di sisi internal organisasi atau sisi sebaliknya yaitu di luar organisasi, masing-masing memiliki kualitas dan derajat pengaruh yang berbeda beda dalam proses implementasi kebijakan. Dalam konteks dan kondisi tertentu, ada sejumlah faktor tertentu yang ada di dalam organisasi yang memiliki pengaruh demikian besar. Tetapi dalam konteks dan kondisi berbeda yang terjadi di tempat berbeda bisa dianggap kurang berpengaruh.

Wahab (2002:71) yang mengacu pada pendapat Hogwood and Gunn menjelaskan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*) diperlukan beberapa persyaratan tertentu sebagai berikut :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius, yaitu beberapa kendala atau hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijakan yang seringkali berada diluar jangkauan wewenang kebijakan dan pelaksana, hambatan tersebut bisa diantaranya berupa fisik dan politis.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai, yaitu jumlah waktu dan sumber yang diperlukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan yang dibuat mencukupi,
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia, yaitu jaminan tidak terdapatnya kendala pada sumber-sumber yang diperlukan dan dilain pihak, pada setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari dengan hubungan kausalitas yang andal, yaitu tingkat pemahaman

terhadap permasalahan yang dihadapi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara penanggulangannya.

5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya, yaitu sedikitnya hubungan mata rantai dalam kebijakan memperkecil risiko kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil, dalam arti walaupun dalam pelaksanaan kebijakan harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungannya haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam tujuan, yaitu adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap tujuan atau sasaran yang akan dicapai, dan yang penting keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat, bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk memerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna, yaitu adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat program.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna, bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah atau komando dari siapapun dalam sistem administrasi itu.

Para ahli telah merinci sejumlah faktor pengaruh yang secara efektif mampu mendorong atau sebaliknya menghambat pelaksanaan kebijakan. Diantara para ahli tersebut adalah Grindle (1980) yang pada pokoknya mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (*the*

*Content of Policy*) dan konteks kebijakan (*the Context of policy Implementation*). Dari kedua variabel utama itu ada sejumlah sub variabel di mana masing-masing sub variabel memiliki peranan yang penting dalam proses implementasi kebijakan. Misalnya variabel atau faktor konteks kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan sosial politik.

Ahli lain yang model teoritik sering digunakan dalam mengkaji proses implementasi kebijakan adalah Edwards III. Dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* (1980) Edwards III menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Menurut Edwards III (1980: 1), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

*“The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affects.”*

Adapun model teoritik mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III itu mencakup empat faktor atau variabel di mana masing-masing faktor memiliki keterkaitan erat satu sama lainnya. Meskipun demikian diantara keempat faktor tersebut ada yang sering dianggap lebih penting yaitu faktor komunikasi dan sumber daya organisasi. Meskipun demikian secara teoritik masing-masing faktor tersebut diasumsikan memiliki peranan yang sama-sama penting dalam keseluruhan proses implementasi kebijakan.

Sementara itu model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh van Meter dan van Horn (1975: 145) mencakup enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan

untuk mencapai sebuah kinerja (*performance*). Sama seperti model lain yang dikemukakan oleh Grindle dan Edwards III bahwa masing-masing variabel itu memiliki peranan yang sangat penting dalam mempengaruhi proses pencapaian hasil kebijakan dalam proses implementasinya.

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Model ini berdasarkan teori yang memiliki argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi dipengaruhi sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Mereka menawarkan pendekatan yang berusaha menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*).

Model implementasi kebijakan publik lainnya adalah model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983: 21), yang disebut "*A Frame Work for Implementation Analysis*". Menurut kedua ahli ini, bahwa peranan penting analisis implementasi kebijakan publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Secara umum variabel-variabel tersebut dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori variabel bebas (Mazmanian dan Sabatier, 1983:21-30), yaitu: (1) *Tractability of the problem* (risalah tentang tingkat kesulitan permasalahan yang akan dikendalikan); (2) *Ability of policy decision to structure implementation* (kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasinya secara tepat); (3) *Non-statutory variables affecting implementation* (variabel-variabel di luar kebijakan/peraturan perundangan yang mempengaruhi implementasinya). Ketiga variabel bebas (*independent variables*) tersebut dibedakan dari tahapan atau proses implementasi yang harus dilalui, yang disebut variabel tergantung (*dependent variables*).

Semua faktor pengaruh yang dikemukakan para ahli tersebut bisa digunakan dalam membedah persoalan implementa-

si kebijakan publik, tetapi bukan sebuah jaminan bahwa akan dengan mudah diketahui akar persoalan dan pemecahannya. Organisasi publik yang melahirkan kebijakan publik adalah organisasi yang kompleks dengan banyak tujuan dan kepentingan. Ada banyak kepentingan yang saling berkompetisi dan berusaha mendapatkan pelayanan publik dalam bentuk, jumlah dan kualitas yang diinginkan. Dalam proses tersebut tentu ada banyak kendala dan hambatan karena luasnya tugas dan fungsi pelayanan yang harus dijalankan. Berbeda dengan organisasi privat yang tujuan dan orientasinya tergolong sederhana atau simpel misalnya sekedar mencari untung dalam besaran uang tertentu. Organisasi publik memiliki tujuan dan orientasi yang jauh lebih kompleks dan banyak diantaranya yang sangat sulit diukur, betapapun sudah disediakan sejumlah alat ukur dan kriteria untuk menilainya.

Keberadaan sejumlah faktor pengaruh tersebut adalah 'pisau analisa' di mana kehandalannya sangat tergantung dari penggunaannya. Tidak semua orang bisa menganalisis dengan jernih dan kemudian mencari solusi atau memecahkan persoalan. Diperlukan pemahaman yang mendalam terkait organisasi publik itu sendiri. Pemahaman itu bisa dimulai dari hal hal normatif dan terlihat sepele seperti soal tujuan dan orientasi organisasi publik, kemudian bagaimana proses perencanaan dan pembuatan kebijakan hingga disahkan. Pemahaman akan konteks kebijakan juga sangat penting karena masing-masing organisasi memiliki konteks kebijakan atau lingkungan stratejik yang berbeda beda. Yang tidak kalah penting untuk dipahami secara mendalam adalah kapasitas dan kapabilitas organisasi itu sendiri.

Karena implementasi itu bukan sekedar melaksanakan sesuatu yang sudah digariskan atau ditetapkan dalam kebijakan, maka persoalan pencapaian tujuan menjadi penting untuk diketahui. Maksudnya dengan mengetahui tujuan diharapkan proses implementasi kebijakan tidak salah arah atau menyimpang dari tujuannya. Mengenali tujuan itu tidak hanya soal pengetahuan terkait siapa atau di mana tujuan itu harus dilabuhkan, tetapi yang dimaksud sebagai tujuan itu terkait dengan hasil dan

kemanfaatan yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Sederhananya, jika kebijakan untuk membantu kelompok masyarakat miskin itu bukan hanya dianggap berhasil setelah sejumlah bantuan berhasil didistribusikan tepat kepada mereka yang tergolong miskin, tetapi juga harus dilihat terkait hasil dan manfaat bantuan tersebut sehingga tidak hanya mampu meringankan beban si miskin tetapi juga berhasil menjadi alat untuk mengangkat mereka dari jeratan kemiskinan.

Masing-masing faktor yang mempengaruhi kebijakan itu harus mampu digunakan dalam menganalisis persoalan hingga ke tingkat persoalan yang substantif dan bukan hanya aspek prosedural saja. Jika analisisnya hanya digunakan untuk 'menyentuh' persoalan yang ada di permukaan, maka gambaran persoalan yang didapat bisa tidak utuh karena tidak mampu melihat persoalan yang ada di bawah permukaan atau bahkan dibaliknya. Semua faktor itu tergantung bagaimana ia digunakan dan juga kapasitas yang menggunakan. Jika faktor faktor pengaruh itu mampu digunakan secara baik maka peta persoalan implementasi akan mudah diketahui dengan baik.

Misalnya jika faktor struktur organisasi adalah faktor yang oleh sejumlah ahli dianggap sebagai faktor yang memiliki pengaruh terhadap proses implementasi kebijakan, maka cara melihat faktor ini harus mendalam dan tidak cukup hanya aspek atau sisi permukaan atau pnggirannya saja. Misalnya setelah struktur organisasi dilakukan sejumlah perubahan dan pembenahan, dari yang sebelumnya dianggap gembrot menjadi langsing sehingga diasumsikan semakin lincah dan gesit sehingga lebih efektif dan efisien, maka keberhasilan melakukan sejumlah perubahan itu harus dicermati dalam konteks yang lebih substantif terkait hasil dan manfaatnya. Benarkah perubahan struktural itu mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas seperti biaya menjadi murah, pelayanan menjadi cepat, jangkauan menjadi luas dan sebagainya, ataukan hanya perubahan yang sifatnya struktural dan kulit luarnya saja, sementara sikap dan perilaku organisasi masih tidak banyak berubah.

## **E. Interaksi Antar-unsur dalam Implementasi Kebijakan**

Kompleksitas implementasi kebijakan publik itu selain karena ada banyak faktor yang mempengaruhi seperti faktor kebijakan itu sendiri atau faktor di luar kebijakan seperti lingkungan sosial politik. Faktor yang berada di luar kebijakan ada banyak jenis dan jumlahnya, termasuk lingkungan alam atau kondisi geografis yang mencakup di dalamnya adalah kontur wilayah, jumlah penduduk dan persebarannya. Faktor lain yang tergolong berada di luar kebijakan adalah unsur pemerintahan yang berada di luar organisasi pelaksana kebijakan, termasuk di dalamnya unsur pemerintah pusat atau instansi vertikal atau unsur sesama pemerintah daerah atau daerah otonom lainnya.

Sementara itu faktor internal yang mempengaruhi proses implementasi seperti faktor pelaksana dan juga sumber daya serta bagaimana implementasi itu dilakukan. Singkatnya ada banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, baik yang berada di sisi internal atau sisi eksternal organisasi pelaksana kebijakan. Semua faktor tersebut bisa menjadi unsur yang berdiri sendiri atau secara bersama sama saling berinteraksi mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Jika pada sub bab selanjutnya hanya difokuskan masing masing faktor yang memiliki peran dalam mempengaruhi implementasi kebijakan, maka bahasan selanjutnya dikemukakan interaksi antar faktor yang menjadi unsur kebijakan yang saling berinteraksi dalam mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Banyak unsur yang bisa digolongkan sebagai faktor eksternal atau sebaliknya faktor internal organisasi yang memiliki pengaruh terhadap implementasi. Masing-masing faktor itu memiliki banyak unsur di dalamnya, di mana masing-masing unsur itu saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Interaksi itu tidak hanya antara sesama unsur yang ada di sisi sama, misalnya sisi internal, tetapi juga interaksi diantara sejumlah unsur yang ada di sisi berbeda. Misalnya kapasitas pelaksana yang merupakan unsur dari faktor internal organisasi pelaksana yang kemudian berinteraksi dan saling mempengaruhi dengan faktor eksternal berupa lingkungan sosial politik. Kapa-

sitas pelaksana kebijakan yang merupakan unsur internal itu bisa berinteraksi secara intensif dengan unsur sosial politik yang sedang berubah, sehingga membuat proses kegiatan pelayanan publik menjadi terlihat partisan. Padahal kegiatan pelayanan publik harus dilakukan terlepas dari persoalan afiliasi politik atau harus non-partisan atau terlepas dari persoalan politik praktis seperti suksesi kepemimpinan daerah atau kegiatan partisan lainnya.

Ketika pelaksana kebijakan bersifat partisan, maka implementasi pelayanan publik besar kemungkinan akan terganggu karena terlihat diskriminatif. Lebih jauh bisa terjadi penyalahgunaan wewenang hingga korupsi. Ketika terjadi pergantian kepemimpinan daerah, maka kebijakan lama yang sebelumnya menjadi fokus perhatian pemimpin lama bisa menjadi terabaikan atau tidak mendapat perhatian seperti sebelumnya karena pengaruh sikap dan perilaku pelaksana dan juga lingkungan sosial politik yang menarik birokrasi ke dalam ranah politik praktis. Padahal kebijakan yang menjadi dasar implementasi kebijakan untuk jenis pelayanan tertentu itu tidak berubah atau tidak menjadi masalah, tetapi karena faktor unsur pelaksana yang bermasalah dan lingkungan eksternal yang juga bermasalah, maka implementasi kebijakan tersebut menjadi terganggu kinerjanya.

Mencermati interaksi antar unsur, baik yang ada dalam sisi dalam dan sisi luar merupakan sesuatu yang penting dalam melihat persoalan keberhasilan atau sebaliknya kegagalan implementasi kebijakan publik. Sangat mungkin terjadi bahwa aspek kebijakan yang menjadi acuan kebijakan itu sudah tergolong baik atau berkualitas isinya, tetapi ketika unsur pelaksana kebijakan memiliki preferensi politik tertentu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, maka ada banyak kemungkinan yang muncul. Tentu saja ada sisi positif dan sisi negatifnya atas sikap partisan yang demikian itu. Begitu juga ketika pelaksana kebijakan bersikap netral atau non-partisan, maka sikap demikian juga memiliki konsekuensi yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan.



Ada banyak unsur, baik di luar atau di dalam organisasi publik yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Masing masing unsur tersebut bisa secara sendiri sendiri memiliki pengaruh terhadap implementasi kebijakan, misalnya besaran dana dan sumber daya yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Masing-masing unsur bisa berinteraksi satu sama lainnya dan kemudian mempengaruhi implementasi kebijakan. Semua unsur itu bisa bersama sama mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Betapapun kecil pengaruh itu tidak boleh dianggap remeh atau diabaikan karena suatu saat atau dalam kondisi tertentu pengaruhnya bisa membesar dan berujung pada terhambatnya proses implementasi kebijakan.

Interaksi antar unsur kebijakan itu bisa terjadi sejak awal pembuatan kebijakan hingga ketika kebijakan itu dilaksanakan. Adanya kebijakan yang dianggap sebagai 'cacat bawaan' juga harus dicermati dari aspek interaksi antar unsur dalam organisasi publik yang berperan membuat kebijakan. Adanya afiliasi politik tertentu atau sikap tidak netral dari pelaksana kebijakan juga terkait interaksi antar unsur kebijakan. Seperti dalam kasus diskontinuitas atau ketidakberlanjutan kebijakan yang terlihat menjadi tiba tiba terhenti atau tidak lagi berjalan seperti sebelumnya ketika terjadi pergantian kepemimpinan daerah.

Fenomena yang terlihat sederhana tersebut ternyata memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan, khususnya untuk jenis kegiatan publik tertentu yang sebelumnya dianggap kental muatan politiknya. Unsur eksternal lain yang memiliki pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah konteks berupa lingkungan geografis seperti kontur kewilayahan dan jumlah serta sebaran penduduk penerima layanan publik. Di sejumlah daerah seperti Papua, kondisi tersebut jelas terasa pengaruhnya dalam implementasi kebijakan.

Interaksi antar unsur kebijakan itu tidak sebatas pada sisi internal organisasi seperti antara ketersediaan sumber daya yang berkualitas dengan dana yang mencukupi, tetapi juga terkait dengan hubungan antar lembaga, termasuk hubungan antar daerah otonom dan dengan pemerintah pusat. Banyak contoh

hubungan antar lembaga antar daerah yang mempengaruhi implementasi pelayanan publik yang berciri lintas wilayah. Begitu juga hubungan dengan pemerintah pusat ketika misalnya kebijakan yang telah disahkan ternyata dibatalkan. Atau pemerintah pusat lambat dalam mencairkan dana otonomi dan sebagai. Atau pemerintah pusat memiliki arah kebijakan yang berbeda dengan apa yang menjadi arah kebijakan daerah otonom. Dalam kasus soal penanganan banjir misalnya di mana seringkali terjadi ketidakharmonisan hubungan antar unsur pemerintahan dalam mengatasi persoalan tersebut. Juga dalam penanganan sampah di sejumlah kota besar yang secara empirik harus melibatkan sejumlah unsur pemerintahan baik pemerintah daerah setingkat atau pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Van Meter dan Van Horn (1975:471) mengemukakan beberapa unsur penting dari sebuah organisasi yang memiliki pengaruh terhadap proses implementasikan kebijakan:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan,
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana,
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif),
4. Vitalitas suatu organisasi,
5. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi,
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksanaan keputusan”.

Menurut Wahab, (1990:45), implementasi merupakan sebuah kegiatan yang memiliki tiga unsur penting dan mutlak dalam menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan meliputi :

1. Adanya program yang dilaksanakan.

2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut.

Menurut Tachjan unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu

1. Unsur pelaksana
2. Adanya program yang dilaksanakan
3. *Target group* atau kelompok sasaran. (Tachjan (2006:26).

Terlepas dari seberapa banyak unsur-unsur yang ada atau yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, maka pastinya sangat banyak jumlah dan jenisnya. Unsur itu tidak hanya berada di sisi internal organisasi yang menjadi pelaksana kebijakan, tetapi juga berada di sisi eksternal kebijakan. Di kedua sisi tersebut ada banyak unsur yang masing-masing memiliki sub-unsur yang tidak sedikit jumlahnya. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa masing-masing unsur, baik yang ada di sisi internal atau sisi eksternal itu saling berinteraksi yang ujungnya memberi pengaruh terhadap proses implementasi kebijakan publik.

## **F. Konsep dan Pengertian Dasar Implementasi**

Salah satunya adalah Eugene Bardach yang sering disebut sebagai orang yang lebih awal atau pelopor dalam mengkaji persoalan implementasi sebagai sebuah konsep. Begitu juga Douglas R. Bunker dalam paparannya di hadapan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970 yang melihat implementasi sebagai sebuah konsep. Konsep ini semakin hari semakin berkembang seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahapan dari proses kebijakan.

Diantara pakar itu adalah Van Meter Van Horn, Grindle, Edward III, Mazmanian dan Sabatier, Hogwood dan Gunn.

Jones (1984:12) mengartikan implementasi kebijakan publik sebagai *“getting the job done”* and *“doing it”*. Dari rumusan yang sederhana tersebut tidak berarti bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Tetapi pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan operasional, yang mana hal ini sering disebut dengan *resources*. Karenanya, lebih lanjut Jones (1984:13) merumuskan batasan implementasi sebagai *“a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done”*.

Pressman dan Wildavsky (1973:485) melihat bahwa *“Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goal and actions to achieving them.”* Artinya implementasi kebijakan merupakan suatu proses interaksi antara penyusunan berbagai tujuan dengan tindakan untuk mencapai sesuatu tujuan yang diharapkan. Menurut Pressman dan Wildavsky sebagaimana dikutip oleh Suriadinata (1994:42) menyebutkan bahwa implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana, tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya. Hal senada juga dikemukakan Ripley and Franklin (1990:4):

*Implementation is what happens after laws are passed authorizing a program, a policy, a benefit, or some kind of tangible output. The term refers to the set of activities that follow statements of intents about program goals and desired results by government official. Implementation encompasses action (and no action) by a variety of actor, especially, designed to put program in to effect, ostensibly in such a way to achieve goals.*

Dari pendapat Ripley dan Franklin tersebut, terungkap bahwa implementasi kebijakan merujuk pada serangkaian kegiatan atau tindakan yang menyertai pernyataan tentang tujuan dan hasil program yang ingin dicapai oleh pejabat pemerintah.

Menurut Howlett dan Ramesh (1995:153) dalam bukunya *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* mendefinisikan implementasi kebijakan, *'It is defined as the process whereby programs or policies are carried out; it donates the translation of plans into practice'*. Sementara itu menurut Van Mater dan Van Horn (1974:447) batasan implementasi kebijakan sebagai:

*"policy implementation encompasses those action by public ang private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions"*.

Mengacu kamus Webster yang dikutip oleh Dr. H. Tachjan, M.Si adalah: "Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata *"implementation"*, berasal dari kata kerja *"to implement"*. Kata *"to implement"* berasal dari bahasa Latin *"implementum"* dari asal kata *"impere"* dan *"plere"*. Kata *"implere"* dimaksudkan *"to fil up"*; *"to fil in"*, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan *"plere"* maksudnya *"to fil"*, yaitu mengisi". Selanjutnya kata *"to implement"* dimaksudkan sebagai: *"(1) to carry into effect; to fulfill; accomplast. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to. (3) to provide or equip with implements"*. Pertama, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu". Ketiga, *to implement*

dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat” (Webster dalam Tachjan, 2006:23 ).

Adapun pengertian implementasi kebijakan oleh Wahab (2002:42) adalah sebagai berikut:

“Implementasi adalah pelaksanaan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya”.

Lane (1995:99) menguraikan konsep implementasi kebijakan menjadi dua bagian penting. *Pertama*, implementasi dianggap sama dengan fungsi dari *intention, output, and outcome*. *Kedua*, implementasi juga dapat dianggap sebagai persamaan dengan fungsi dari *policy, formator, implementor, inicator and time*. Selain itu konsep implementasi memiliki dua aspek penting yakni “adanya hubungan antara tujuan (*objective*) dan hasil (*outcome*). Sisi tanggung jawab (*responsibility side*), dan proses untuk membawa kebijakan ke dalam efek yang merupakan sisi kepercayaan”.

Terkait dengan tanggung jawab dan kepercayaan dalam suatu proses kebijakan tersebut di atas, Lane (1993:103) menyatakan dua model penting dalam proses implementasi kebijakan yakni: pertama “*top down*”, memberikan tekanan pada sisi tanggung jawab; kedua model “*bottom up*”, menekankan sisi kepercayaan yang berusaha memberikan kebebasan kepada “*implementor*”, sebagai alat untuk menangani ketidakpastian dengan fleksibilitas dan pembelajaran.

Lebih lanjut, Lane (1993:197) menyebut bahwa Paul A. Sabatier sebagai perintis yang mempelajari implementasi kebijakan, khususnya analisis implementasi. Sabatier menyatakan terdapat ada dua model yang dipacu (*competing*) dalam imple-

mentasi kebijakan yakni implementasi berdasarkan *top down* dan yang berdasarkan *bottom up*.

“Paul A. Sabatier a pioneer in implementation analysis, raises some fundamental questions about the nature of implementation in a review of the present state of implemetation theory (Sabatier, 1986). Although Sabatier’s analysis of the two comottom peting models of implemen-tation top down versus bottom-up implementaion.” (Lane, 1993:90)

Kedua model yang dinyatakan Lane (1993:94) tersebut terdapat pada setiap model dari pembuatan kebijakan, seperti model elite, model proses, dan model inkrementalis yang menggambarkan pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down* dan implementasi sebagai suatu proses yang dapat disajikan dalam model sebagai berikut:

1. Implementasi sebagai administrasi yang sempurna (*implemen-tation is perfect administration*). Model ini dikemukakan oleh Hood yang merumuskan model implementasi yang meng-hasilkan implementasi kebijakan yang sempurna. Model ini mensyaratkan adanya struktur otoritas: hirarki, kepatuhan, pengendalian dan koordinasi sempurna (*perfect coordination*).
2. Implementasi sebagai manajemen kebijakan (*implementation as policy management*). Model ini dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian dengan menyatakan beberapa kondisi yang mempengaruhi keberhasilan pelaksana (*implementator*, yakni a) *technology*, b) tujuan-tujuan yang tidak *ambiquity* (berarti ganda), c) keahlian (*skill*), d) dukungan (*support*) dan *consensus*.
3. Implementasi sabagai evolusi (*implementation as evalation*). Teori proses implementasi ini sebagai redefinisi dari tujuan dan reinterpretasi dari *outcomes*, itulah evolusi. Konsep evaluasi dari implementasi berimplikasi bahwa proses implementasi tidak dapat secara sederhana dipisahkan dari tahapan-tahapan dari perumusan kebijakan, *objective* dan

*outcomes*. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi adalah tahap akhir (*endless*).

4. Implementasi sebagai pembelajaran (*implementation as learning*). Model implementasi ini merupakan suatu proses pembelajaran tanpa akhir (*an endless learning process*) di mana implementor melalui proses pencarian yang terus menerus muncul dengan fungsi yang telah diperbaiki dari teknologi program yang dapat diandalkan. Tidak ada suatu akhir yang alamiah dari proses implementasi kebijakan, karena masing-masing tahapan terdahulu, karena berdasarkan perubahan waktu, tujuan-tujuan asli sudah ditransformasikan.
5. Implementasi sebagai struktur (*implementation as structure*). Model kelima ini menyatakan bahwa struktur implementasi terdiri atas himpunan dari anggota-anggota di dalam organisasi yang melihat program sebagai kepentingan bersama mereka. Secara jelas, struktur implementasi meliputi kumpulan para aktor, yakni unit-unit yang melakukan program-program.
6. Implementasi sebagai “*outcome*” (*implementation as outcomes*). Model ini memusatkan perhatian pada implementasi sebagai “*putting policy into effect*”.
7. Implementasi sebagai suatu perspektif (*implementation as perspective*). Model ini merujuk pada gagasan yang dikemukakan oleh Walter Williams dalam Lane (1993:93) yang mengemukakan bahwa diperlukannya perspektif khusus sebagai titik awal untuk eksekusi kebijakan.
8. Implementasi sebagai suatu pemetaan bagian belakang (*implementation as backward mapping*). Model ini mengungkapkan bahwa proses implementasi melibatkan sejumlah partisipan. Analisis implementasi sebenarnya membutuhkan perhatian yang lebih terfokus kepada pihak-pihak yang bertanggungjawab pada basis kegiatan setiap hari (*day to day basis*).
9. Implementasi sebagai simbolis (*implementation as symbolism*). Model ini menegaskan bahwa tidak hanya implementor yang dapat menolak perubahan atau pendekatan bahwa tujuan dan program menurut interpretasi mereka, tetapi juga para



pembuat kebijakan (*policy maker*) dapat menganggap penting atau menguntungkan dalam mengeksekusi kebijakan, sehingga proses implementasi merupakan suatu simbolisme secara politik.

10. Implementasi bermakna ganda (*implementation as ambiguity*). Model ini implementasi kebijakannya mengalami kegagalan bukan karena adanya jurang pemisah antara pembuat kebijakan yang rasional dengan implementasi kebijakan yang tidak sempurna, karena adanya "*the loosences of policies*".
11. Implementasi sebagai koalisi (*implementation as coalition*). Sabatier dalam Lane (1993:95) mengemukakan bahwa proses impelementasi berbagai "*public*" dan "*private*" melakukan "*sharing*" keyakinan dan berusaha untuk merealisasikan tujuan-tujuan umum mereka bersama dalam proses jangka panjang dengan saling berkoalisi antar "*private*" dan "*public*"

Lane (1993:91), menyatakan ada dua konsep penting dalam implementasi kebijakan serta memiliki fokus yang berbeda, yakni

1. Implementasi sebagai tujuan akhir atau pencapaian kebijakan (*policy achievement*). Fokus dalam konsep ini adalah evaluasi, yaitu menilai (*implementation judgment*) sampai sejauh mana keberhasilan implementasi (fungsi penyelesaian/*accomplishment function*).
2. Implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan yang memberikan fokus pada prosesnya (*fungsi sebab/causal function*).

Pressman dan Wildavsky dalam (Syaukani, Gaffar dan Rasyid, 2002: 295), merumuskan implementasi sebagai "Proses interaksi diantara perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya", dan "Serangkaian aktifitas langsung yang diarahkan untuk menjadikan program berjalan", di mana aktivitas tersebut mencakup:

1. "Organisasi (*Organization*): pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.
2. "Interpretasi (*Interpretation*); menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat untuk dapat diterima dan dilaksanakan.
3. "Penerapan (*Application*); ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang dapat disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program".

Menurut Lester James P. (1987:19) implementasi kebijakan publik dapat dikonseptualisasi sebagai suatu proses suatu hasil (*output*) dan sebagai suatu akibat (*outcomes*) sebagai proses atau suatu rangkaian keputusan atributif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat. Dengan demikian, ciri esensial dari proses implementasi adalah *performance* yang tepat waktu dan memuaskan. Sebagai hasil, implementasi menyangkut tingkatan seberapa jauh tujuan yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan dan sebagai akibat, implementasi mengandung implikasi adanya beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah besar yang menjadi sasaran program atau kebijakan. Sementara itu berdasarkan cakupan atau ruang lingkungannya, Anderson (1979 : 92-93). mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek, yaitu "*Who is involved in policy implementation, the nature of administrative process, compliance with policy, and the effect of implementation on policy content and impact*" (siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dasar dari proses administrasi, kepatuhan kepada kebijakan, dan dampak implementasi pada isi kebijakan dan pengaruh dari kebijakan tersebut).

Dengan mengacu pada sejumlah konsep dasar dan pendapat para ahli tersebut dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelum-

nya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Sementara itu proses implementasi adalah kombinasi dari tanggungjawab dan kepercayaan, guna mendiskripsikan relasi antara warga negara dengan dan sektor publik secara umum, dan dalam hubungan antara politisi dengan para pejabat.

### **G. Teori Implementasi Menurut Beberapa Ahli**

Implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah sebuah konsep yang tidak hanya mengandung arti berdasarkan rangkaian kedua kata tersebut. Implementasi kebijakan sebagai sebuah konsep memiliki sejumlah landasan teoritik terutama sejumlah faktor faktor yang berperan penting dalam proses pelaksanaan kebijakan. Ada banyak faktor dan unsur yang ada di dalam masing masing faktor yang masing masing secara sendiri sendiri atau bersama sama saling berinteraksi dalam mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Masing-masing faktor dan unsur yang ada di dalamnya itu memiliki peran yang berbeda beda, tetapi keberadaannya tidak bisa diabaikan atau dianggap kecil perannya. Adakalanya faktor atau unsur yang memiliki peran kecil dalam kegiatan publik tertentu, bisa dianggap memiliki peran yang besar dalam kasus atau kegiatan yang lain.

Di antara faktor-faktor yang terlihat sederhana sampai yang rumit itu bisa berupa faktor sumberdaya manusia sampai pada struktur organisasi, dan hubungan kerja antar organisasi, mulai dari persoalan komitmen para pelaksana kebijakan. Beberapa ahli berusaha menggeneralisir semua faktor itu menjadi beberapa faktor tertentu yang dianggap merupakan representasi dari faktor dan unsur yang secara signifikan memiliki peran besar dalam implementasi kebijakan publik. Tidak mengherankan jika diantara para ahli memiliki pandangan yang beberapa diantaranya sama, atau sedikit berbeda, meskipun memiliki ruang lingkup dan dimensi yang tidak jauh berbeda dengan sejumlah ahli lainnya.

Di antara ahli implementasi kebijakan publik yang populer adalah Grindle (1980) yang memiliki pandangan mengenai implementasi kebijakan sebagai proses umum yang dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dipersifikasikan, program-program telah didesain dan telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan. Ketiga hal tersebut merupakan syarat-syarat dasar (*basic conditions*) untuk eksekusi atau implementasi terhadap suatu kebijakan. Lebih lanjut Grindle (1980:7) menyatakan bahwa:

*“In addition, because policy implementation is considered to depend on programs outcomes, it’s difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs. .... It’s success or failure can be evaluated in term of capacity actually to deliver programs as disingned, In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals”.*

Pendapat tersebut bisa dimaknai bahwa hubungan antara kebijakan dan program dalam suatu implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program yang mempunyai pengaruh terhadap *“outcome”* sebagai konsekuensi dari studi implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan senantiasa melibatkan hasil penelitian dan analisis dari pelaksanaan program yang nyata serta memiliki sarana yang dapat dijadikan sasaran kebijakan yang luas.

Secara sederhana implementasi adalah suatu konsep yang menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah seperti yang dikemukakan Grindle (1980:6) sebagai berikut:

*“In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a “delevery system”, in which specific are disigned and pursued in the expectation of arriving at particular ends”.*

Grindle (1980:6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administratif. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh aktor yang beragam, di mana keluaran akhirnya ditentukan oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui hubungan interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Dalam ranah, proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

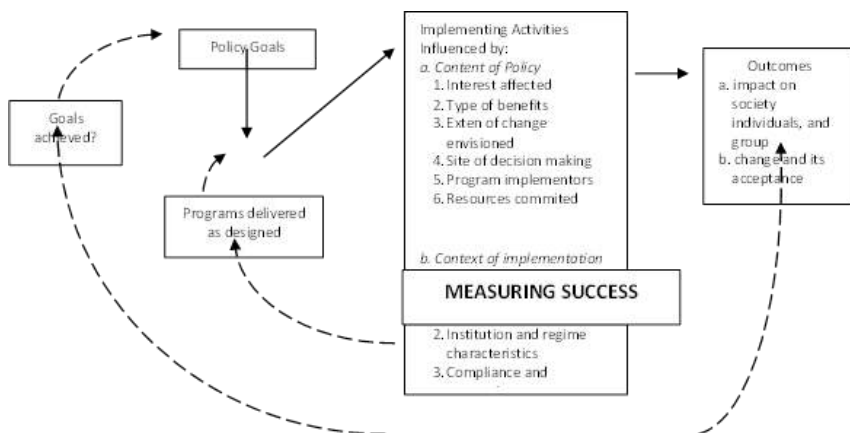
Menurut Grindle (1980) ada dua kelompok variabel utama lainnya yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan variabel konteks kebijakan (*context of policy*), variabel isi sangat berkaitan dengan kepentingan, tujuan yang hendak dicapai, sumber-sumber yang dapat disediakan dan latar belakang yang dimiliki oleh faktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Adapun variabel konteks berkaitan dengan lingkungan di mana kebijakan itu dibuat dan aktivitas administrasi dilaksanakan. Variabel konten kebijakan meliputi faktor- faktor :

1. Pihak kepentingan yang dipengaruhi
2. Jenis manfaat yang dapat diperoleh
3. Jangkauan perubahan yang diharapkan
4. Pelaksanaan pengambilan keputusan
5. Pelaksana-pelaksana program
6. Sumber daya yang tersedia

Adapun variabel konteks kebijakan meliputi faktor- faktor :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.
2. Ciri kelembagaan dan rezim.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Bagaimana model implementasi kebijakan menurut Grindle tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



**Gambar Implementasi Proses Politik dan administratif  
(Implementation as a Political and Administrative Process)  
Sumber : Merilee s. Grindle (1980:11)**

Isi kebijakan (*content of policy*) yang berkaitan dengan jenis kebijakan yang diklasifikasikan akan mempengaruhi proses implementasi itu sendiri adalah:

1. Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi,
2. Tipe keuntungan (dapat dibagi/tidak dibagi, jangka pendek/panjang),
3. Tingkat perubahan perilaku,
4. Lokasi dan implementasi (secara geografi dan organisasi),
5. Pelaksanaan program yang ditunjuk,
6. Sumber daya.

Kemudian dalam konteks kebijakan (*context of implementation*) meliputi:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor-aktor terlibat,
2. Karakteristik institusi dan rejim,
3. Kerelaan/kesediaan (*compliance*) dan responsiveness'.

Selain Grindle (1980), ahli lain yang tidak kalah populer dalam kajian implementasi kebijakan adalah Edwards III (1980). Dalam kajiannya, Edwards III (1980) mengemukakan sejumlah

variabel yang agak berbeda dengan sejumlah ahli lainnya, khususnya yang terkait dengan variabel utama implementasi. Perbedaan tersebut nyata terlihat dalam hal faktor implementasi yang menempatkan faktor komunikasi sebagai variabel atau faktor pertama yang mempengaruhi atau berperan penting dalam proses implementasi kebijakan. Justru karena perbedaan tersebut Edwards III (1980) menjadi populer dan banyak dirujuk sejumlah ahli ketika dalam melihat proses implementasi untuk jenis kegiatan publik tertentu.

Menurut Edwards III (1980:1), dalam implementasi kebijakan terdapat persoalan teknis dan persoalan manajerial, yaitu

*Policy implementation, as we have seen, is the stage of policymaking between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy for the people whom it affect.*

Dengan demikian, implementasi kebijakan publik menimbulkan konsekuensi tertentu pada masyarakat yang dituju dalam proses implementasi kebijakan publik tersebut. Konsekuensi yang dimaksud tentunya ada yang memang diharapkan karena berdampak positif, namun ada juga yang tidak diharapkan karena akan merugikan pihak tertentu.

Selanjutnya Edwards III (1981: 9-12) membahas faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Dikatakannya : “ ... *four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, dispositions or attitudes and bureaucratic structure*”. Lebih jauh ia menjelaskan tentang pengertian dari keempat faktor di atas :

*“ Communication*

*For implementation to be effective, those whose responsibility it is implemented a decision must know what they are supposed to do orders to implement policies must be*

*transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate and consistent”.*

*“ Resources*

*... important resources include staff of proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information ... and facilities (including buildings, equipment, land and supplies)”.*

*“ Disposition or attitudes*

*... if implementation is to be proceed effectively, not only must implementators know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy”.*

*“ Bureaucratic structure*

*... implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure, organizational fragmentation may hinder the coordination necessary”.*

Dari keempat faktor tersebut komunikasi ditempatkan pada posisi teratas dalam besarnya pengaruh terhadap keefektivan implementasi kebijakan. Ini berkaitan dengan interrelasi dan interaksi antara aktor perumus kebijakan (pengambil keputusan) dengan aktor pelaksana kebijakan, maupun komunikasi antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran (*target group*). Agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik maka pelaksana kebijakan harus memahami secara utuh materi kebijakan yang akan dilaksanakan, baik dari substansi teknis maupun latarbelakang historis dan filosofis dari kebijakan tersebut. Untuk itu ada tiga variabel indikator menurut Edwards III yang harus dipenuhi agar komunikasi kebijakan berlangsung secara efektif, yaitu penyampaian (*transmission*) antara komunikator dengan komunikan harus dirancang sedemikian rupa dengan menggunakan saluran-saluran komunikasi yang baik



dan sesuai dengan kondisi, serta selalu memperhatikan faktor-faktor hambatan komunikasi (*noise*) yang mungkin terjadi.

Variabel yang menempati posisi berikutnya menurut Edwards III adalah tersedianya sumber-sumber untuk melaksanakan kegiatan kebijakan, yang terdiri dari jumlah orang (*staff*), kualitas pelaksana, tersedianya informasi mengenai hal-hal yang berkaitan pelaksanaan kebijakan, tersedianya wewenang yang cukup dan diakui bagi pelaksana kebijakan serta tersedianya fasilitas yang memadai untuk mendukung pelaksanaan kebijakan baik anggaran maupun fasilitas kerja. Kapasitas yang disediakan dari sumber-sumber di atas harus sesuai dengan tingkat masalah, keluasan daya jangkauan maupun jumlah sasaran yang harus dicapai.

Variabel lain yang mempunyai tingkat pengaruh ketiga untuk keefektifan pelaksanaan kebijakan adalah variabel disposisi, yang dimaksud adalah sikap dan perilaku dari pelaksana. Karena meskipun komunikasi telah berjalan dengan baik serta ditunjang oleh kapasitas sumber-sumber yang memadai, namun apabila tidak didukung oleh sikap para pelaksana maka pelaksanaan kebijakan tidak akan efektif. Ada tiga variabel indikator dari disposisi menurut Edwards III, yaitu dimensi efek dari sikap seperti sikap ego sektoral, penempatan staf birokrasi serta dimensi faktor pendorong yang merupakan sumber motivasi bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Variabel terakhir adalah variabel struktur birokrasi, di mana untuk variabel ini Edwards III menggambarkan aspek-aspek pembagian tugas dan mekanisme pelaksanaan tugas melalui penetapan Prosedur Operasi Baku (*Standard Operating Procedure*).

Dengan mengacu pada pendapat Edwards III (1980:17) tersebut, yang dimaksud dengan komunikasi dalam implementasi kebijakan publik adalah komunikasi antara formulator kebijakan dengan implementator di lapangan, serta antara implementator dengan kelompok sasaran. Hal tersebut menyangkut komunikasi tentang substansi dari kebijakan yang akan diimplementasikan. Hal tersebut seperti pernyataan Edwards: “ *the first requirement for*

*effective policy implementation is that those who are to implement a decisions must know what they are supposed to do”.*

Keberadaan faktor komunikasi pada tataran implementasi kebijakan berkaitan dengan konsep komunikasi organisasi, dan komunikasi sosial. Komunikasi organisasi merupakan salah satu bentuk komunikasi yang memiliki perspektif luas, karena juga meliputi komunikasi pada berbagai bidang kehidupan. Faktor komunikasi menjadi hal yang sangat menentukan dalam implementasi kebijakan. Karena meskipun kebijakan yang dihasilkan telah memiliki kualitas yang baik dan bertujuan untuk terpenuhinya kepentingan masyarakat, namun apabila para implementator tidak memiliki pemahaman yang jelas, lengkap dan luas tentang makna dan tujuan kebijakan, maka tentu mereka akan menyampaikannya dengan samar-samar, sempit dan terbatas. Sehingga akibatnya dimungkinkan terjadinya sikap apriori atau bahkan terjadi penolakan kebijakan dari kelompok sasaran.

Dalam proses komunikasi kebijakan, Edwards III (1980:37) menyebutkan tiga hal yang perlu dicermati pada hasil komunikasi kebijakan yakni transmisi (*transmission*) berjalan dengan baik, kejelasan (*clarity*) materi komunikasi yakni kejelasan kebijakan dan rencana atau tahap-tahapan kebijakan, oleh siapa, bagaimana, di mana, mengapa kebijakan itu perlu diimplementasikan, dan konsistensi (*consistency*) komunikasi implementasi kebijakan yang perlu terus-menerus sampai tujuan implementasi dapat dicapai. Ketiga hasil komunikasi kebijakan tersebut dalam kerangka implementasi kebijakan memberikan pengaruh besar terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Ada tiga variabel indikator dari komunikasi dalam implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III yaitu; dimensi penyampaian (*transmission*), dimensi kejelasan (*clarity*) dan dimensi konsistensi (*consistency*). Sejauhmana ketiganya berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan, dapat diuraikan berikut ini.

### **1. Penyampaian (*transmission*)**

Unsur unsur utama yang menjadi bagian penting dari transmisi dalam komunikasi adalah terdiri dari: komunikator (*communi-*

cator), penerima (*receiver*), media (*transmitter-channel*), serta hambatan komunikasi (*noise*).

**Komunikator**, berfungsi sebagai pengambil keputusan kebijakan (*policy maker*) dan implementator kebijakan yang kenyataannya berada pada beberapa lapisan birokrasi. Menurut Ibrahim (2003:17), komunikator harus memiliki beberapa persyaratan mendasar untuk melakukan komunikasi yaitu ketrampilan mempengaruhi orang lain, memahami rumusan substansi kebijakan sebagai materi yang akan dikomunikasikan serta kepercayaan diri yang tinggi.

**Penerima**, yaitu penerima pesan atau informasi kebijakan yang dapat dikelompokkan sebagai penerima yang dikehendaki (*intended receiver*) dan penerima yang tidak dikehendaki (*unintended receiver*) (Ibrahim, dkk., 2003:40). Sedangkan Fliegel (1984) dalam Swanson (1984:80) mengemukakan bahwa ada beberapa tahapan respon yang terjadi dalam diri penerima komunikasi, tergantung pada : 1) lama barunya pesan yang dikomunikasikan, 2) cara komunikasi (persuasif atau menarik tidaknya), 3) keputusan yang diambil oleh penerima untuk mengimplementasi, mengadopsi, atau konfirmasi terlebih dahulu.

**Media**, banyak cara, metoda dan saluran komunikasi, baik secara lisan melalui pendekatan individual atau massa, maupun secara tertulis (melalui poster, brosur, leaflet, selebaran), maupun audio visual (film, TV, CD). Semakin banyak cara, metoda, dan saluran yang digunakan dalam komunikasi kebijakan, melalui kombinasi yang benar dan sasaran yang tepat, maka penerima pesan kebijakan akan semakin memahami terhadap pesan kebijakan (Ibrahim dkk, 2003:18). Deutshman (1983) yang dikutip oleh Fliegel (1984) dalam Swanson (1984:79-80) menyatakan hasil penelitiannya tentang media penyuluhan di dunia ketiga bahwa ' materi tulis kenyataannya hanya dapat mencakup penerima yang sangat terbatas jumlahnya, sehingga penyampaian tatap muka secara lisan jauh lebih baik dan efektif sekalipun mahal karena membangun komunikasi dua arah". Kehadiran sarana audio

visual seperti radio dan televisi sebagai media komunikasi memperluas cakupan jumlah penerima pesan. Sedangkan media komunikasi elektronik mutakhir seperti internet tetap berada di bawah cakupan audiovisual.

## 2. Kejelasan (*clarity*)

Informasi kebijakan yang telah disampaikan kepada penerima pesan belum tentu akan menghasilkan implementasi kebijakan dengan baik bilamana informasi yang disampaikan kurang jelas. Informasi yang tidak jelas biasanya karena informasi tersebut masih bersifat umum, global dan belum menguraikan rincian langkah dari implementasi kebijakan. Akibatnya pengambilan keputusan oleh implementator juga akan bersifat umum dan global, sehingga implementasinya menjadi tidak benar.

Disparitas informasi dalam komunikasi kebijakan dapat pula disebabkan karena tidak adanya standar informasi kebijakan yang baku, tidak adanya komunikator yang telah dibakukan kualifikasinya, serta imajinasi dan kreativitas implementator dapat menjadi penyebab fokus implementasi kebijakan menjadi bermacam-macam dan bertingkat-tingkat.

Mengenai kesalahan interpretasi dalam implementasi kebijakan sehingga mengakibatkan kesalahpahaman (*misunderstanding*), dicontohkan oleh Edwards III (1980:27) dalam kesalahpahaman atas *economic opportunity act of 1964* pada topik *maximum feasible participation*. Pada kasus ini perbedaan bahasa hukum kebijakan dan bahasa orang awam mengenai informasi kebijakan dan implementasinya perlu dicermati secara optimal.

Hal yang lain dalam ketidakjelasan komunikasi adalah disebabkan karena tidak diantisipasi perubahan (*unanticipated change*), perubahan yang benar (*true intension*), pengurangan diskresi (*reducing discretion*), keputusan pengadilan yang ambisius (*ambiguous court decision*), dan nilai fleksibilitas (*value of flexibility*) (Edwards III, 1980:31-40).

Mengenai kendala kejelasan Edwards III (1980:36-40), menyebutkan bahwa kendala kejelasan komunikasi disebabkan oleh : kerumitan ditingkat pembuatan kebijakan, adanya penentangan dari publik, tujuan yang bertentangan dan kebutuhan adanya konsensus, belum terbiasanya pada program-program baru, dan hakekat dari keputusan-keputusan pengadilan.

### **3. Konsistensi (*consistency*)**

Konsistensi komunikasi dalam rangka implementasi kebijakan sangat penting, untuk memelihara persepsi, memantapkan arah implementasi serta mempertahankan sikap implementator terhadap kebijakan, sehingga sampai pada pencapaian kinerja kebijakan yang diharapkan. Yang dimaksud dengan konsistensi disini adalah adanya kesinambungan, kesesuaian, dan keselarasan mengenai informasi yang disampaikan, baik dalam tatanan waktu maupun tatanan orang-orang yang menyampaikan.

Komunikasi yang tidak konsisten dalam implementasi kebijakan dapat terjadi akibat dari penggantian pejabat, perubahan kebijakan, pengaruh-pengaruh eksternalitas yang kuat seperti hasil evaluasi kinerja program, nilai-nilai kepentingan baik politis, sosial, ekonomi, sehingga mempengaruhi tingkat dukungan terhadap implementasi kebijakan.

Edwards III (1980:87) mengemukakan bahwa meskipun komunikasi telah berjalan dengan baik, akan tetapi bila tidak didukung dengan sumber daya yang memadai, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dalam kaitan ini Simanjuntak (1985:30) menyatakan bahwa sumber daya masukan dapat terdiri atas beraneka ragam faktor produksi seperti modal, tanah, bangunan, peralatan dan mesin, bahan baku serta sumber daya manusia.

Menurut Edwards III (1980:10) bahwa yang termasuk dengan sumber-sumber tersebut meliputi : jumlah dan kualitas staf, data informasi yang tepat dan relevan, kewenangan yang

cukup, serta fasilitas dan sarana kerja termasuk gedung, peralatan, tanah serta dukungan. Disini Edwards III tidak memasukkan faktor keuangan, sedangkan faktor perilaku yang disebutnya dengan *disposition* ditetapkan berdiri sendiri dan terpisah dari unsur sumber daya manusia.

Mengenai personil ini Edward III (1980: 54) mengatakan : “ *We must evaluate the bureaucracy, not only in terms of absolute number, but also in terms of its capabilities to perform desired task.*

Faktor kedua dari variabel sumber daya adalah tersedianya informasi yang terwujud dalam dua bentuk yaitu : (1) kejelasan mengenai langkah/ tindakan yang harus dilaksanakan dan (2) informasi dalam bentuk data yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Untuk hal ini Edwards III (1980: 63) mengemukakan :

*“ Information is second essential resources in policy implementation, this information comes in two forms. The first is information regarding how to carry out a policy. Implementators need to know to do when they are given directives to act the second form of essential information is data on the compliance of other with governmental rules and regulations”.*

Faktor ketiga dari variabel sumber daya adalah yang disebut dengan wewenang (*authority*). Faktor keempat dari kapasitas organisasi adalah tersedianya sumber keuangan (*financial capacity*) untuk membiayai kegiatan implementasi kebijakan. Mengenai kapasitas keuangan ini Goggin dkk (1990:120) mengemukakan: “*Agency capacity also requires possession of the requisite financial resource for the program. These resource are some times of two kinds. These targeted directly to clients and these spent in the process of implementation”.*

Untuk faktor sikap pelaksana in Edwards III menyebutnya dengan *dispositions*, yang dimaksudkan adalah sikap atau perspektif para implementator kebijakan, seperti dikatakan oleh Edwards (1980:89) :

*“ If implementators are well disposed to word a particular policy, they are more likely to carry out as the original decision makers intended. But when implementators attitudes or perspectives differ from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated “.*

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa perlu adanya kesamaan sikap atau perspektif antara para pengambil kebijakan (*decision makers*) atau formulator kebijakan, dengan para implementator kebijakan. Dikatakan bahwa para implementator (birokrat) secara umum mempunyai kemungkinan menyimpang dalam sikap dan perspektifnya tentang kebijakan, dan ini dapat menjadi penghambat utama bagi keefektifan implementasi kebijakan.

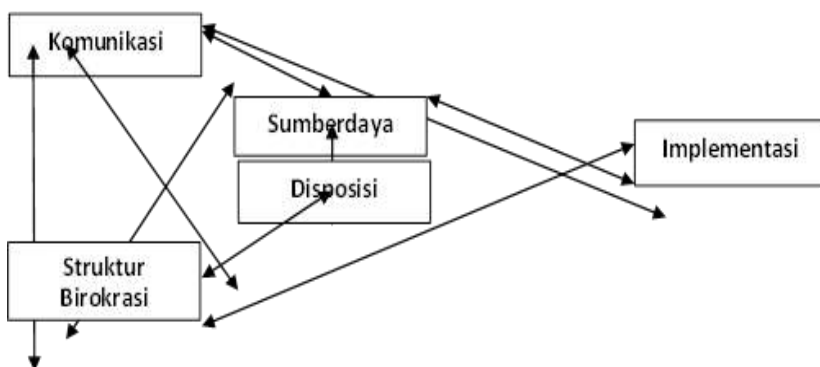
Struktur birokrasi memiliki peranan penting didalam mengefektifan implementasi kebijakan. Hal tersebut karena kegiatan tersebut: (1) melibatkan banyak orang, sehingga diperlukan upaya koordinasi dari berbagai tujuan para aktor yang mungkin berbeda-beda, (2) merubah perilaku untuk disesuaikan dengan model implementasi yang diperlukan, serta (3) agar sumber-sumber yang digunakan bersifat efektif dan efisien. Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Edwards III (1980: 11) yang menyatakan :

*“ Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, in habit change, create confusion, lead to polies working at cross purposes, and result. In important functions being over looked “.*

Dari keempat faktor tersebut sebuah kebijakan yang telah ditetapkan akan diuji dan diketahui apakah berhasil atau sebaliknya gagal dalam mencapai tujuannya. Misalnya bagaimana kemampuan pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan (mengo-

munikasikan) isi kebijakan, adanya pelaksana dan keahliannya serta fasilitas yang ada, sikap dari pelaksana serta kemampuan untuk menyusun struktur birokrasi pelaksanaan yang sesuai dengan program. Keempat faktor ini berinteraksi satu sama lain dalam mempengaruhi secara langsung pelaksanaan kebijakan, namun juga dapat berpengaruh secara tidak langsung di antara keempat faktor ini melalui dampak atau pengaruhnya satu sama lain. Semua saling bersinergi dalam mencapai tujuan dan satu faktor akan sangat mempengaruhi faktor-faktor yang lain.

Bagaimana model implementasi yang dikemukakan George C Edward III (1980) dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



**Gambar Model Implemetasi Edward III, 1980: 48**

Ahli lain yang menawarkan model implementasi kebijakan adalah Donald S. Van Meter dan Cearl E. Van Horn. Pendapat kedua ahli ini sebagaimana dikutip Wahab (2002:65) menyatakan: *“those action by pyblic or ptivate individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set for in prior policy decisions”*. Proses implementasi menurut Van Mater dan Van Horn dirumuskan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, kelompok-kelompok, pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Van Meter dan Van Horn (1975:447) merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai berikut:



*Those Action by public or private individuals (or groups) there are directed at the achievement of objectives set forth prior policy decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

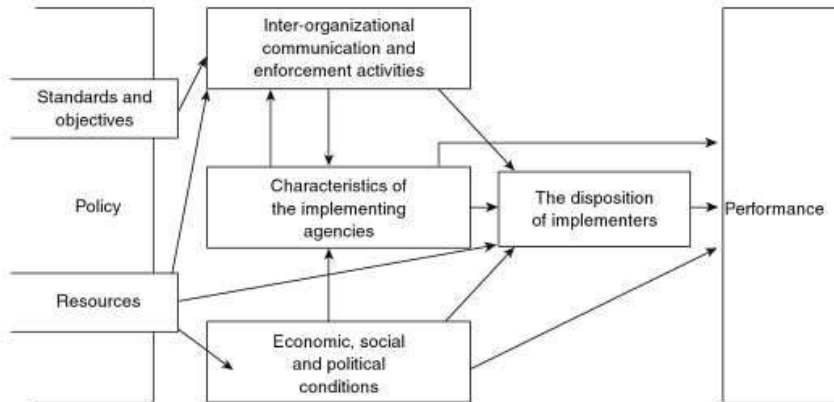
Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada beberapa Faktor yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Policy standard and objective, which ‘elaborate on the overall goals of the policy decision..... to provide concrete and more specific standard for assessing performance’* (Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan);
2. *the resources and incentive made available*, (sumber daya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik dan dapat menjelsakan nilai yang efisien);
3. *the quality of inter-organizational relationships (we find in their discussion of this, as in so much of the American literature on implemantation, an extensive discussion of aspects of federalism)*, (komunikasi antarbadan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya sering dilaksanakan rapat-rapat rutin secara berkala dengan tempat dan waktu yang telah ditetapkan, agar dapat mendukung komunikasi organisasi antar

institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan dengan kelompok sasaran yang mampu memahami serta bertanggung jawab atas program yang dilaksanakan);

4. *the characteristics of the implementation agencies, including issues like organizational control but also, going back surely to inter organizational issues, 'the agency's formal and informal linkages with the "policy-making" or "policy-enforcing" body'*, (karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung organisasi yang mendapat dukungan dari struktur (sumber daya) organisasi, nilai-nilai (budaya) yang berkembang dalam organisasi, hubungan dan interaksi komunikasi internal organisasi dalam birokrasi.
5. *the economic, social and political environment*, (lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dan ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri); dan
6. *the disposition or response of the implementers, involving three elements: 'their cognition (comprehension, understanding) of the policy, the direction of their response to it (acceptance, neutrality, rejection) and the intensity of that response'*, (sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa besar demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan, beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini).

Adapun model Van Meter dan Van Horn dapat dilihat dari gambar di bawah ini.



**Gambar Model Proses Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn**

**Sumber: Van Meter dan van Horn (1975: 463)**

Model tersebut di atas memperlihatkan bahwa variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi dan politik serta mempengaruhi juga komunikasi antar pelaksana. Variabel lingkungan sosial, ekonomi dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan. Variabel komunikasi antarbadan pelaksana memiliki hubungan dengan saling mempengaruhi dengan badan pelaksana, dan sikap pelaksana. Karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana dan kebijakan secara langsung.

Dengan mengacu pendapat para ahli di bidang implementasi kebijakan maka dapat diidentifikasi sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Masing-masing faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

### **1. Standar dan Tujuan**

Dalam setiap kebijakan publik standar dan tujuan harus senantiasa dicantumkan dengan jelas pada tiap-tiap program (Van Meter & Van Horn, 1974:464). Karena dengan jelasnya standar dan tujuan kebijakan, maka akan dengan mudah untuk

melaksanakan kebijakan. Sebaliknya akan sering terjadi kegagalan yang disebabkan oleh tidak jelasnya apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan, sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Pressman dan Widavsky dalam Van Meter & Van Horn bahwa *"implementation cannot succeed or fail without a good against which to judge it"* (Van Meter & Van Horn, 1974:464). Penetapan standar dan tujuan. Salah satunya dapat menggunakan suatu *"statement"* dari pada pembuat kebijakan (*policy maker*), yang dapat dicerminkan dalam suatu peraturan, garis petunjuk program, yang didalamnya telah dijelaskan kriteria-kriterianya untuk kepentingan evaluasi suatu kebijakan.

## 2. Sumber Daya

Van Meter & Van Horn (1974: 465) mengemukakan sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan standar dan tujuan, sumber daya kebijakan ini harus tersedia dalam rangka untuk memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Derthicks dalam Van Meter & Van Horn (1974:465), bahwa *"new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a mayor contributor to the failure of the program"*.

Seiring dengan pendapat Van Meter & Van Horn tadi, selanjutnya Edward III (1980:11) juga mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan, kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- a. Staf, dalam konteks ini setiap staf harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan. Disamping itu harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dengan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas dan pekerjaan yang ditanganinya.
- b. Dana, sumber dana sangat dibutuhkan untuk membiayai pelaksanaan dan operasional implementasi kebijaksanaan.
- c. Informasi, informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut, hal agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dan menginterpretasikan bagaimana mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Disamping itu informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.
- d. Kewenangan, kewenangan diperlukan untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.
- e. Fasilitas, fasilitas merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan yang meliputi, antara lain gedung, tanah, dan sarana yang kesemuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini, berarti ketentuan atau aturan-aturan (*laws*) tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan, dan pengaturan-pengaturan (*regulations*) yang beralasan tidak akan dikembangkan (Edward III, (1980:52).

### 3. Komunikasi Antar-organisasi & Aktivitas Pelaksana

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa setiap kebijakan publik, harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas. Agar kebijakan dalam dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Meter & Van Horn (1974:466) apa yang menjadi standar dan tujuan harus dipahami oleh individu-individu (*implementors*) yang bertanggungjawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan. Oleh karenanya standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah sering mengalami kesulitan dalam proses komunikasi yang kompleks, maka transfer berita ke bawah dalam organisasi dan/atau organisasi lain dan kepada komunikator lain sering mengalami gangguan (*distortion*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi yang sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka saat pelaksanaan kebijakan secara intensif akan lebih sulit.

Dengan demikian menurut penjelasan ini, prospek implementasi kebijakan yang efektif jangan ditentukan oleh kejelasan standar dan tujuan kebijakan saja, hendaknya dikomunikasikan kepada pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) Van Meter and Van Horn, (1974:464).

Edward III (1980:17) mengemukakan faktor komunikasi ini tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter & Van Horn di atas. Menurut Edward III komunikasi dalam implementasi kebijakan mempunyai peranan penting tidak hanya bagi implementator, tetapi juga bagi policy maker. Karena bagaimanapun juga dalam implementasi yang efektif, policy maker dalam meminta para pelaksana (*implementator*) tidak sekedar dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi lebih penting adalah adanya konsistensi komunikasi dari atas ke bawah, dalam arti arus komunikasi yang terjadi harus jelas dan tegas. Jika terjadi salah pengertian diantara mereka dalam mengimplementasikan suatu kebijakan sesuai dengan yang

diharapkan (Edward III.1980:10). Jelasnya bahwa kebigungan pelaksana akan memberikan peluang yang lebih besar, bahwa mereka tidak akan mengimplementasikan suatu kebijakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan, aturan-aturan yang dikehendaki.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi kebijakan mencakup dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), and konsistensi (*consistency*).

Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*), tapi juga kepada kelompok sasaran kebijakan dan selain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi. Karena dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi.

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan kebijakan.

Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan publik yang transmisikan kepada para pelaksana, target group, dan pihak lain yang bekentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jika mereka tidak jelas, maka tidak akan mengetahui apa yang sebenarnya dipersiapkan dan dilaksanakakan agar apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

#### **4. Disposisi Pelaksana (sikap pelaksana keputusan)**

Disposis dalam implementasi kebijakan publik ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai

kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Edward III, 1980:11). Kebanyakan para pelaksana (*implementors*) dapat melaksanakan implementasi kebijakan dengan leluasa. Alasannya adalah adanya ketergantungan mereka terhadap superioritas orang-orang yang merumuskan kebijakan, dan kompleksnya kebijakan itu sendiri.

Bagaimanapun juga, cara mana para pelaksana (*implementors*) melakukan keleluasaannya itu, sebagian besar tergantung pada kecenderungan (*disposition*) mereka terhadap suatu kebijakan. Kemudian sikap mereka itu, akan dipengaruhi oleh pandangan terhadap suatu kebijakan dan tata cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan peribadinya. Van Meter & Van Horn sedikit berbeda dalam menyoroiti disposisi ini. Mereka mengawali bahwa variabel-variabel sebagaimana telah diuraikan terdahulu, masih harus disaring (*be filtered*) lebih dahulu melalui persepsi dari para pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat memengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, netarality and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1974,472).

Pemahaman dan maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting, karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika pelaksana (*officials*) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1974,473).



Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat memengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan, keuangan atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

## 5. Karakteristik Pelaksana/Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena adanya ketidak efisienan struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*) (Edward III, 1980:125). Struktur birokrasi ini, mencakup aspek-aspek seperti, struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, hubungan organisasi dengan organisasi luar dan lain sebagainya. Karenanya, struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*Standard Operating Procedure*).

Dimensi fragmentasi (*fragmentation*) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, di mana para pelaksana kebijakan akan punya kesempatan yang besar berita/ instruksinya akan terganggu. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidak efisienan dan pemborosan sumberdaya langka.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks, perlu adanya kerja sama yang baik dari banyak orang. Oleh karenanya dengan adanya fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah), dapat merintangai koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks, dan dapat memboroskan sumber-sumber langka, adanya perubahan yang tidak diinginkan (perubahan-

perubahan tidak seperti biasanya), menciptakan kegaduhan, kebingungan, yang kesemuanya itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dimensi berikutnya struktur adalah menyangkut masalah standar prosedur operasi (*standard operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumber daya. Disposisi dan stuktur birokrasi sebagaimana disebutkan di atas akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik.

## **6. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik**

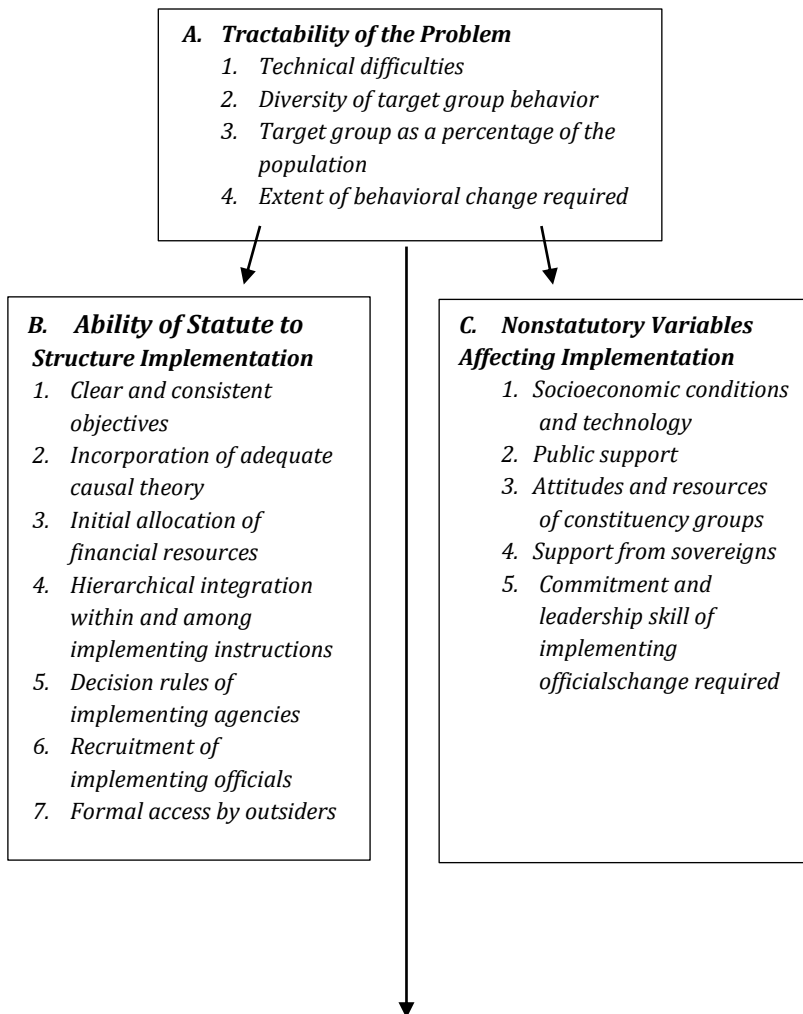
Selain kelima faktor di atas, salah satu faktor lain yang dinilai memiliki pengaruh yang kuat dalam model implementasi kebijakan adalah faktor di luar organisasi pelaksana itu sendiri, yang secara nyata memiliki hubungan kuat dengan organisasi pelaksana, faktor eksternal ini meliputi faktor sosial kemasyarakatan, faktor kondisi ekonomi dan faktor sosial politik yang melingkupi organisasi pelaksana implementasi kebijakan.

Mazmanian & Sabatier dalam *A Framework for Implementation Analysis* (1984: 18-42), menyatakan 3 (tiga) kategori utama variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan, yaitu:

1. *The tractability of the problem(s) being addressed*, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan,
2. *The ability of the statute to structure favorably the implementation process*, yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives*, yaitu pengaruh langsung

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

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (*independent variabel*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*intervening variabel*), sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini:



#### ***D. Stages In the Implementation Process (Dependent Variables)***



**Gambar Variables Involved In The Implementation Process**  
**Sumber: Mazmanian & Sabatier (1984:22)**

Dalam menganalisis implementasi kebijakan, sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah diajukan oleh Anderson (2003:3), maka selanjutnya Anderson (2003: 195) mengambil pendekatan yang lebih memfokuskan pada administrasi publik atau pemerintahan, yang dapat dilihat dari tujuh (tujuh) faktor: (1) pelaksana implementasi, (2) administrasi organisasi, (3) administrasi politik, (4) administrasi pembuatan kebijakan, (5) teknik implementasi, (6) sumber daya, dan (7) kepatuhan (*compliance*).

Berikut diuraikan masing-masing faktor dalam implementasi kebijakan tersebut.

#### **1. Faktor Pelaksana Implementasi**

Dalam sistem politik modern, implementasi kebijakan secara formal merupakan kewenangan sejumlah pelaksana dari lembaga pemerintah (*administrative agencies*) yang sekarang diacu sebagai birokrasi. Anderson (2003: 196) menyatakan bahwa tugas dari *administrative agencies* ini adalah memungut pajak; mengoperasikan kantor pos, sekolah, rumah sakit, penjara; mengatur bank, perusahaan listrik dan air minum, dan produk pertanian; membangun dan memelihara jalan; mengawasi makanan dan minuman serta obat-obatan; dan berbagai macam layanan lainnya. Tugas-tugas pemerintahan seperti itu sangat mempengaruhi masyarakat secara langsung daripada lembaga pemerintah itu sendiri.

Edward III (1980:17) menjelaskan agar implementasi dapat berjalan dengan efektif, para pelaksana harus mengetahui apa tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi

kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat dan mereka harus menjadi jelas, akurat dan konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian di antara mereka dalam mengimplementasikan kebijakan, dan hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dalam hal ini, kebingungan para pelaksana akan memberi peluang yang lebih besar bahwa mereka tidak akan mengimplementasikan suatu kebijakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan, aturan-aturan yang dikehendaki. Demikian juga, para pembuat kebijakan, dalam rangka mengamanatkan kebijakannya kepada pelaksana kebijakan, tidak hanya sekedar melalui petunjuk-petunjuk atau perintah-perintah semata, akan tetapi mereka harus melakukan komunikasi dua arah dengan para pelaksana kebijakan.

Administrasi berkaitan dengan implementasi keinginan pemerintah (negara), dengan mengefektifkan kebijakan publik yang telah ditentukan. Administrasi memfokuskan pada apa yang terjadi di lapangan, bukan mengenai apa yang seharusnya terjadi, sehingga dapat memfokuskan pada identifikasi cara-cara yang paling efektif dalam mengimplementasikan kebijakan. Aktor utama yang berperan langsung dalam implementasi kebijakan adalah pegawai pemerintah yang memiliki kewenangan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Anderson (2003: 198) menyebutnya agen pelaksana (*administrative agencies*). Pegawai pemerintah itu dapat berasal dari satu atau beberapa departemen, dinas, atau lembaga pemerintahan lainnya. Selain itu, terdapat pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam melakukan implementasi suatu kebijakan tertentu, seperti pembuat kebijakan (*legislature*) dari badan-badan legislatif dan yudikatif; kelompok-kelompok yang berpengaruh seperti berbagai komite, asosiasi dan akademisi; dan organisasi kemasyarakatan lainnya di tingkat daerah dengan berbagai komunitasnya.

## 2. Faktor Administrasi Organisasi

Setiap lembaga pemerintah memiliki struktur yang relatif berbeda, termasuk struktur organisasinya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Perbedaan ini juga mencakup gaya operasi, keahlian dan kompetensi pegawai (yang dibahas secara khusus dalam dimensi Sumber Daya, termasuk sumber daya finansial), dukungan politik (termasuk dukungan partai politik, yang secara khusus dibahas lebih mendalam pada dimensi Administrasi Politik), orientasi kebijakan, dan bahkan kedekatan dengan masyarakat (publik). Anderson (2003: 202) menyatakan bahwa dimensi organisasi ini pada gilirannya sangat berpengaruh terhadap bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan dan seberapa efektif implementasi kebijakan tersebut. Dalam hal ini, Grindle (1997:23) menekankan bahwa proses pengorganisasian itu harus melalui pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, reformasi kelembagaan dan adanya *technical assistance*.

Turner & Hulme (1997:34) menekankan bahwa negara-negara yang memiliki layanan publik dan pemerintahan dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap perkembangan ekonomi dan stabilitas politik. Dalam hal ini, administrasi pemerintahan dan pemberian layanan publik senantiasa terus ditantang untuk berubah dengan penerapan *new public management* (NPM) dan gagasan '*reinventing government*'. Berbagai tantangan yang dihadapi pelaksana kebijakan harus didukung dengan adanya perubahan struktur organisasi seperti NPM tersebut. Jenis dan kecepatan inisiatif reformasi kebijakan dan implementasinya sangat dipengaruhi oleh '*configuration of power*'. Dengan kata lain, struktur organisasi yang efektif dapat mempengaruhi setiap unit pelaksana kebijakan sehingga resistensi, keterlambatan, manipulasi, dan hal-hal lain yang menjadikan inefektivitas organisasi dapat diminimalkan.

Dengan adanya berbagai perbedaan dalam struktur organisasi dan karakteristik kerja pelaksana, diperlukan

adanya koordinasi yang erat antar organisasi pelaksana, baik secara vertikal maupun horizontal. Pendekatan dan teknik tertentu terhadap masyarakat sasaran juga sangat menentukan isi dan dampak dari kebijakan dan bagaimana implementasinya secara nyata di lapangan. Haggard & Kaufman (1992:51) menyatakan bahwa pejabat pemerintah memainkan peran penting sebagai aktor (pelaksana) implementasi kebijakan di lapangan. Pelaksana tersebut memiliki kewenangan atas agenda implementasi kebijakan. Struktur organisasi kelembagaan politik dan tata kelola pemerintah itu sendiri mempengaruhi kapasitas pemerintah dalam kaitannya dengan berbagai kepentingan. Struktur administrasi kelembagaan yang baik memiliki dampak terhadap kepentingan masyarakat dalam kaitannya dengan agenda implementasi kebijakan.

### **3. Faktor Administrasi Politik**

Lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan implementasi kebijakan tertentu dapat terdiri atas satu atau beberapa lembaga. Seberapa efektif pegawai pemerintah dalam lembaga pemerintahan tersebut mengemban mandat resmi dan apa yang telah dan belum dicapai oleh mereka itu pada dasarnya dipengaruhi oleh adanya kerja sama dan dukungan politik yang didapatkannya. Mooij (2003:12) menyatakan bahwa keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan sering disebabkan oleh adanya intervensi politik dari pihak yang berkepentingan (misalnya partai politik yang berkuasa) atau kurangnya '*political will*' dari pemerintah, atau faktor-faktor eksternal lain yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung dengan proses kebijakan itu sendiri secara keseluruhan.

Pihak-pihak yang pro terhadap kebijakan tersebut senantiasa berupaya mendukung dan mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan efektif. Pihak-pihak oposisi (partai politik atau komunitas) yang merasa dirugikan dengan adanya kebijakan tersebut biasanya akan menghambat implementasi kebijakan yang pada gilirannya dapat menghambat efektivitas

implementasi kebijakan tersebut. Sinergi antara pemerintah, sistem politik yang berkuasa, dan masyarakat sasaran kebijakan dapat menjadi suatu katalisator untuk keberhasilan implementasi kebijakan dalam suatu lingkungan yang menguntungkan semua pihak. Dalam penelitian ini, dimensi Administrasi Politik dapat dicirikan dengan adanya orientasi kebijakan, cakupan kebijakan (nasional, provinsi, lokal), serta dukungan dan hambatan politik.

#### **4. Faktor Administrasi Pembuatan Kebijakan**

Dalam perumusan suatu kebijakan, lembaga pemerintahan tertentu seringkali berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan pada tahap legislatif. Mereka memiliki kemampuan untuk membuat keputusan dan membentuk kebijakan, yang dilakukan untuk kepentingan tertentu. Pembuatan suatu kebijakan harus selaras dengan kebijakan lain yang dikeluarkan sebelumnya. Dilihat dari sudut pandang birokrasi, Edwards III (1980:34) menekankan adanya kemampuan pembuat kebijakan dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan itu sendiri, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan suprastruktur (legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun lembaga kenegaraan lainnya).

Dalam pembuatan kebijakan, Haas (1992:12) menekankan adanya koordinasi kebijakan dan partisipasi dari berbagai komponen dalam jaringan koordinasi tersebut, khususnya bila pembuatan kebijakan berada dalam lingkungan yang kompleks dan kondisi yang tidak pasti. Keterlibatan komunitas profesional dan koordinasi mereka dengan birokrat dan kelompok yang berkepentingan sangat diperlukan mulai dari perumusan sampai evaluasi kebijakan. Koordinasi yang efektif dapat memberikan informasi serta interpretasi yang berguna bagi pembuat-keputusan yang senantiasa berhadapan dengan sejumlah isu yang kompleks dan ketidakpastian sehingga menghasilkan suatu pola kebijakan yang dinilai dapat secara efektif untuk diimplementasikan.



Dimensi administrasi pembuatan kebijakan ini berkaitan dengan (1) pembuatan keputusan, yang mencakup adanya desentralisasi kewenangan, ketanggapan terhadap kekuatan eksternal, serta koordinasi dan partisipasi profesional atau konsultan dalam aktivitas implementasi; dan (2) Pola pembuatan kebijakan, yang mencakup interpretasi kebijakan, penyesuaian kebijakan dalam situasi tertentu, penguatan dengan peraturan lain, dan dukungan dari program lain yang relevan.

## **5. Faktor Teknik Pengendalian Implementasi**

Kebijakan dibuat untuk kepentingan masyarakat sasaran. Kebijakan ini dapat bersifat promosi, pengaturan, pelarangan, redistribusi, atau bentuk lainnya. Apapun bentuk kebijakannya, semua itu tidak terlepas dari adanya pengendalian dari pihak-pihak tertentu agar implementasi kebijakan itu dapat berjalan dengan lancar dan dapat memberi dampak sesuai dengan harapan. Pada intinya, teknik pengendalian dan teknik implementasi yang tepat harus dilakukan oleh lembaga pemerintah dan implementor terkait. Untuk kepentingan penelitian ini, beberapa teknik pengendalian dan teknik implementasi mengacu pada: bentuk tindakan yang tidak memaksa, inspeksi untuk memastikan kesesuaian dengan standar dan harapan, tingkat kuantitas dan kualitas layanan, prosedur informal secara langsung kepada masyarakat sasaran, dan perlunya sanksi dan penghargaan bagi pelaksana dan/atau masyarakat sasaran.

## **6. Faktor Sumber Daya**

Dimensi sumber daya ini merupakan bagian penting dalam proses pembuatan kebijakan, mulai dari perencanaan sampai evaluasi kebijakan. Jones (1984:166) menyatakan bahwa sumber daya diperlukan dalam upaya mewujudkan dan merealisasikan kebijakan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Sumber daya yang dimaksud di sini mencakup kompetensi pelaksana/ im-

plementor, ketersediaan dan kecukupan dana, serta kelengkapan fasilitas (sarana dan prasarana) di lapangan.

Tinggi rendahnya kompetensi pelaksana setidaknya akan menentukan tingkat efektivitas pelaksanaan program. Kurangnya sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu kebijakan dapat menyebabkan implementasi menjadi tidak efektif. Implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:53), bahwa: *“Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementers lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective”*. Penganggaran dan alokasi dana yang tidak tepat dapat menghambat implementasi, demikian pula dengan kurang optimalnya fasilitas untuk mendukung implementasi.

## 7. Faktor Kepatuhan

Semua kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengendalikan perilaku manusia dalam berbagai cara untuk mengajak orang bertindak sesuai dengan aturan atau tujuan yang dicanangkan pemerintah. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundang-undangan yang baik ialah kemampuan untuk memadukan hierarki badan-badan pelaksana. Sistem yang longgar memungkinkan terjadinya perbedaan-perbedaan perilaku kepatuhan cukup mendasar di antara pejabat pelaksana dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan modifikasi/perubahan-perubahan tertentu sejalan dengan rangsangan atau insentif yang muncul di lapangan.

Jika kepatuhan terhadap kebijakan tidak dicapai (terdapat ketidakpatuhan), jika orang terus bertindak dalam cara yang tidak teratur, jika orang terus menghindari dari kebijakan yang telah diimplementasikan, maka kebijakan itu tidak akan ada gunanya. Oleh karena itu dimensi kepatuhan ini menjadi sangat penting. Dimensi kepatuhan menurut Anderson

(2003: 231) dapat dilihat dari aspek kepatuhan pelaksana, kepatuhan sasaran, penyebab kepatuhan, dan penyebab ketidakpatuhan.

# BAB 4

## Pelayanan Publik yang Implementatif dan Inovatif

---

### **A. Inovasi Pelayanan: Paradigma Baru Pemerintahan Daerah**

Pelayanan publik yang dapat diimplementasikan dengan baik itu bukan sekedar karena pelayanan tersebut dapat dijalankan sebagaimana SOP atau ketentuan yang berlaku, tetapi juga harus mampu memberikan hasil dan manfaat yang besar dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Lebih dari itu pelayanan tersebut harus dilakukan secara kreatif dan inovatif sebagai wujud dari sikap prakarsa dari pelaksana kebijakan. Sikap demikian adalah salah satu inti dari otonomi daerah selain sikap-sikap lain seperti sikap kemandirian dan keberdayaan.

Sikap dan perilaku yang kreatif dan inovatif adalah wujud dari tumbuh kembangnya prakarsa dan kemandirian daerah dan masyarakatnya. Sikap-sikap demikian menjadi salah satu pembeda dengan model otonomi sebelumnya, meskipun secara normatif sejumlah sikap dan perilaku inovatif tersebut juga disematkan dalam kebijakan otonomi daerah yang berlaku sebelumnya, hanya saja tidak dicantumkan secara eksplisit. Kebijakan otonomi daerah yang berlaku pasca-reformasi dengan jelas dan tegas mencantumkan sejumlah prinsip dasar yang menjadi dasar pemberian otonomi, salah satunya adalah untuk menumbuhkembangkan sikap prakarsa dan kemandirian disamping sejumlah alasan lain yang berlatar kepentingan sosial politik dan sosial budaya.

Paradigma baru otonomi daerah yang berlaku pasca reformasi dengan jelas mengusung besarnya kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom dalam mengelola daerah dan mempertanggungjawabkan kewenangannya. Seiring dengan besarnya kewenangan tersebut juga diberikan sejumlah dana otonomi dalam jumlah besar, baik dalam bentuk dana perimbangan dana alokasi khusus dan dana dana lainnya. Semua itu sebanding dengan besarnya tanggung jawab atau kewajiban dalam menyelenggarakan layanan publik yang sebagian besar memang telah diserahkan kepada daerah otonom untuk dikelola dan dipertanggungjawabkan.

Otonomi daerah yang mengusung paradigma baru dalam mengelola pemerintahan daerah itu bukan hanya soal besarnya kewenangan beserta dana yang menyertainya, tetapi juga menuntut perubahan sikap dan perilaku dalam memberikan layanan publik. Jika di era sebelumnya, sikap dan perilaku pemberi layanan terlihat pasif dan hanya menunggu arahan dan petunjuk dari atasan yang memberi kewenangan, maka sikap dan perilaku demikian harus dirubah menjadi aktif, kreatif dan inovatif. Sikap sikap demikian adalah sebuah cerminan dari sikap yang tumbuh dan berkembang karena ada prakarsa yang muncul dari kemandirian dan keberdayaan masyarakat dan daerah otonom.

Jika banyak buku yang berkaitan dengan otonomi daerah berkuat pada persoalan kewenangan daerah otonom, maka buku ini berusaha melihat dari aspek lain yaitu salah satu bagian yang dianggap penting dari prinsip dasar otonomi daerah, khususnya yang berkaitan dengan sikap prakarsa yang diwujudkan dalam bentuk sikap aktif, kreatif dan inovatif pemerintah daerah dalam menyelenggarakan layanan publik yang berkualitas. Jika kewenangan yang besar berkaitan dengan sebuah kemandirian dalam mengelola tugas dan fungsi daerah, maka tidak demikian dengan sikap prakarsa yang membutuhkan 'kekuatan dari dalam' dan harus diwujudkan dalam bentuk sikap aktif, kreatif dan inovatif.

Bayangkan kewenangan besar yang dimiliki pemerintah daerah jika dikelola tanpa inovasi dan prakarsa, maka otonomi daerah tidak lebih dari soal bagi bagi kewenangan dan bagaimana

menggunakannya. Kewenangan besar harus digunakan secara kreatif dan inovatif, namun tidak dalam arti untuk menyalahgunakan atau memperdagangkannya. Kreativitas dan inovasi diperlukan karena pada hakekatnya anggaran yang tersedia itu terbatas dibandingkan dengan banyaknya kebutuhan dan harapan. Begitu juga dengan kewenangan yang besar yang ada akan terasa masih kecil dan kurang dibandingkan dengan banyaknya persoalan yang harus diselesaikan dan diatasi.

Inovasi atau kreativitas dan prakarsa bukan hanya terkait dengan sesuatu yang berhubungan teknologi, tetapi terkait dan berhubungan dengan semua hal dan semua persoalan yang dihadapi masyarakat dan pemerintah. Pada prinsipnya, semua persoalan harus dikelola secara kreatif dan inovatif. Inovasi dan kreativitas yang merupakan wujud nyata dari sebuah prakarsa dan keswadayaan itu merupakan kebutuhan terkait dengan keterbatasan sumber daya dan keterbatasan lainnya. Bahkan terhadap sesuatu yang melimpah atau banyak tersedia juga harus dikelola secara kreatif dan inovatif agar bisa memberi nilai tambah atau kemanfaatan yang lebih besar lagi.

Anggap saja semua yang diperlukan untuk mewujudkan atau menghasilkan sesuatu tersedia dalam kondisi terbatas dan memang kenyataannya demikian, maka semua itu harus dikelola dengan cara yang kreatif dan inovatif. Bahkan sesuatu yang jelas-jelas sangat melimpah pun harus dilakukan dengan cara demikian, seperti air dan udara atau sesuatu yang dianggap gratis dan tidak berharga, semuanya harus dikelola secara kreatif agar keberadaannya membawa sesuatu yang lebih bermanfaat dalam bentuk atau wujud yang lebih berkualitas. Cara pandang demikian juga berlaku dalam mengelola pelayanan publik di era otonomi luas seperti sekarang ini.

Inovasi dan kreativitas itu bukan hanya sebuah tindakan tetapi juga sebuah sikap dan cara berpikir. Inovasi adalah sebuah kata yang mudah diucapkan dan seringkali oleh pencetusnya ditempelkan begitu saja dalam sebuah kalimat seolah ia sebuah pemanis atau pelengkap sebuah kata agar terlihat hebat dan menarik. Dalam berbagai kesempatan dan untuk berbagai tujuan

penggunaan kata inovasi sering disematkan begitu saja. Keberadaannya seperti sebuah asesoris dalam susunan kata dan kalimat, sehingga sering kehilangan makna otentiknya. Makna sederhana dari kata inovasi adalah sebuah temuan yang merujuk pada sebuah kreatifitas, kepintaran atau kecerdasan dan sekaligus solusi yang jitu yang diramu dalam sebuah strategi atau teknik yang tepat sebagai jawaban atas munculnya sebuah persoalan.

Kata ini juga sering dijadikan jargon ketika ada sebuah program atau kegiatan baru yang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan yang dianggap gagal atau sulit dilaksanakan dari kegiatan atau program sebelumnya. Melalui program yang disebut inovatif itu diharapkan muncul solusi atau hasil yang lebih baik daripada apa yang bisa diraih sebelumnya. Meskipun demikian dalam praktiknya hasilnya menunjukkan dua kemungkinan, yaitu ada sebagian yang berhasil, ada juga yang gagal. Semua tergantung bagaimana kegiatan atau program tersebut diimplementasikan. Inovasi adalah sebuah teknik atau strategi dalam proses implementasi sebuah kebijakan, program atau dalam mengelola organisasi secara umum.

Inovasi adalah sebuah kata yang mengandung makna yang sangat dalam dan menuntut sejumlah prasyarat atau kondisi sehingga sesuatu bisa disebut sebagai sebuah inovasi atau kreativitas yang tentunya berbeda dengan apa yang biasa atau dilakukan sebelumnya (konvensional atau tradisional). Misalnya tanpa kehadiran sistem dan kebijakan yang mendukung, maka sebuah program yang secara konsepsional tergolong inovatif tidak akan mudah diimplementasikan, apalagi jika diharapkan menghasilkan sesuatu yang lebih baik dari apa yang bisa diraih sebelumnya melalui cara-cara yang dianggap konvensional atau tradisional. Inovasi dan kreativitas itu tidak muncul dengan sendirinya, tetapi merupakan sebuah sistem yang terkait dengan banyak faktor yang mempengaruhinya.

Inovasi bukan sekedar merubah cara lama yang dianggap tradisionanl atau konvensional, tetapi harus dipastikan memiliki keterkaitan erat dengan pencapaian tujuan. Inovasi sebagai sesuatu yang baru dan sekaligus berbeda dengan apa yang ada

sebelumnya, memiliki risiko kegagalan yang tinggi. Namun jika dikelola dengan baik dan tepat, maka kemungkinan hasil yang diperoleh juga sangat tinggi. Asumsi demikian juga berlaku dalam mengelola pelayanan publik yang menjadi tugas dan fungsi utama pemerintahan daerah. Pertanyaannya tidak lagi sekedar bagaimana mengimplementasikan kebijakan pelayanan publik sebagaimana ketentuan yang berlaku, tetapi bagaimana kebijakan pelayanan publik itu bisa diimplementasikan secara kreatif dan inovatif sehingga berujung pada nilai tambah yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan model pengelolaan konvensional.

## **B. Inovasi Pelayanan dalam Mengelola Pemerintahan**

Kebijakan otonomi dengan memberikan kewenangan luas kepada daerah otonom adalah harus dimaknai sebagai bentuk inovasi atau terobosan penting yang dilakukan pemerintah pusat dalam mengelola pemerintahan di daerah. Kebijakan demikian tidak hanya penting dalam perspektif sosial politik, tetapi juga sangat penting dalam perspektif administrasi dan efisiensi serta efektivitas dalam mengimplementasikan pelayanan publik di daerah. Ada banyak inovasi dan kreativitas yang bisa dilakukan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, termasuk dengan cara memberikan kewenangan luas kepada daerah otonom.

Tidak cukup berhenti sampai di situ, karena inovasi dan kreativitas tersebut menuntut hadirnya inovasi dan kreativitas lanjutan yang seringkali lebih sulit dilakukan. Jika inovasi lanjutan tersebut sudah ditemukan dan dilansir menjadi sebuah kebijakan, maka lebih sulit lagi dalam mengimplementasikannya. Banyak contoh di sejumlah daerah di mana muncul sejumlah kebijakan yang tergolong beda dan bahkan aneh-aneh, tetapi dengan serta merta diklaim sebagai sesuatu yang kreatif dan inovatif, tetapi menghadapi sejumlah kendala dalam implementasinya. Ketika sebuah kebijakan yang diklaim sebagai upaya inovasi itu sulit diimplementasikan, maka apa yang disebut inovasi itu bukan sekedar sebagai sesuatu yang unik dan beda dari yang lain.



Inovasi dan kreativitas itu tidak sekedar asal beda, atau sesuatu yang aneh aneh, tetapi lebih dari itu adalah bagaimana sesuatu yang beda dan aneh itu terlebih dulu dipikirkan atau dikalkulasikan bagaimana implementasi atau pelaksanaannya. Jika tidak demikian yang terjadi bisa kontraproduktif, baik terkait waktu dan juga anggaran yang digunakan. Sikap dan tindakan yang tergolong konservatif terkadang perlu dilakukan ketika sebuah kebijakan yang dianggap inovatif itu sulit diimplementasikan. Idealnya sebuah inovasi dan kreativitas itu semakin mempermudah atau memperpanjang implementasi. Tetapi jika yang terjadi tidak demikian, maka apa yang disebut inovasi itu perlu kajian yang mendalam.

Contohnya adalah kebijakan berupa pemberian kewenangan yang besar kepada daerah otonom yang secara konsepsional adalah sebuah inovasi kelembagaan yang secara konsepsional dan juga sudah terbukti di banyak negara mampu menghasilkan sesuatu yang positif bagi masyarakat. Inovasi yang demikian itu tentu bukan sesuatu yang baru meskipun dalam konteks Indonesia bisa disebut sebagai sesuatu yang baru dan istimewa karena ada kebijakan yang memberikan kewenangan besar kepada daerah otonom layaknya sebuah negara yang menganut sistem federasi. Harapannya dengan inovasi kelembagaan yang demikian itu pelayanan publik yang menjadi tugas dan fungsi utama pemerintahan daerah bisa terselenggara secara efektif dan efisien.

Inovasi berupa kebijakan otonomi luas jelas tidak cukup karena membutuhkan sejumlah inovasi lain dalam tingkatan yang lebih operasional. Inovasi lain tersebut adalah inovasi lanjutan yang memandang otonomi dalam perspektif yang lebih luas. Bahwa otonomi luas itu tidak hanya berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah yang menjadi demikian luas, tetapi juga harus dimaknai sebagai bagian dari perubahan mendasar dalam hubungan pemerintahan di internal pemerintah daerah itu sendiri. Kewenangan yang luas itu harus dimaknai juga sebagai semakin besar dan luasnya keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan, peningkatan kedudukan masyarakat

yang semakin kuat dalam hubungan pemerintahan dan sebagainya.

Inovasi dalam mengelola pelayanan adalah sesuatu yang sangat penting ketika paradigma yang mendasari proses penyelenggaraan pemerintahan telah jauh bergeser dari paradigma lama yang sebelumnya serba negara menuju paradigma baru yang memosisikan negara atau pemerintahan sejajar dengan warga masyarakat (*citizens*). Sudah sejak lama sudah terbukti bahwa pemerintah tidak bisa lagi mengelola urusan publik secara monopolistik, melainkan harus melibatkan kepentingan dan kehendak publik. Fakta demikian semakin terlihat nyata dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Hal demikian terjadi salah satunya karena memang diberikan ruang yang besar bagi masyarakat dan swasta untuk terlibat secara intensif dalam berbagai urusan publik.

Pemberian otonomi luas kepada daerah adalah salah satu bentuk inovasi dalam memberikan ruang yang besar kepada semua stakeholder pemerintahan, khususnya yang ada di daerah. Adanya ruang yang besar dan luas tersebut diharapkan semua pihak dapat terlibat semakin intensif dalam proses pemerintahan. Dalam sistem administrasi pemerintahan dengan paradigma baru yang mengedepankan nilai-nilai tata kelola (*governance*) yang baik itu kedudukan masyarakat dan penyelenggara pemerintahan sama pentingnya. Pihak swasta dan masyarakat dalam kedudukannya sebagai warga negara (*citizen*) memiliki hak dan kewajiban yang sama besarnya dalam proses pemerintahan.

Kedudukan warga masyarakat tidak hanya menjadi obyek pemerintahan tetapi menjadi subyek dalam proses tersebut. Mereka bukan hanya harus dilayani kepentingannya oleh pemerintah tetapi harus memikul tanggung jawab yang besar dalam proses tersebut. Posisi warga masyarakat tidak lagi diposisikan seperti dulu ketika menjadi subordinat pemerintah dan tidak punya alternatif kecuali menerima apapun yang dihasilkan pemerintah.

Dalam sistem atau nilai-nilai pemerintahan yang menganut konsep dasar atau paradigma baru itu memungkinkan masyarakat

untuk menolak, baik karena ada atau tidak ada alternatif lain terhadap barang-barang publik yang diberikan penyelenggara pemerintahan. Penolakan tersebut dimungkinkan karena sistemnya yang memungkinkan hal demikian karena pemerintah tidak lagi berada dalam posisi menentukan segala-galanya.

Ketika negara atau pemerintahan dirancang tidak lagi dominan, maka semua stakeholder dituntut semakin kreatif dan inovatif. Masing-masing dikondisikan untuk bersaing secara sehat dan kompetitif untuk melahirkan atau menghasilkan produk-produk yang berkualitas dan memiliki nilai tambah yang tinggi. Filosofi ini sudah sejak lama dianut oleh sektor swasta atau privat dalam mengelola organisasi untuk mencapai tujuannya yaitu mencari keuntungan maksimal. Dalam beberapa hal konsep tersebut juga sudah banyak diadopsi oleh sektor publik untuk mencapai tingkat efektivitas dan efisiensi yang tinggi. Semua itu menuntut adanya kreativitas dan inovasi yang tepat dan terus menerus karena tuntutan dan harapan masyarakat atau konsumen yang harus dilayani oleh sebuah organisasi terus berubah dan berkembang.

Merespon fenomena tersebut sejumlah pemerintah daerah telah banyak melakukan inovasi dan prakarsa dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Lahirnya berbagai bentuk inovasi dan sejumlah perubahan yang dilakukan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan adalah upaya organisasi publik agar senantiasa relevan dengan apa yang menjadi dasar atau tujuan eksistensi atau pembentukannya.

Pemerintah daerah harus menyadari bahwa sumber daya yang mereka memiliki adalah sesuatu yang sangat terbatas betapapun ada sejumlah besar sumber daya yang dikelola sebagai konsekuensi kewenangan yang besar tersebut. Seberapapun besar sumber daya tersebut adalah sesuatu yang pada hakekatnya terbatas dan harus dimanfaatkan secara efektif dan efisien serta berkelanjutan. Hal demikian tidak terlepas dari besarnya tugas dan fungsi pemerintahan yang demikian luas dan multidimensional. Besaran dana yang diberikan oleh pemerintah pusat dan potensi sumber-sumber pendanaan lain yang mungkin bisa digali

pemerintah daerah adalah sesuatu yang akan terus terasa kecil dan kurang jika dibandingkan dengan tingginya ekspektasi dan harapan dari masyarakat yang ingin dipenuhi oleh pemerintah selaku pelayan publik.

Sudah banyak bukti bahwa keterbatasan yang demikian itu nyata adanya sehingga pemerintah terus berupaya untuk menambah dan menambah setiap waktu. Meskipun upaya penambahan itu terus diupayakan dan berhasil dilakukan setiap tahunnya, tetapi masih saja terasa kurang dan terbatas. Pemerintah dengan segala potensi yang dimiliki berusaha meningkatkan sumber penerimaan negara untuk tujuan tersebut. Sumber-sumber tersebut, baik yang berasal dari masyarakat dan sektor swasta atau dari pihak lain seperti negara asing dan lembaga donor dan sumber sumber lainnya. Fakta ini menunjukkan adanya keterbatasan sumber daya, sehingga perlu kerja sama dari semua pihak untuk mengatasinya.

Upaya tersebut harus dilakukan secara kreatif dan inovatif sehingga tidak cukup hanya mengandalkan besarnya kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah. Kewenangan yang besar adalah sesuatu yang penting tetapi tidak cukup untuk dengan sendirinya mengatasi sejumlah persoalan yang sifatnya lebih teknis dan operasional seperti layanan publik. Inovasi dan kreativitas diperlukan dalam mengelola kewenangan tersebut, sehingga fokusnya bukan bagaimana menambah wewenang atau kekuasaan melainkan bagaimana mengelola kewenangan tersebut secara kreatif dan inovatif.

Setelah kewenangan otonomi diberikan, maka fokus pemerintah daerah harus segera digeser yaitu bukan pada upaya menambah kewenangan yang memang sudah besar layaknya daerah di negara yang menganut sistem federal. Jika ada persoalan terkait kinerja pemerintahan, maka sumber utama yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengelola kewenangan tersebut dan bukan mengkambinghitamkan kewenangan yang sudah ada dengan cara meminta tambahan kewenangan atau kewenangan tersebut dianggap masih kurang. Banyak contoh di mana ada sejumlah daerah yang tergolong khusus dan memiliki

sejumlah kewenangan khusus yang tidak dimiliki daerah lain di Indonesia, tetapi persoalan krusial yang dihadapi tetap sama dengan daerah lain yang hanya memiliki kewenangan otonomi luas.

Kewenangan yang besar tidak menjamin semua persoalan menjadi bisa diselesaikan. Pemerintah daerah harus memiliki kesadaran akan keterbatasan sumber daya yang dimiliki, sehingga senantiasa berusaha kritis, kreatif dan inovatif dalam mensikapi kondisi tersebut. Eranya sudah jauh bergeser bahwa posisi pemerintah tidak lagi bisa menjadi segala galanya dalam menjawab kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Posisi masyarakat dan sektor swasta harus lebih ditingkatkan perannya dalam proses pemerintahan, khususnya dalam layanan publik. Berbagai bentuk kerjasama dengan swasta yang telah dilakukan harus terus dilembagakan dan diperkuat untuk mengatasi kelangkaan sumberdaya tersebut karena sudah terbukti bahwa pemerintah semakin memiliki sejumlah kendala dan keterbatasan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam menciptakan layanan publik yang berkualitas. Semua itu bisa dilakukan jika ada prakarsa yang saling menguntungkan dan sikap yang kritis, kreatif dan inovatif.

### **C. Paradigma Pelayanan yang Inovatif**

Implementasi itu bukan sekedar melaksanakan, tetapi juga harus dilakukan secara inovatif agar sejumlah hambatan yang muncul bisa lebih mudah diatasi. Begitu juga hasil yang diperoleh bisa lebih efektif dan efisien, lebih bernilai dan berkualitas serta selaras dengan kearifan dan potensi lokal, memiliki daya saing yang tinggi serta keunikan yang berbeda dengan daerah lainnya. Harapannya, semua daerah otonom bisa melakukan semua itu karena sudah memiliki kewenangan besar di mana di era sebelumnya persoalan kewenangan sering dijadikan kambing hitam atas rendahnya daya prakarsa dan inovasi daerah otonom.

Kewenangan besar yang kemudian diterjemahkan menjadi sikap kreatif dan inovatif bisa menjadi kata kunci untuk menghadapi sejumlah persoalan terkait pelayanan publik, seperti

keterbatasan sumber daya dan dana, rendahnya partisipasi masyarakat dan keterbukaan pemerintah daerah dan sejumlah persoalan krusial lain yang selama ini menjadi penyebab buruknya kualitas layanan publik. Prakarsa yang melahirkan sikap kreatif dan inovatif adalah salah satu inti atau hakekat otonomi dalam melahirkan layanan publik yang berkualitas bagi masyarakatnya.

Kewenangan besar daerah otonom atau yang disederhanakan dengan istilah desentralisasi adalah konsep yang sejalan dengan sejumlah pemikiran dasar yang berlaku saat ini. Sejumlah nilai-nilai dasar yang menjadi acuan dalam mengelola administrasi publik sekarang ini telah banyak berubah dari nilai-nilai dasar yang berlaku sebelumnya. Secara umum nilai-nilai dasar yang berlaku sekarang ini sering disebut sebagai *new public management* (NPM), *new public services* (NPS) dan *governance*. Diantara pengusung konsep NPM yang terkenal adalah Osborn dan Gaebler (1992) yang terkenal dengan pemikirannya mengenai pentingnya *reinventing government*. Juga Denhardt dan Denhardt (2003:42-43) yang menjadi salah satu pelopor pemikiran *The New Public Service* (NPS). Sementara itu pemikiran mengenai *governance* atau tata kelola organisasi, dalam hal ini organisasi publik atau pemerintahan sudah banyak diungkap oleh berbagai lembaga internasional dan dalam praktiknya sudah menjadi acuan banyak lembaga dan organisasi, baik publik dan privat dalam mengelola sebuah organisasi sekarang ini.

Kewenangan besar yang dimiliki daerah otonom membutuhkan sikap kritis dan inovatif selain sikap positif lainnya seperti partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas dan sebagainya. Inovasi dan kreativitas dalam mengelola sebuah organisasi yang sangat kompleks seperti pemerintahan daerah harus dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan. Tujuannya bukan demi inovasi atau sekedar melakukan perubahan dan perbedaan, tetapi dimaksudkan agar tujuan organisasi dapat lebih mudah dicapai karena diasumsikan semua organisasi juga melakukan hal serupa sebagai wujud kompetisi antar organisasi dalam memaksimalkan pengelolaan sumber daya yang semakin terbatas.

Prakarsa yang diwujudkan dalam bentuk sikap kritis dan inovatif menjadi unsur yang penting dalam mengelola sebuah organisasi terkait dengan fakta semakin terbatasnya sumber daya, sementara harapan dan kebutuhan yang harus dipenuhi semakin meningkat, baik kualitas dan kuantitasnya. Fakta demikian terlihat nyata di organisasi privat, sementara organisasi publik seringkali tertinggal dalam melakukan inovasi. Padahal inovasi dan kreativitas dalam mengelola organisasi sudah menjadi keniscayaan di semua organisasi sebagai salah satu upaya untuk menjaga eksistensi dan relevansi sebuah organisasi.

Inovasi dan kreativitas dalam mengelola organisasi sudah menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditawar dan ditunda-tunda pelaksanaannya. Dalam sistem dan paradigma pemerintahan baru dalam mengelola organisasi publik peranan masyarakat dan pihak swasta semakin dominan dan menentukan dibandingkan masa-masa sebelumnya. Dalam kondisi tersebut pemerintah harus kreatif dan inovatif dalam mengemban tugas dan fungsinya, baik dalam kedudukannya sebagai pelaksana kebijakan atau sebagai pengarah (*steering*) terhadap sejumlah kegiatan publik yang melibatkan masyarakat dan swasta.

Semua organisasi sekarang ini dituntut semakin kreatif dan inovatif dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing. Jika tidak demikian, posisi mereka bisa dianggap tidak relevan dan kemudian secara alami bisa ditinggalkan oleh konsumennya.

Asumsi demikian juga berlaku bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya melayani publik. Kewenangan besar yang dimiliki bukan sebuah jaminan bahwa produk yang dihasilkan menjadi berkualitas dan mampu 'bersaing' dengan produk serupa yang dihasilkan sektor swasta dan masyarakat. Jika sekarang ini sudah banyak kegiatan di mana pihak swasta juga melakukannya di mana kegiatan tersebut sebelumnya hanya dikelola pemerintah. Fenomena demikian secara tidak langsung menjadikan organisasi publik harus bersaing atau berkompetisi dengan sektor swasta dan juga dengan organisasi publik lainnya untuk menghasilkan produk yang berkualitas dan mampu memberikan kepuasan yang tinggi.

Ketika semakin banyak pihak yang terlibat dalam menghasilkan produk yang dibutuhkan publik atau masyarakat, maka salah satu kata kuncinya adalah kreativitas dan inovasi. Ketika sesama organisasi publik juga harus bersaing karena sebuah alasan bahwa sumber daya yang dimiliki pemerintah, baik dalam bentuk sumber daya manusia dan finansial terbatas sifatnya, maka kata kuncinya juga sama. Fenomena meningkatnya persaingan atau kompetisi dalam menghasilkan produk yang memiliki nilai tambah tinggi dan berkualitas adalah fenomena yang sulit ditolak dan di masa datang tentu lebih meningkat lagi persaingannya.

Tidak salah jika banyak konsep dan pemikiran yang mengukung paradigma baru tata kelola pemerintahan, baik itu dengan sebutan *new public management* (NPM), *new public services* (NPS) dan sebutan lainnya seperti *governance*, semuanya mendorong peran pemerintah agar semakin kreatif dan inovatif. Inovasi dan kreativitas menjadi salah satu kunci utama karena pemerintah bisa lagi mengabaikan kompetisi, sekalipun ia diberikan kewenangan untuk mengelola barang-barang publik secara monopolistik. Inovasi dan kreativitas sangat diperlukan agar sebuah organisasi mampu berkompetisi atau bersaing secara sehat sehingga mampu menghasilkan barang-barang publik yang berkualitas.

Pada prinsipnya semua pemikiran yang mengukung paradigma baru tata kelola pemerintahan itu memiliki prinsip dasar tentang bagaimana mengelola sebuah organisasi yang semakin menempatkan masyarakat pada posisi yang semakin penting. Dari sejumlah prinsip dasar yang menjadi ciri *good governance* seperti kesetaraan, akuntabilitas, keadilan, keterbukaan, partisipasi dan sebagainya menunjukkan betapa pentingnya semua *stakeholders* di luar organisasi pemerintahan dalam proses pengelolaan organisasi publik. Misalnya konsep *reinventing government* dan konsep-konsep lain yang berujung pada pemikiran *good governance* juga mengukung pemikiran yang sama. Pemikiran akan pentingnya prakarsa yang diwujudkan dalam bentuk sikap kritis, kreatif dan inovatif adalah sebuah bagian dari upaya untuk



meningkatkan kualitas layanan publik yang menjadi tugas dan fungsi pemerintahan.

Persoalan inovasi dan juga sikap kritis adalah sesuatu yang kompatibel dengan paradigma baru pemerintahan daerah dengan kewenangannya yang demikian luas. Persoalan demikian mungkin saja kurang menarik jika ia dikemukakan ketika paradigma pengelolaan pemerintahan masih menganut pola lama di mana semua serba negara di mana negara tidak dituntut untuk kompetisi atau negara masih merasa mampu memenuhi harapan masyarakat dengan sumber daya yang ada karena kebutuhan yang harus dipenuhi tersebut masih relatif sedikit dan elementer sifatnya.

Inovasi dan kreativitas diperlukan dalam mengelola sumber daya yang memang terbatas jumlah dan ketersediaannya. Inovasi dan kreativitas itu juga sangat erat hubungannya dengan hakekat otonomi daerah yaitu kemandirian dan keswadayaan. Jika pemerintah daerah masih saja sangat tergantung dalam segala hal dengan pemerintah pusat, baik dalam hal sumber daya manusia, dana, peralatan dan hal hal pokok yang dibutuhkan dalam proses pemerintahan, maka kewenangan besar yang dimiliki pemerintah daerah tidak akan banyak gunanya. Justru bisa menjadi sumber persoalan jika kewenangan yang luas itu disalahgunakan penggunaannya.

Beberapa dekade belakangan ini telah semakin disadari bahwa lingkungan stratejik kebijakan telah jauh berubah di mana pemerintah semakin menyadari keterbatasannya sehingga dalam mengelola pemerintahan harus melibatkan semua sektor di luar pemerintahan yaitu sektor privat dan masyarakat. Demi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi, maka negara atau pemerintah harus kreatif dan inovatif. Untuk meningkatkan nilai tambah yang lebih besar dan meningkatkan kualitas layanan publik juga menuntut sikap dan perilaku yang sama yaitu sikap kritis, kreatif dan inovatif.

## **D. Belajar Layanan Publik dari Sektor Swasta**

Pada awal awal perkembangan organisasi modern, posisi negara atau pemerintah adalah sangat dominan dan sering diposisikan sebagai segala galanya dalam memenuhi kebutuhan publik. Posisi demikian perlahan terus tergeser oleh organisasi privat atau swasta, baik karena memang dibuka kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam pemenuhan kebutuhan publik atau karena berkembang secara alami bahwa tidak semua kebutuhan publik itu mampu dipenuhi oleh negara atau pemerintah. Bahkan di negara yang dianggap totaliterpun perkembangan serupa juga terjadi di mana sektor swasta, meskipun masih di bawah kendali negara keberadaannya semakin penting dalam menyediakan barang publik.

Jika di beberapa era yang lampau organisasi privat atau swasta yang harus belajar dari sektor pemerintah, maka kondisinya menjadi terbalik pada beberapa dekade terakhir. Sektor publik atau yang sering disebut sebagai organisasi pemerintah harus bercermin' dari sejumlah keberhasilan yang dicapai sektor swasta dalam meningkatkan pelayanan, dalam hal efisiensi dan efektifitasnya, dalam hal inovasi dan kreativitasnya dan sebagainya. Ada banyak contoh baik dari organisasi privat yang pantas dijadikan cermin oleh organisasi publik terutama yang berkaitan dengan persoalan efisiensi dan efektifitas dalam menghasilkan produk layanan yang berkualitas.

Tidak aneh jika organisasi privat belajar dari organisasi publik, tetapi tidak juga salah jika terjadi sebaliknya karena banyak prestasi yang dapat dicontoh dari organisasi privat. Tentu tidak dalam semua hal karena kedua organisasi tersebut mengu-sung misi yang berbeda, tetapi perbedaan tersebut tidak bersifat diamtral sehingga banyak aspek baik yang bisa dicontoh sementara aspek buruknya bisa diinggalkan karena memang tidak sesuai dengan karakter dan ciri organisasi publik.

Fenomena demikian di satu sisi perlu disyukuri karena banyak organisasi yang tumbuh dan berasal dari unsur masyarakat menjadi semakin kuat dan efisien dalam menjalankan usahanya. Hal demikian harus dianggap sebagai keberhasilan pemerin-

tah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tetapi fenomena demikian disisi lain harus menjadi pelajaran bagi organisasi publik untuk terus meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya dalam menghasilkan barang publik agar tidak kalah dengan apa yang bisa dilakukan organisasi swasta atau privat yang dianggap mampu menghasilkan kualitas pelayanan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang lebih baik.

Tidak ada salahnya dan mungkin sudah seharusnya semua organisasi harus saling belajar satu sama lain. Misalnya dengan mengadopsi pemikiran baru, baik yang sudah diterapkan di sektor publik atau di sektor privat yang sudah terbukti berhasil dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi. Pemikiran baru tersebut tercermin dalam sejumlah konsep yang menyebut dirinya sebagai NPM, NPS dan *governance*. Pemikiran atau konsep baru tersebut berusaha untuk memperbaiki atau bahkan merubah paradigma dan model tata kelola pemerintahan model Weberian yang dianggap kaku, *rigid* dan tidak bisa menjawab tantangan dan kebutuhan zaman.

Osborne dan Gaebler (1992) dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government*, menyuarakan pendapatnya yang terkenal dengan kata kata "*steering rather than rowing*". Maksudnya, bukan lagi zamannya jika pemerintah atau organisasi publik itu berusaha melaksanakan sendiri apa yang menjadi tugas dan fungsinya dalam melayani publik. Dalam buku *Reinventing Government* tersebut dikemukakan sepuluh prinsip utama yang dapat digunakan sebagai acuan organisasi publik dalam meningkatkan kinerja pelayanan yang diharapkan berujung pada kepuasan masyarakat. Diantara kesepuluh prinsip *reinventing government* adalah perlunya upaya mendorong struktur organisasi pemerintahan yang kompetitif. Model pengelola pemerintahan demikian tentu mensyaratkan sebuah kreativitas dan inovasi agar mampu mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang berorientasi pada kegiatan.

*Reinventing government'* adalah pemikiran yang mendorong pemerintah agar berorientasi pada hasil di mana apa yang

dilakukan pemerintahan dalam menjalankan visi dan misinya itu senantiasa lebih terfokus pada hasil (*outcomes*) dan tidak hanya berorientasi pada input atau *output* semata. Paralel dengan prinsip tersebut, maka sikap dan perilaku pemerintah harus berorientasi pada pelanggan dan antisipatif, yang selalu berorientasi pada masa yang akan datang, dan senantiasa mencari solusi atau pemecahan masalah tidak dalam perspektif berjangka pendek. Semuanya itu mensyaratkan adanya kreativitas dan inovasi yang terus menerus dari sang pemimpin dalam mengelola organisasi. Pemikiran yang intinya kurang lebih sama juga tertuang dalam konsep yang menyebut dirinya sebagai *new public services* (NPS) dan juga *governance*.

Konsep yang intinya kurang lebih sama dengan konsep "*reinventing government*" banyak diadopsi dalam praktik pengelolaan pemerintahan di negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris di kurun waktu 90-an. Konsep ini kemudian menyebar ke berbagai penjuru dunia termasuk Indonesia. Dalam catatan Kettl (2000: 14), penerapan konsep NPM yang terjadi di Inggris sebagian besar dipicu oleh usaha-usaha neo konservatif Margaret Thatcher untuk menghasilkan biaya-biaya dan semua kegiatan yang mungkin akan diselesaikan dengan lebih baik dalam sektor swasta sehubungan dengan persaingan pasar yang terjadi. Pemikiran atau konsep yang menyebut dirinya sebagai Manajemen Publik Baru (NPM) tersebut menjadi argumen ekonomi dasar bahwa pemerintahan di Inggris ketika itu menderita kekalahan karena praktik monopoli, tingginya biaya transaksi, dan permasalahan informasi yang menyebabkan ketidakefisienan terjadi. Dengan persaingan pasar dan insentif pasar yang terjadi para pembuat perubahan percaya bahwa mereka bisa membantu pemerintahan, mengurangi biaya, dan meningkatkan performa yang ada.

David Osborn dan Ted Gaebler (1992) dalam bukunya yang berjudul *reinventing government* menawarkan sejumlah gagasan yang kemudian dianggap sebagai tonggak lahirnya paradigma baru dalam pemikiran administrasi publik dengan nama *new public management* (NPM) Dalam konsepnya Osborn dan Gaebler

memfokuskan pada sepuluh prinsip yang digunakan sebagai sebuah kerangka konseptual baru untuk administrasi publik – sebuah penekanan analisis untuk melakukan perubahan pemerintahan. Dalam konsep tersebut dinyatakan bahwa apa yang disebut sebagai Manajemen Publik Baru (NPM) adalah sebuah pemikiran yang mengacu pada kelompok ide-ide dan praktik yang biasa digunakan di sektor swasta dan pendekatan bisnis untuk diterapkan di sektor publik atau pemerintahan.

Konsep Manajemen Publik Baru (NPM) ini tidak hanya berkuat mengenai implementasi teknik-teknik baru, tetapi juga berhubungan dengan nilai-nilai baru, sebuah nilai-nilai dalam kasus ini yang diambil dari ekonomi pasar dan manajemen bisnis. Setidaknya ada dua karya tulis yang menjadi pelopor gagasan yang kemudian sering disebut NPM, yaitu : (1) *Reinventing Government*, karya David Osborn dan Ted Gaebler (1991) dan (2) *Banishing Bureaucracy*, karya David Osborn & Peter Plastik (1997). Khusus dalam *Reinventing Government* itu, dapat diringkas sepuluh prinsip dasar berupa kontatasi (pernyataan ilmiah) yang dijadikan acuan dalam menjalankan administrasi publik. Sementara itu dalam buku *Banishing Bureaucracy*, dapat diketahui dari pendapat yang intinya yang berisi lima strategi untuk melaksanakan *reinventing government* yaitu *The core strategy*; *Consequency strategi*; *Consumer strategi*; *Control strategi*, dan *Cultural strategi*.

Menurut Ferlie, Ashburner, Fitzgerald dan Pettigrew (1997), *The New Public Management in Action, Oxford : Oxford University Press*. NPM pada dasarnya sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang mampu menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia manajemen bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efektivitas, efisiensi, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Selain konsep yang menyebut dirinya sebagai NPM, ada juga konsep yang menyebut dirinya *New Public Service* (NPS). Konsep NPS ini bisa disebut sebagai varian dari konsep konsep sebelumnya yang pada dasarnya merupakan pemikiran yang kreatif dan inovatif sebagai respon terhadap pengelolaan organisasi publik yang masih dianggap tidak seperti

yang diharapkan, terutama jika dikaitkan dengan hasil dan manfaat yang diperoleh pasca pelaksanaan sebuah program atau kegiatan publik.

Konsep NPS ini sejatinya memiliki hubungan yang sangat erat dan dekat dengan konsep NPM, meskipun secara teoritik konsep pelayanan publik baru *New Public Service* (NPS) berbeda dengan konsep NPM. NPS atau Pelayanan Publik Baru adalah sebuah ide mengenai peranan administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang mendapatkan pelayanan publik, demokrasi pemerintahan dan keterlibatan warga negara menjadi pusat perhatian yang penting. Konsep pokok NPS ini didasari ide bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah atau administrasi publik sepatutnya diorientasikan kepada warga negara (*citizens*), warga negara dipandang tidak sekedar konsumen atau pelanggan (*customers*). Pandangan yang memperlakukan warganegara sebagai *costumers*, menjadikan tugas pemerintah adalah memuaskan pelanggan.

Menurut Denhardt dan Denhadrt (2003:42-43) garis-garis besar pemikiran *The New Public Service* sebagai berikut :

1. *Service citizens, not customers : the public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interest.*
2. *Seek the public interest: public administrator contribute to building a collective, shared notion of the publik interest.*
3. *Value citizenships over entrepreneurship: the public interest is better advanced by public servants and citizen comitted to making meaningful contributions to society than by entrepreneurship managers acting as if public money their own.*
4. *Think strategically, act democratically: policies and programs meeting public need can be must effectively and responsibility achieved through collective efforts and collaborative processes.*
5. *Recoqnize that accountability is not simple: public servant should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interest.*

6. *Serve rather than steer: it is increasingly important for public servant to use shared, values based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interest rather than attempting to control or steer society in new direction.*
7. *Value people, not just productivity.*

## **E. Konsep Inovasi dalam Implementasi Kebijakan**

Sikap dan perilaku inovatif yang merupakan aspek penting dari kebijakan pelayanan publik yang berkualitas harus dipahami dalam lingkup pemikiran yang lebih luas. Agar mendapatkan pemahaman yang lebih utuh, maka cara melihatnya tidak boleh langsung melompat pada kebijakan yang mengatur tentang otonomi luas di mana pemerintahan daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan tugas dan fungsinya. Asumsinya dengan kewenangan yang luas dan besar itu muncul jiwa prakarsa dan sikap inovatif dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan. Logikanya memang harus demikian karena pemerintah daerah telah diberikan kewenangan yang besar dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan secara otonom apa yang menjadi tugas dan fungsinya.

Tentu saja yang dimaksud kreativitas, prakarsa atau inovasi adalah tindakan dan pemikiran yang sebangun atau sejalan dengan tujuan otonomi, bukan untuk tujuan yang lain. Menjadi persoalan serius jika kreativitas dan inovasi itu memiliki maksud dan kepentingan yang berbeda dari tujuan organisasi karena hanya melayani kepentingan kelompok atau bahkan pribadi pejabat atau pemimpin daerah otonom. Munculnya kasus 'desentralisasi korupsi atau raja raja kecil' adalah fenomena yang tidak terlepas dari kreativitas dan inovasi dari pejabat atau pemimpin daerah yang tidak sejalan dengan tujuan otonomi luas. Inovasi dan kreativitas dalam mengelola pemerintahan atau lebih spesifik dalam melayani publik itu bukan untuk memperdagangkan kekuasaan dan memanfaatkannya untuk tujuan pribadi atau kelompok, melainkan harus dilihat dalam konteks dan kaitannya

dengan tujuan dan kepentingan publik seperti meningkatkan kualitas pelayanan.

Konsep otonomi luas itu memiliki landasan pemikiran yang sebangun dengan sejumlah konsep mutakhir seperti NPM dan NPS atau konsep *governance*, sehingga pemahaman yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut menjadi penting untuk diketahui. *Governance* adalah sebuah konsep mulai populer di Indonesia di era tahun 2000-an. Konsep ini sesungguhnya bukan hanya domain ilmu administrasi publik, tetapi juga domain ilmu sosial lainnya, khususnya ilmu politik, pemerintahan, hukum dan ekonomi. Hal ini bisa terlihat dari sejumlah pembahasan konseptual yang dikemukakan lembaga internasional, seperti PBB, World Bank, ADB yang menyodorkan sejumlah prinsip penting terkait *governance* atau tata kelola pemerintahan.

Di Indonesia konsep *governance* dalam kaitannya dengan *good governance* semakin populer seiring dengan dilakukannya reformasi sosial politik dan pemerintahan di Indonesia di awal tahun 2000-an. Pada era ini apa yang disebut *governance* itu telah menjadi gagasan ideal pemikir politik, perencana kebijakan, pengambil keputusan dan para akademisi. Dalam konteks *governance* itu sebuah organisasi publik tidak hanya harus efisien, efektif, ekonomis, etis dan adil, tetapi juga harus transparan, akuntabel dan bertanggung jawab dengan menempatkan warga masyarakat dalam posisi yang tinggi atau sederajat dengan posisi pemerintahan atau pemangku kepentingan lain yang sebelumnya diposisikan lebih tinggi.

Dalam paradigma *governance* ini aktor utama yang menentukan proses pemerintahan dalam mencapai tujuannya bukan hanya pemerintah, tetapi juga *citizen*, masyarakat dan terutama sektor usaha yang berperan dalam *governance*. Mengenai hal ini Dwiyanto (2004) menjelaskan bahwa dalam perspektif *governance*, lokus utamanya bukan lagi birokrasi pemerintah seperti *Government*, melainkan bergeser lebih luas. Masih menurut Dwiyanto (2004) ada tiga ciri administrasi publik sebagai *public governance*: 1). Kelembagaan: multi stakeholder (melibatkan negara, swasta, dan masyarakat). 2). Penggunaan



kekuasaan: demokratis (sebagai konsekuensi adanya multi stakeholder). 3). Proses: dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Dalam mewujudkan administrasi publik sebagai *public governace* salah satu yang harus diperhatikan adalah kelembagaan. Kelembagaan melibatkan tiga aktor yakni, negara, swasta dan masyarakat. Kerja sama antar lembaga ini bisa menjadi kekuatan untuk mengambil formulasi kebijakan. Saling keterkaitan antara ketiga sektor ini diindikasikan dengan pembagian peran. Peran swasta dalam hal ini sangat penting, mengingat negara tidak bisa seluruhnya melaksanakan suatu kebijakan. Hal-hal tertentu bisa diserahkan pemerintah kepada swasta, dalam hal ini swasta yang dimaksud adalah LSM, Perusahaan, dll. Keberadaan masyarakat juga menjadi penting untuk mengggolkan kebijakan tersebut.

Sikap dan perilaku inovatif juga harus dipahami dalam konteks dan pemikiran yang demikian. Secara konsepsional, inovasi adalah sebuah respon terhadap kondisi lingkungan, baik internal atau eksternal yang menuntut perubahan. Ketika lingkungan organisasi yang semakin terbuka, kompetitif dan dinamis, maka kondisi demikian menuntut sikap dan perilaku organisasi agar adaptif dan inovatif. Fakta demikian tidak hanya berlaku pada organisasi privat yang sudah terbukti sangat responsif dan inovatif dalam merespon perubahan lingkungan, tetapi juga berlaku pada organisasi publik atau pemerintahan yang seringkali menunjukkan sikap dan perilaku konservatif dalam arti sulit untuk melakukan perubahan dan cenderung mempertahankan kondisi status quo.

Sudah terbukti di berbagai sektor organisasi privat bahwa sikap dan perilaku inovatif sangat diperlukan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Inovasi diperlukan antara lain untuk meningkatkan akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi organisasi. Inovasi juga diperlukan untuk berbagai kepentingan dan tujuan organisasi. Meskipun hasil inovasi tidak selamanya berbuah seperti yang diharapkan, namun sejumlah studi menunjukkan bahwa inovasi yang tepat memiliki kontribusi positif terhadap

kinerja organisasi. Menurut Han, *et al.* (1998) inovasi secara positif dan signifikan berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

Larsen, P and Lewis, A, (2007) menyatakan bahwa tanpa adanya inovasi perusahaan tidak akan dapat bertahan lama. Hal ini disebabkan kebutuhan, keinginan, dan permintaan pelanggan berubah-ubah. Pelanggan tidak selamanya akan mengonsumsi produk yang sama. Logika dan asumsi yang hampir sama juga bisa berlaku di organisasi publik dalam upayanya melayani atau memenuhi kebutuhan masyarakat yang menjadi 'pelanggannya'. Asumsi demikian juga berlaku pada organisasi publik, khususnya dalam memberikan layanan publik yang menuntut kualitas yang lebih baik. Pemberi layanan, dalam hal ini pemerintah daerah harus bisa melakukannya secara efisien dan efektif, murah dan cepat dan sebagainya karena semuanya itu merupakan indikator kunci pelayanan yang berkualitas.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia arti kata inovasi adalah sebuah pemasukan atau pengenalan hal-hal yang baru, penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya baik berupa gagasan, metode atau alat (KBBI, 1990: 330). Dari pengertian ini nampak bahwa inovasi itu identik dengan sesuatu yang baru, baik berupa alat, gagasan maupun metode.

Secara etimologis, kata inovasi atau *innovation* berasal dari bahasa latin *innovatio* yang berarti *renewal* atau *renovation*, berdasar pada *novus* (*new*). Dalam situs Wikipedia inovasi diartikan sebagai "proses" dan/atau "hasil" pengembangan dan/atau pemanfaatan/mobilisasi pengetahuan, keterampilan (termasuk keterampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki produk (barang dan/atau jasa), proses, dan/atau sistem yang baru, yang memberikan nilai yang berarti atau secara signifikan (terutama ekonomi dan sosial).

Menurut Azis (2001) inovasi adalah *an idea, practice or object that perceived as new by an individual or other unit of adoption*. Inovasi berarti mengintroduksi suatu gagasan maupun teknologi baru, inovasi merupakan *genus* dari *change* yang berarti perubahan. Inovasi dapat berupa ide, proses dan produk dalam

berbagai bidang. Menurut Han et al. (1998) inovasi tidak hanya terpaku pada masalah teknis namun juga terkait dengan aspek administrasi organisasi.

Menurut Metcalfe (1995) inovasi merupakan sistem yang menghimpun institusi-institusi berbeda yang berkontribusi, secara bersama maupun individu, dalam pengembangan dan difusi teknologi-teknologi baru dan menyediakan kerangka kerja (*framework*) di mana pemerintah membentuk dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan untuk mempengaruhi proses inovasi. Hills (2008) mendefinisikan inovasi sebagai ide, praktek atau obyek yang dianggap baru oleh seorang individu atau unit pengguna lainnya. Sementara itu Suryana (2003) mendefinisikan inovasi, “sebagai kemampuan untuk menerapkan kreativitas dalam rangka memecahkan persoalan dan peluang untuk meningkatkan dan memperkaya kehidupan”.

Dari beberapa rumusan dan batasan inovasi tersebut dapat dinyatakan bahwa inovasi berbeda dengan kreativitas. Jika kreativitas lebih berfokus pada penciptaan ide maka inovasi lebih berfokus pada bagaimana mewujudkan ide. Benang merah diantara masing-masing konsep tersebut menunjukkan pentingnya sebuah inovasi karena keberadaannya sangat menentukan eksistensi sebuah organisasi. Inovasi adalah keniscayaan dan tidak mengenai kata berhenti. Diperlukan adanya inovasi terus menerus agar eksistensi sebuah organisasi dapat dipelihara dan mampu secara efektif dan efisien dalam mencapai apa yang menjadi tujuannya.

Keeh, *et.al.* (2007) menjelaskan inovasi sangat penting karena terdapat alasan berikut:

1. Teknologi berubah sangat cepat seiring adanya produk baru, proses dan layanan baru dari pesaing, dan ini mendorong usaha *entrepreneurial* untuk bersaing dan sukses. Yang harus dilakukan adalah menyesuaikan diri dengan inovasi teknologi baru.
2. Efek perubahan lingkungan terhadap siklus hidup produk semakin pendek, yang artinya bahwa produk atau layanan lama harus digantikan dengan yang baru dalam waktu cepat,

dan ini bisa terjadi karena ada pemikiran kreatif yang menimbulkan inovasi.

3. Konsumen saat ini lebih pintar dan menuntut pemenuhan kebutuhan. Harapan dalam pemenuhan kebutuhan mengharap lebih dalam hal kualitas, pembaruan, dan harga. Oleh karena itu *skill* inovatif dibutuhkan untuk memuaskan kebutuhan konsumen sekaligus mempertahankan konsumen sebagai pelanggan.
4. Dengan pasar dan teknologi yang berubah sangat cepat, ide yang bagus dapat semakin mudah ditiru, dan ini membutuhkan metode penggunaan pro-duk, proses yang baru dan lebih baik, dan layanan yang lebih cepat secara kontinyu.
5. Inovasi bisa menghasilkan pertumbuhan lebih cepat, meningkatkan segmen pasar, dan menciptakan posisi korporat yang lebih baik.

Dalam konteks organisasi privat, ada banyak teori yang menunjukkan pentingnya inovasi yang harus dilakukan organisasi agar mampu memenuhi harapan atau ekspektasi pelanggan atau *costumer*. Menurut Amabile *et al.* (1996), inovasi merupakan sebuah mekanisme organisasi untuk beradaptasi dalam lingkungan yang dinamis. Dalam konteks organisasi privat, Dawyer (1987), menyatakan munculnya produk inovasi pada dasarnya adalah untuk memenuhi permintaan pasar sehingga produk inovasi merupakan salah satu yang dapat digunakan sebagai keunggulan kompetitif bagi perusahaan.

Dalam konteks organisasi publik, sekarang ini telah banyak studi yang menunjukkan demikian pentingnya inovasi dan jiwa prakarsa bagi kinerja organisasi. Kebijakan otonomi luas adalah salah satu bentuk nyata dari pemikiran tersebut yang dituangkan dalam produk perundang undangan. Kebijakan demikian tentu tidak hanya dimotivasi oleh kepentingan politik dan sosial budaya, tetapi juga dimotivasi oleh kepentingan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam mengelola pemerintahan daerah. Dengan kewenangan yang besar dan luas diharapkan pemerintah daerah bisa lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan tugas

dan fungsinya di bidang pelayanan publik. Hal demikian bisa diraih secara optimal jika ada kreativitas dan inovasi dalam melakukannya.

Faktanya ditunjukkan oleh sejumlah daerah yang berhasil mengelola daerahnya secara cerdas atau pintar (*smart*). Tidak sedikit daerah yang berlomba-lomba melakukan sejumlah inovasi dan melakukan sejumlah prakarsa atas nama kewenangan yang luas tersebut. Tidak sedikit daerah menyebut dirinya sebagai daerah atau kota pintar *smart city* karena sejumlah inovasi berbasis teknologi yang diadopsinya. Inovasi yang dilakukan sebuah daerah dengan memasukkan sejumlah input berupa teknologi informasi terbukti banyak yang berhasil secara efektif dan efisien dalam mengelola pelayanan publik. Model pelayanan publik dalam bentuk pelayanan satu pintu atau satu atap yang berbasis teknologi informasi, meskipun belum sepenuhnya bisa diaplikasikan secara efektif dan efisien oleh banyak daerah di Indonesia telah terbukti bahwa inovasi dan kreatifitas demikian ini telah mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang dihasilkan.

Ada banyak bukti lainnya yang bisa ditunjukkan bahwa inovasi dan kreativitas yang dilakukan pemerintah daerah berbekal kewenangan luas yang dimiliki telah menghasilkan sejumlah perbaikan nyata dalam pelayanan yang dilakukan. Ada banyak contoh sukses dalam menerapkan kebijakan yang inovatif, namun semua itu memerlukan sebuah proses dan perjuangan yang sungguh-sungguh dan konsisten dalam melaksanakan atau mengimplementasikannya.

## **F. Perspektif Implementasi Inovasi dalam Otonomi Luas**

Inovasi dan kreativitas adalah sebuah sikap dan pemikiran yang tidak mudah dalam melaksanakannya. Disebut tidak mudah karena dalam penerapannya diperlukan sejumlah langkah lanjutan seperti melakukan adaptasi dan penyesuaian terhadap lingkungan strategik dan sebagainya. Di satu sisi, inovasi dan kreativitas adalah respon kritis terhadap lingkungan strategik, tetapi di sisi lain respon tersebut harus benar-benar mengacu pada lingkungan strategik tersebut agar implementasinya bisa

efektif dan efisien. Misalnya konsep inovatif yang sering disebut *smart city* dan sudah relatif berhasil di sejumlah daerah, maka keberhasilan serupa tidak otomatis bisa diraih daerah lain, padahal jelas-jelas konsep tersebut adalah sesuatu yang kreatif dan inovatif.

Sesuatu yang inovatif dan kreatif itu dalam penerapannya perlu sejumlah langkah lanjutan seperti adaptasi dan penyesuaian agar lebih pas dengan konteks dan kapasitas daerah yang bersangkutan. Ada sejumlah konteks dan kondisi lokal yang sering disebut sebagai kearifan lokal yang perlu diperhatikan. Suatu daerah perlu melakukan upaya atau kegiatan yang lebih inovatif dan kreatif lagi berbasis praktik inovasi dan kreativitas yang sudah ada sebelumnya. Dengan demikian sebuah inovasi dan kreativitas dalam mengelola organisasi adalah sesuatu yang tidak pernah berhenti dan harus terus menerus dilakukan seiring dengan meningkatnya kompetisi dan juga kebutuhan masyarakat yang harus dilayani dan dipuaskan harapannya oleh organisasi publik.

Secara konseptual bisa dinyatakan bahwa inovasi adalah salah satu kata kunci keberhasilan organisasi dalam melaksanakan visi dan misinya. Setiap organisasi memiliki visi dan misi yang berbeda-beda, tetapi masing-masing membutuhkan inovasi untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai berdasarkan visi dan misi tersebut. Dengan mengacu pada konsep inovasi tersebut, maka menjadi tugas pemimpin pemerintahan untuk menerapkan dan mengelola organisasi secara inovatif. Jika pemimpin pemerintahan tidak inovatif, maka sudah pasti kinerja organisasi sulit ditingkatkan jika dibandingkan dengan tingginya kebutuhan dan harapan masyarakat serta semakin meningkatnya persaingan dengan berbagai sektor yang ada di lingkungan organisasi publik.

Seperti telah dinyatakan sebelumnya, inovasi dan kreatifitas diperlukan karena sejumlah keterbatasan yang dihadapi pemerintah, baik terkait sumber daya dan juga kapasitasnya, sementara kebutuhan atau harapan masyarakat yang harus dilayani terus berubah dan meningkat, baik kualitas dan kuantitasnya. Faktanya pemerintah tidak lagi mampu memenuhi harapan dan kebutuhan

publik sendiri, sehingga diperlukan inovasi dan kreativitas di mana salah satunya dengan melibatkan banyak pihak, baik unsur swasta dan masyarakat. Dalam proses pelibatan itulah diperlukan inovasi dan kreativitas sang pemimpin dalam mengelolanya.

Jika pemerintah tidak inovatif dan responsif terhadap tuntutan dan perkembangan yang ada di masyarakat, maka relevansinya sebagai organisasi yang tugas dan fungsinya melayani masyarakat secara perlahan bisa ditinggalkan oleh penggunanya yaitu masyarakat. Kecuali jika produk yang dihasilkan bersifat monopoli dan masyarakat tidak punya pilihan lain kecuali menerimanya. Jika kondisi demikian yang terjadi, maka pihak yang paling dirugikan adalah masyarakat karena dipaksa mengkonsumsi produk layanan yang buruk dan berkualitas rendah, padahal produk serupa di tempat lain memiliki kualitas yang jauh lebih baik. Jika produk layanan yang diberikan pemerintah ada pesaingnya, misalnya produk layanan kesehatan dan pendidikan, maka dengan mudah masyarakat bisa beralih ke sektor privat yang memberikan pelayanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik, sekalipun harganya relatif lebih mahal.

Inovasi adalah keniscayaan dan ruang untuk melakukannya telah dibuka lebar melalui kebijakan otonomi luas, sehingga persoalannya adalah bagaimana ia diimplementasikan atau dilaksanakan dalam praktik tata kelola pemerintahan daerah. Hanya dengan itu sesuatu konsep dan pemikiran yang inovatif atau sesuatu yang disebut sebagai terobosan bisa membuahkan hasil dan manfaat sebagaimana yang diharapkan dalam kebijakan. hal serupa juga berlaku bagi kebijakan otonomi luas yang diberikan kepada daerah di mana kata kuncinya adalah bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Kebijakan pemerintah pusat memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan pemerintahan. Dasar pertimbangannya bukan hanya sosial politik seiring dengan perubahan konstalasi politik dan pemerintahan pasca-reformasi tahun 1999, tetapi yang lebih mendasar sesungguhnya adalah untuk mencapai efektivitas dan

efisiensi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Semua kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sesungguhnya merupakan alat untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.

Kewenangan yang luas yang diberikan kepada daerah otonom adalah alat untuk mencapai tujuan. Dalam proses mencapai tujuan itu diperlukan inovasi dan kreativitas yang dasar pijakannya adalah kewenangan yang luas tersebut. Guna mencapai hasil dan manfaat kegiatan pembangunan dan pelayanan publik yang lebih berkualitas dan berujung pada kepuasan masyarakat diperlukan sejumlah inovasi dan kreativitas dari pemerintah daerah karena masing-masing daerah memiliki karakter dan kompleksitas persoalan yang berbeda-beda. Asumsi demikian berlaku bagi semua daerah, baik yang tergolong miskin atau kaya sumber daya, baik yang padat atau jarang penduduknya, baik di Jawa atau luar Jawa, baik kota kecil atau kota besar.

Kewenangan luas yang dimiliki daerah bukan segala-galanya, karena di satu sisi bisa menjadi solusi dalam menyelesaikan sejumlah persoalan, tetapi di sisi lain bisa menjadi sumber persoalan. Semua daerah memiliki persoalan atau kendala yang secara kualitatif sama-sama berat dalam melaksanakan otonomi luas. Masing-masing daerah memerlukan inovasi dan kreativitas untuk menghadapinya agar sebuah tantangan bisa berubah menjadi peluang, agar sebuah kendala bisa berubah menjadi kesempatan dan keunggulan, baik komparatif dan kompetitif bagi daerah yang bersangkutan. Jika kewenangan yang luas itu tidak disikapi secara kritis dan inovatif, maka keberadaannya bisa menjadi sumber persoalan baru.

Kewenangan dan dana yang besar adalah modal awal yang harus dikelola secara kreatif dan inovatif. Modal besar tidak akan memberikan hasil dan manfaatnya yang besar jika hanya dikelola dengan cara-cara konvensional. Banyak kasus yang menunjukkan dana otonomi daerah yang relatif besar dibandingkan era-era sebelumnya ternyata terasa kurang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dan harapan daerah. Sementara itu dana yang sudah dialokasikan untuk kegiatan pembangunan dan pelayanan publik



terasa habis begitu saja tanpa bisa menghasilkan efek menyebar (*multiplier effects*) yang besar dan berantai. Akibatnya daerah selalu mengeluh kekurangan dana dan masih saja haus kewenangan, sehingga perlu ditambah lagi dan lagi sebagai solusi yang dimintakan kepada pemerintah pusat.

Jika pemerintah daerah hanya mengandalkan kewenangan sebagai sulusnya, maka kendala yang ada tidak akan pernah bisa diatasi secara tuntas. Andaikan kewenangan yang diminta sudah diberikan atau ditambah, maka tidak berarti kerumitan persoalan yang dihadapi menjadi lebih mudah karena pada dasarnya kewenangan yang besar juga mengandung kewajiban atau tanggung jawab yang besar atau sepadan. Akar persoalan utamanya adalah bagaimana mengelola kewenangan yang faktanya sudah tergolong sudah besar dengan cara yang kreatif dan inovatif.

Otonomi luas yang sudah berlaku lebih dari dua dekade memberi banyak pelajaran bahwa akar utama persoalan dalam implementasi itu bukan menambah atau bahkan mengurangi kewenangan yang sudah ada, tetapi bagaimana mengelola dan mempertanggung jawabkan kewenangan tersebut sambil secara simultan memperbaiki pola hubungan kewenangan yang ada, apakah memang perlu ditambah atau bahkan dikurangi jika memang dianggap menjadi ganjalan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Solusi jangka pendek dengan meminta tambahan kewenangan atau tambahan dana dan personil bukanlah akar utama persoalan atau kendala dalam melaksanakan otonomi luas, melainkan bagaimana mengelola pola hubungan kewenangan yang ada secara kreatif dan inovatif.

### **G. Kewenangan Luas # Inovasi # Keberhasilan Implementasi**

Secara konseptual kewenangan yang besar dan luas yang dimiliki oleh daerah otonom bisa mendorong lahirnya sejumlah prakarsa, kreativitas dan inovasi. Desainnya memang demikian karena dalam penjelasan kebijakan otonomi dengan jelas diungkapkan pentingnya prakarsa dan kreativitas daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi otonomi. Tetapi harapan demikian

tidak datang dengan sendirinya hanya karena telah diberikan kewenangan yang besar dan luas. Perlu upaya keras dan terus menerus karena jika hanya melakukan upaya kecil, maka inovasi dalam arti sebuah temuan yang penting tidak akan bisa didapatkan.

Ketika sebuah inovasi sudah ditemukan, maka ada masalah besar yang menghadang yaitu bagaimana ia diimplementasikan. Lagi lagi kembali kepada persoalan implementasi, sehingga banyak daerah yang gagal dalam mengambil manfaat dan hasil dari sebuah temuan atau inovasi yang sudah berhasil diimplementasikan di daerah lain. Kata kunci utamanya adalah bagaimana melaksanakan apa yang dianggap sebagai inovasi atau kreativitas, bukan siapa yang pertama menemukan dan berhasil dalam mengimplementasinya. Jika inovasi dan kreativitas berhasil diterapkan di daerah tertentu, maka daerah lain yang berusaha mengadopsi inovasi tersebut tidak otomatis berhasil dalam mengimplementasikannya, meskipun sudah ada 'cetak biru' dan juga contoh nyata bagaimana inovasi itu diimplementasikan. Seharusnya implementasinya menjadi lebih mudah dan lebih baik karena sudah ada contoh dari daerah lain, tetapi faktanya seringkali tidak demikian.

Sama halnya dengan kewenangan luas yang dimiliki sejumlah daerah, maka setelah kewenangan itu diberikan, maka persoalannya adalah bagaimana mengimplementasikan. Tidak soal, siapa atau daerah dan negara mana yang paling dulu mengambil kebijakan seperti ini. Justru negara yang belakangan menerapkan kebijakan otonomi luas atau desentralisasi itu bisa banyak belajar dari kegagalan dan juga keberhasilan negara atau daerah lain yang telah menerapkan desentralisasi atau devolusi kekuasaan. Implementasi adalah persoalan yang krusial dan tidak ada jaminan bahwa mereka yang pertama kali menginisiasi atau memulai menerapkannya memiliki potensi keberhasilan lebih tinggi daripada mereka yang menerapkannya belakangan.

Dalam konteks otonomi luas di Indonesia juga demikian bahwa ketika semua daerah menerapkan otonomi luas dalam kurun waktu yang hampir bersamaan, maka ada banyak daerah

yang dianggap gagal dalam implementasinya, meskipun juga ada yang dianggap cukup berhasil meskipun dengan sejumlah catatan dan kekurangan. Mereka yang tergolong berhasil itu tidak selamanya berhasil atau berjalan mulus dalam menerapkan sejumlah konsep dasar otonomi luas karena tidak sedikit yang terlihat stagnan perkembangannya. Sementara itu ada sejumlah daerah yang bisa ‘meloncat’ dalam mencapai hasil yang bagus karena ada sejumlah inivasi, terobosan dan kreativitas yang dilakukan pemimpin daerah dan juga masyarakatnya.

Kewenangan yang luas bisa dianggap sebagai pra kondisi untuk melahirkan inovasi, tetapi inovasi yang diinginkan tidak akan dengan mudah ditemukan. Inovasi yang dimaksud dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah itu tidak harus ditemukan sendiri melalui sejumlah upaya pencarian sendiri, tetapi bisa mengacu atau meniru dari daerah lain yang dianggap berhasil memanfaatkan kewenangan yang besar dengan melakukan sejumlah terobosan dan inovasi. Kasus inivasi dlaam bentuk ‘*smart city*’ adalah contoh yang paling populer, pola perekrutan pegawai dengan cara lelang atau cara lain yang lebih mengutamakan meritokrasi juga bisa dianggap sebagai inovasi dan kratifitas dalam proses pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan harus dilihat sebagai prakondisi dan bukan inovasi itu sendiri, meskipun hal demikian bisa dianggap sebagai inovasi atau terobosan besar ketika sebelumnya daerah otonom hanya memiliki kewenangan yang kecil dan hanya melakukan tugas dekonsentrasi sebagaimana daerah di Indonesia di era Orde Baru. Inovasi yang diharapkan muncul pasca otonomi luas adalah inovasi lanjutan dalam arti mengimplementasikan kewenangan luas itu, apakah dengan memberi kesempatan luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi ataukah dengan memberikan kewenangan kepada aparat bawahan dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya. Apapun bentuk inovasi dan kreativitas itu dimaksudkan agar tugas dan fungsi dalam menjalankan pelayanan publik berjalan optimal.

Setelah kewenangan luas diberikan, maka keberadaannya harus dilihat sebagai prakondisi dan bukan inovasi itu sendiri,

meskipun pada awalnya bisa disebut demikian. Tetapi setelah lebih dari dua dasawarsa berlalu, maka keberadaannya hanya sebuah faktor yang berperan mendorong munculnya sejumlah kreativitas dan inovasi dalam tataran yang lebih operasional. Sekarang ini fokus perhatiannya bukan lagi pada aspek kewenangan karena harus diakui sudah cukup luas, terlepas apakah akan ditambah lagi atau dikurangi, tetapi bagaimana mengimplementasikan sesuatu yang sudah ada. Ada banyak hal mendesak yang perlu segera dilakukan yaitu bagaimana memanfaatkan kondisi eksisting tersebut dengan cara yang kreatif dan inovatif.

Tidak cukup alasan untuk berkuat pada soal kewenangan sekalipun dianggap ada sejumlah persoalan. Sampai kapanpun pasti akan ada persoalan jika memang dicari cari, sehingga lebih baik fokus pada upaya bagaimana mengimplementasikannya dengan kreatif dan inovatif yang secara tidak langsung berusaha mengatasi sejumlah persoalan yang ada. Kreativitas dan inovasi itu tidak dilakukan setelah semua perangkat atau kondisi yang diperlukan sudah dianggap tidak ada masalah. Justru kreativitas dan inovasi itu muncul karena memang ada masalah sehingga harus diatasi secara cerdas dengan sikap kritis, kreatif dan inovatif.

Dulu ketika kewenangan pemerintah daerah masih sangat kecil, maka hal demikian sering dijadikan alasan sebagai kondisi sistemik yang membuat inovasi dan prakarsa dari bawah atau daerah tidak muncul. Hasilnya muncul sejumlah fenomena meminta petunjuk dan arahan dari pusat atau atasan ketika daerah menghadapi sejumlah persoalan atau kesulitan dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari. Ketika petunjuk dan arahan itu tidak segera datang, maka sering berakibat buruk terhadap proses pelayanan publik dan kegiatan pembangunan yang menjadi terganggu. Kalaupun petunjuk itu cepat datang, maka tidak otomatis mudah penerapannya. Tidak jarang petunjuk yang diharapkan tidak sesuai atau tidak tepat dengan kondisi objektif yang dibutuhkan menurut perspektif dan harapan masyarakat atau daerah yang bersangkutan.

Sekarang kewenangan pemerintahan daerah telah semakin besar bahkan khusus, tetapi kondisi demikian tidak serta merta merubah secara mendasar sikap dan perilaku pemerintah daerah menjadi inovatif dan kreatif dalam mengelola kewenangan yang besar tersebut. Fakta yang terlihat seperti tidak ada hubungan yang tidak linier karena sikap kreatif dan inovatif itu memang harus diupayakan kehadirannya. Bahkan sangat mungkin upaya untuk menghadirkannya itu jauh lebih berat daripada upaya membuat kebijakan otonomi luas itu sendiri. Inovasi dan prakarsa serta kreativitas adalah sikap dan pemikiran yang lebih nyata dan operasional dibandingkan sebuah kebijakan yang merupakan daftar keinginan.

Jadi lagi lagi persoalannya adalah bagaimana mengimplementasikannya. Jika sudah diimplementasikan, maka tidak ada jaminan bahwa akan diperoleh hasil atau mencapai keberhasilan seperti yang diharapkan. Harapannya semua itu memiliki pola hubungan yang linier di mana kewenangan luas itu menghasilkan sejumlah langkah inovatif dan kemudian menghasilkan sejumlah keberhasilan berupa manfaat yang besar dari layanan publik yang berkualitas. Pola hubungan yang ada sering tidak berjalan mulus, melainkan sering tersendat sendat, meskipun sangat jarang yang membentuk pola hubungan yang bertolak belakang atau berlawanan dengan asumsi dasarnya.

Inovasi dan kreativitas adalah upaya untuk menjadikan kewenangan yang besar itu menjadi 'operasional dan fungsional'. Keliru besar jika menganggap bahwa persoalan besar kecilnya derajat kewenangan dengan sendirinya akan berakhir setelah dengan jelas dinyatakan dalam undang-undang bahwa daerah diberikan otonomi luas dan nyata. Faktanya masih banyak daerah yang merasa kurang mencukupi kewenangannya, sementara tidak sedikit daerah yang juga tidak efektif dalam mengelola semua kewenangan yang dimiliki.

Faktanya memang ada sejumlah daerah yang perlu diberikan kewenangan tambahan, meskipun daerah yang bersangkutan sudah memiliki sejumlah kewenangan yang sifatnya khusus. Tetapi fakta lain juga menunjukkan bahwa tidak semua daerah

mampu secara efektif mengelola kewenangan yang dimiliki karena berbagai keterbatasan sumber daya dan dana atau aspek lainnya, sehingga sejumlah hak otonomi yang dimiliki tidak mampu dilaksanakan dengan baik dibandingkan sebelumnya ketika kewenangan itu berada di tangan pemerintahan yang lebih tinggi.

Jika yang diharapkan di ujungnya adalah hadirnya pelayanan publik yang berkualitas, yang dilakukan secara efektif dan efisien, murah, cepat dan transparan, maka inovasi dan kreativitas bisa menjadi faktor kuncinya. Kewenangan yang besar adalah salah satu faktor saja karena setelah kewenangan itu diberikan, maka langkah selanjutnya adalah bagaimana mengelolanya secara kreatif dan inovatif. Lain soal jika persoalan kewenangan itu hanya dicermati dari aspek politik, maka keberadaannya memang bisa dianggap segala galanya untuk meningkat posisi tawar dan pola hubungan yang lebih kuat dan menentukan.

Otonomi luas itu tidak hanya soal bagi-bagi hak dan kewenangan kepada daerah, karena ada banyak hal yang jauh lebih penting setelah kewenangan itu diberikan kepada daerah yaitu bagaimana semua pihak yang terkait bisa memastikan bahwa kewenangan tersebut dikelola atau berjalan dengan baik serta juga membawa hasil dan manfaat yang besar bagi masyarakat, khususnya yang ada di daerah yang bersangkutan. Manfaat dan hasil itu tidak hanya dari aspek ekonomi atau politik semata tetapi dalam aspek yang lebih luas. Semangat otonomi sejak awal juga harus dilakukan atas dasar negara kesatuan dan keberadaan diperlukan justru untuk memperkuatnya. Semua itu perlu menjadi dasar dan semangat pelaksanaan otonomi daerah, sehingga tidak menyimpang dari maksud dan tujuannya yaitu memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia.

## **H. Model Kepemimpinan yang Inovatif dalam Pencapaian Tujuan Otonomi Luas**

Secara konseptual ada banyak model kepemimpinan mengacu pada sejumlah literatur ilmu sosial yang bisa digunakan dalam mengelola pemerintah daerah dalam format yang berlaku

sekarang ini. Di antara model model tersebut yang populer adalah model kepemimpinan karismatik, model kepemimpinan transformasional atau model yang sifatnya (*trait*) transaksional dan sejumlah varian dari model model tersebut. Kepemimpinan yang inovatif adalah varian yang lebih operasional dari model yang sudah ada, meskipun semua model kepemimpinan yang ada juga diharapkan untuk bersikap kreatif dan inovatif. Artinya model kepemimpinan yang inovatif adalah sebuah penekanan saja atas bagaimana mengelola sebuah organisasi karena sikap dan pemikiran yang kreatif dan inovatif itu selama ini jarang muncul atau mengemuka dibandingkan sikap dan pemikiran bagaimana memperoleh dan mempertahankan kekuasaan atau kewenangan.

Kreativitas dan inovasi adalah kebutuhan karena keberadaannya adalah sebagai langkah lanjutan untuk mewujudkan sesuatu harapan dan keinginan menjadi nyata. Jika yang diharapkan adalah pelayanan publik yang berkualitas, maka kegiatan dan produk menghasilkan pelayanan yang demikian itu harus dilakukan secara kreatif dan inovatif. Kreativitas dan inovasi adalah sebuah cara dan strategi dalam tingkatan yang lebih operasional untuk mewujudkan atau mencapai sesuatu agar lebih efektif dan efisien, lebih ekonomis dan produktif, lebih murah dan cepat dan seterusnya. Sama seperti model kepemimpinan yang diterapkan dalam mengelola organisasi juga merupakan sebuah cara untuk mencapai tujuan.

Model kepemimpinan yang diterapkan dalam mengelola pemerintahan daerah merupakan alat dari sebuah organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Tidak mengherankan jika ada suatu daerah yang pada periode tertentu dianggap berhasil karena memiliki sosok pemimpin yang memiliki karakter kuat dengan model kepemimpinan tertentu. Sementara itu ketika pemimpin berganti ternyata keberhasilan serupa tidak bisa diraih karena sang pemimpin yang dianggap biasa biasa saja dalam mengelola organisasi. Faktor pemimpin menjadi penting dalam mengelola organisasi, tetapi tidak sembarang pemimpin bisa melakukannya secara kreatif dan inovatif.

Kreativitas dan inovasi adalah aspek penting yang harus dimiliki pemimpin dalam mengelola pemerintahan daerah atau organisasi publik. Sekarang ini tidak ada alasan untuk munculnya kreatifitas dan inovasi pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sistem yang berlaku sekarang ini dengan tegas menempatkan inovasi dan kreativitas pemerintahan daerah sebagai sesuatu yang sangat penting terkait besarnya kewenangan dan tanggung jawab yang dibebankan kepada organisasi pemerintahan daerah. Jika sebelumnya organisasi pemerintahan daerah lebih diposisikan sebagai pelaksana kebijakan atau apa yang sudah ditentukan dari pusat atau atasan, maka sekarang tidak lagi demikian. Dengan berbekal kewenangan yang besar maka ada tanggung jawab yang juga besar, sehingga diperlukan daya kreativitas dan inovasi yang tinggi dan terus menerus dari pemerintahan daerah agar tugas dan fungsi yang diembannya bisa berjalan dengan baik.

Apa yang disebut inovasi itu bukan sekedar sebuah terobosan (*breakthrough*) terhadap cara-cara lama atau konvensional yang dianggap tidak lagi efektif dan efisien, tetapi memang sesuatu yang diyakini mampu menghasilkan sesuatu yang lebih baik dalam mencapai tujuan pemerintahan. Kata kuncinya adalah efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan. Jika ternyata sesuatu yang dimaksudkan sebagai bentuk inovasi justru menyulitkan pencapaian tujuan, maka inovasi demikian merupakan bentuk inovasi yang gagal. Kegagalan tersebut mungkin saja karena apa yang disebut inovasi tersebut sesungguhnya bukan sebuah inovasi melainkan hanya sesuatu yang sekedar berbeda atau gagah-gagahan yang tidak mengacu pada kapasitas dan konteks di mana ‘inovasi’ yang gagal itu diterapkan.

Point penting yang harus selalu ditekankan adalah berkaitan dengan apa yang disebut inovasi itu adalah sesuatu yang digunakan untuk mencapai tujuan. Dalam konteks pelayanan publik, maka inovasi diperlukan untuk mencapai tujuan pelayanan publik agar lebih berkualitas. Dalam konteks yang lebih luas, tujuan inovasi dalam otonomi luas adalah upaya untuk kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal/



daerah. Salah satu tujuan otonomi itu dimasukkan agar proses pemerintahan secara keseluruhan dapat berkembang dengan lebih baik, efektif dan efisien. Tujuan otonomi yang sifatnya umum dan normatif tersebut sejak dulu hingga sekarang tidak pernah bergeser jauh dari tujuan dan maksud otonomi yang pernah ada.

Koswara (2001: ix) mengutip pendapat Ryaas Rasyid, menyatakan bahwa tujuan otonomi daerah adalah memerdekakan rakyat yang berada di daerah untuk mengembangkan peranserta dan prakarsa untuk memikirkan yang terbaik bagi kehidupannya di masa depan secara leluasa. Jika merujuk pendapat Rasyid di atas, maka esensi hakikat otonomi daerah terdapat dua hal, yaitu pada prakarsa dan peranserta. Dengan kata lain bisa kita nyatakan bahwa otonomi berarti memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk mengambil prakarsa sendiri menyangkut pembangunan dan pengembangan daerahnya sendiri, dan selanjutnya memberikan kesempatan seluas-luasnya pula kepada mereka untuk ikut berperan serta dalam berbagai bidang pembangunan dan pengembangan daerah. Hakekat otonomi yang demikian hanya bisa diwujudkan dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Inti pemberdayaan dalam otonomi adalah mengotonomikan masyarakat atau memberdayakan masyarakat dalam arti yang seluas luasnya. Otonomi yang berlaku sekarang harus dapat meningkatkan kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui kewenangan daerah yang besar diharapkan kegiatan pembangunan dan pelayanan publik yang menjadi tugas dan fungsi utama pemerintahan daerah dapat berjalan semakin baik dan berkualitas. Di sinilah letak pentingnya inovasi, kreativitas dan prakarsa dari pemerintahan daerah.

Intinya, dengan kewenangan luas yang diberikan kepada daerah, maka masyarakat semakin otonom dan mandiri atau berdaya, seiring dengan semakin besarnya peluang mereka untuk berprakarsa, berinovasi dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan. Masyarakat yang otonom dan mandiri atau berdaya itu merupakan masyarakat yang kuat dan sangat dibutuhkan untuk

menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Maksudnya dalam kondisi masyarakat yang semakin berdaya itu diharapkan muncul berbagai kreatifitas dan prakarsa untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang semakin baik, efektif dan efisien.

Dengan demikian, pada hakekatnya dasar berpijak otonomi luas itu bukan terletak pada besarnya hak dan kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom, tetapi pada bagaimana hak dan kewenangan yang besar itu dapat diimplementasikan sesuai dengan hakekat atau jiwanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kewenangan yang luas adalah sekadar alat untuk mencapai tujuan. Keberadaannya sangat penting dan sering menjadi indikator besar kecilnya derajat otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Namun sebagai alat untuk mencapai tujuan, maka aspek yang jauh lebih penting adalah bagaimana mengelola kewenangan yang luas tersebut dengan cara yang kreatif dan inovatif.

Dengan cara tersebut diharapkan kewenangan besar yang dimiliki daerah dapat memberikan hasil dan manfaat (*outcome*) yang besar pula. Atas dasar tujuan tersebut harus senantiasa dipertanyakan dan dievaluasi, bagaimana dan sejauh mana hasil dan manfaat dari kewenangan yang besar tersebut. Jika kesimpulannya kewenangan yang ada harus ditambah lagi, maka hal demikian harus dilakukan, demikian juga sebaliknya. Konsep dan praktik otonomi luas yang berlaku sekarang harus ditempatkan dalam konteks yang lebih luas dan komprehensif dengan mengkaitkannya pada hasil dan manfaatnya bagi bangunan sistem pemerintahan dan kenegaraan yang lebih luas.

Sekali lagi, dalam sistem organisasi modern, keberadaan kewenangan, baik besar atau kecil sesungguhnya merupakan sebuah alat yang diperlukan dalam menjalankan organisasi. Meskipun kewenangan yang besar merupakan sesuatu yang sangat penting namun keberadaannya tidak cukup efektif (*necessary but not sufficient*) tanpa ada inovasi dan kreativitas dalam mengelolanya. Buktinya hanya daerah-daerah tertentu yang memiliki pemimpin yang inovatif dan kreatif yang tergolong

berhasil dalam memajukan daerahnya. Ada banyak inovasi dan kreativitas yang dilakukan sang pemimpin dalam mengelola wilayah berbekal kewenangan besar yang dimilikinya.

Faktor pemimpin dan model kepemimpinan yang diterapkan memiliki peranan yang penting dalam mencapai tujuan otonomi daerah. Model kepemimpinan yang dimaksudkan disini bisa apa saja, tetapi semua model tersebut harus bersikap kritis, kreatif dan inovatif dalam mensikap kondisi yang ada di daerahnya, khususnya yang berkaitan dengan keterbatasan sumber daya dan juga meningkatnya kebutuhan masyarakat. Kreativitas dan inovasi bisa menjadi kata kunci untuk mengatasi sejumlah persoalan tersebut, termasuk andai kata kewenangan yang dimiliki daerah masih dianggap terbatas. Sudah banyak bukti bahwa sejumlah daerah yang miskin sumber daya bisa berhasil dalam mengelola daerahnya secara lebih baik khususnya dalam memberikan layanan publik.

Inovasi dan kreativitas dalam mengelola kewenangan adalah bagian penting dalam proses implementasi. Begitu juga model kepemimpinan yang diterapkan adalah upaya inovatif daerah dalam mengelola kewenangan luas yang dimilikinya. Artinya dalam mengimplementasikan kewenangan luas yang dimiliki pemerintah daerah diperlukan model kepemimpinan yang tepat yaitu pemimpin yang senantiasa kreatif dan inovatif. Model kepemimpinan yang demikian ini bisa disebut sebagai model kepemimpinan daerah yang inovatif.

# BAB 5

## Implementasi Kualitas Pelayanan

---

### A. Pelayanan Berkualitas Indikator Keberhasilan Implementasi

Ada banyak indikator untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan, misalnya indikator penggunaan anggaran atau keuangan, indikator administrasi atau tata kelola, indikator ketaatan hukum dan SOP (*rule of law*), indikator kelembagaan dan struktur organisasi dan tentunya indikator hasil dan manfaat dari kebijakan. Semua indikator tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi dalam menilai atau dalam meminta pertanggungjawaban (akuntabilitas) seringkali hanya indikator tertentu yang menjadi fokus perhatian dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan.

Idealnya semua indikator dirangkum menjadi satu kemudian digunakan secara proporsional dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan. Tetapi karena sejumlah pertimbangan praktis dan untuk tujuan atau kepentingan tertentu hanya indikator tertentu yang dikedepankan. Misalnya jika fokusnya adalah untuk melihat hasil dan manfaat kebijakan, maka indikator yang berkaitan dengan *outcome* atau hasil yang menjadi sorotan. Berbeda halnya jika yang menjadi kepentingan utama adalah terkait efisiensi dalam penggunaan anggaran atau keuangan, maka sejumlah aspek yang berkaitan dengan ketentuan hukum dan prosedur anggaran, kemudian serapan atau penggunaan dan alokasinya menjadi fokus perhatian utama.

Dalam konteks pemerintahan daerah yang tugas fungsi utamanya adalah memberikan layanan publik maka sudah sewajarnya jika persoalan kualitas layanan menjadi indikator kunci dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan. Ada banyak dan jenis kegiatan pemerintahan yang tergolong sebagai pelayanan publik, bahkan hampir semua kegiatan pemerintahan di daerah dapat dikategorikan sebagai pelayanan publik dalam arti luas. Ada sejumlah kegiatan, baik yang sifatnya teknis administrasi seperti pemberian izin adalah sebuah kegiatan pelayanan publik juga. Ada juga kegiatan pelayanan publik yang kualitasnya hanya bisa dirasakan secara langsung atau sebaliknya hanya bersifat tidak langsung seperti rasa aman, iklim berusaha yang baik dan sebagainya.

Pelayanan publik yang berkualitas adalah indikator keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam perspektif pengguna layanan, maka apa yang disebut berkualitas adalah pelayanan yang mampu memberi hasil dan manfaat yang besar bagi penggunanya. Cara pandang demikian tentu tidak salah, meskipun tidak sepenuhnya tepat karena apa yang disebut berkualitas itu memiliki banyak sudut pandang penilaian. Pelayanan yang berkualitas itu bisa dicermati berdasarkan proses dan prosedur layanan sebagaimana yang diatur dalam kebijakan atau berdasarkan sejumlah ukuran yang mengacu administrasi keuangan, seperti alokasi dan serapan anggaran.

Berkualitas di sini harus diartikan mencakup semua sisi dan jenis penilaian, mulai dari proses atau prosedurnya dan juga hasilnya atau sesuatu yang bisa dirasakan manfaatnya oleh penggunanya. Setidaknya ada dua sisi kepentingan yang harus diperhatikan dan menjadi acuan penilaian, yaitu sisi internal organisasi pelaksana atau mereka yang menjadi pelaksana kebijakan. Kedua adalah sisi pengguna layanan yaitu masyarakat dan khususnya mereka yang menjadi sasaran atau target kebijakan. Kedua sisi sudut pandang dan kepentingan harus menjadi pertimbangan penilaian sehingga muncul penilaian yang objektif.

Pelayanan publik adalah 'barang' atau produk dari proses kegiatan dari organisasi publik yang memiliki karakter berbeda

dengan produk atau barang pelayanan yang dihasilkan oleh organisasi privat. Bagi organisasi privat kepentingan konsumen atau pelanggan adalah nomor satu dan dijadikan ukuran utama keberhasilan dalam melaksanakan program yang telah ditetapkan organisasi. Asumsinya dengan kepuasan pelanggan itu memiliki hubungan positif dengan jumlah uang atau keuntungan yang diperoleh karena pelanggan yang puas berarti mereka yang membeli produk yang dijual perusahaan. Berbeda halnya dengan organisasi publik yang memiliki standar acuan penilaian yang tidak hanya mengacu pada kepentingan masyarakat selaku penerima layanan, tetapi juga kepentingan pelaksana kebijakan dan juga kepentingan yang lebih luas lagi.

Dalam konteks implementasi kebijakan, kepentingan pelaksana kebijakan pelayanan dan juga kepentingan penerima layanan harus mendapat penilaian yang seimbang. Mengabaikan salah satu sisinya bisa mendistorsi persoalan implementasi karena sesuatu yang dianggap memberi manfaat besar dalam arti disenangi masyarakat bisa saja bukan sebuah kebijakan yang terimplementasi dengan baik menurut prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan. Ada proses dan prosedur yang terkadang terlihat kaku dan demikian ketat, namun harus ditaati oleh pelaksana kebijakan dan masyarakat harus menerima kenyataan tersebut meskipun tidak merasa senang atau puas karenanya. Jika fokusnya hanya menuruti apa yang diinginkan masyarakat, maka sikap dan perilaku demikian bisa dianggap melanggar hukum, meskipun tujuannya baik dan tidak ada uang yang diselewengkan.

Menjadi soal serius jika atas nama ketaatan pada prosedur atau ketentuan yang berlaku kemudian menjadikan kualitas hasil dan manfaat pelayanan publik menjadi berkurang nilainya. Jika hanya menekankan bagaimana proses dan prosedur pelayanan itu dilakukan, maka kepentingan masyarakat pengguna bisa terabaikan karena masyarakat inginnya cepat, mudah dan murah. Padahal untuk menghasilkan layanan tersebut bisa saja diperlukan biaya yang mahal dan ketaatan pada prosedur yang tinggi. Namun karena menyangkut kepentingan publik, maka pemerintah atau

penyelenggara layanan bersedia menerima sejumlah kerugian agar semua kepentingan bisa terlayani dengan baik.

Lain ceritanya jika pelayanan serupa juga diproduksi atau dihasilkan oleh sektor privat atau swasta, maka akan dengan mudah menilai kualitas pelayanan yang dihasilkan. Jika pihak swasta mampu memberikan layanan yang lebih baik, maka tidak ada alasan bahwa organisasi publik tidak bisa melakukan hal serupa. Justru seharusnya organisasi publik mampu memberikan pelayanan yang jauh lebih baik karena apa yang dilakukannya tidak dimotivasi untuk mencari untung bagi organisasi, melainkan mencari untung dalam konteks yang lebih luas, khususnya masyarakat pengguna layanan.

Sudah seharusnya—dalam sistem sosial ekonomi dan politik yang semakin terbuka dan kompetitif seperti sekarang ini—pemberi layanan publik lebih fokus pada upaya bagaimana mengedepankan kepentingan penerima layanan. Layaknya organisasi privat yang sejak lama melakukan hal demikian untuk menarik pelanggan yang ujungnya membeli produk yang dihasilkan di mana muaranya adalah mendapatkan keuntungan dari kepuasan pelanggan. Jika organisasi privat atau perusahaan swasta memperoleh keuntungan setelah memberikan kepuasan kepada pelanggan atau konsumen, maka hal demikian juga bisa dijadikan acuan bagi organisasi publik. Jadi bukan dibalik di mana masyarakat diminta untuk memberikan ‘sejumlah keuntungan’ atau diposisikan harus membayar dulu baru kemudian mendapatkan pelayanan yang memuaskan.

Dalam konteks dan untuk beberapa jenis pelayanan tertentu, penyelenggara layanan harus bersedia rugi, dan memang seringkali rugi karena motivasinya memang bukan mencari untung. Fakta demikian tidak boleh menjadikan kualitas layanan menjadi kalah dengan apa yang bisa dilakukan sektor swasta yang juga memproduksi sejumlah barang yang ditawarkan kepada publik. Maksudnya ada sejumlah logika pelayanan yang berlaku di sektor privat yang perlu diterapkan dan diadopsi oleh sektor publik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan. Bahwa kualiti-

tas pelayanan yang baik adalah kunci untuk menggaet pelanggan dan kemudian mendapatkan sejumlah keuntungan darinya.

Dalam hal bagaimana melayani pelanggan dengan cara yang terbaik, maka organisasi publik khususnya yang bertindak sebagai pemberi layanan publik harus mulai berpikir layaknya organisasi swasta dalam menggaet pelanggan. Tidak ada salahnya untuk belajar dari sejumlah keberhasilan organisasi privat dalam merebut hati pelanggan. Tentu tidak semua strategi dan cara yang dilakukan sektor privat bisa dilakukan atau ditiru oleh sektor publik karena kedua organisasi ini sejak awal berdirinya memiliki tujuan dan motivasi utama yang berbeda. Namun perbedaan tersebut bukan sebuah alasan untuk tidak memetik sejumlah hal baik yang ada di masing masing organisasi tersebut.

## **B. Konsep Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah sebuah konsep yang berbeda dengan konsep pelayanan yang dilakukan organisasi privat atau swasta. Perbedaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan konsep publik itu sendiri yang memiliki pengertian dan ruang lingkup berbeda dengan pengertian publik dalam arti masyarakat umum menurut terminologi organisasi swasta. Perbedaan lain yang sering dijadikan pembeda utama adalah motivasi atau dasar pembentukan organisasi publik dan organisasi privat yang berbeda. Produk layanan publik itu sama sekali tidak dimotivasi untuk mendapat keuntungan dalam bentuk sejumlah uang atau kekayaan (laba) tertentu. Untuk organisasi publik dengan ciri tertentu, bisa saja mendapatkan keuntungan atas layanan yang dihasilkan, tetapi fokusnya bukan untuk mendapatkan keuntungan atas jasa atau layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Perbedaan demikian penting dikemukakan sebagai pijakan awal untuk memahami sejumlah persoalan terkait produk layanan yang dihasilkan organisasi publik yang seringkali dianggap kalah kualitasnya dengan apa yang dihasilkan organisasi privat atau swasta. Terkait bagaimana memberi kepuasan terhadap pelanggan atau menghasilkan pelayanan yang berkualitas, maka sektor privat bisa dikatakan lebih unggul. Keunggulan tersebut terjadi



karena sejumlah faktor, seperti orientasi organisasi privat atau swasta yang fokus pada upaya mencari untung atau laba, sehingga apapun akan dilakukan untuk ‘memanjakan dan memuaskan’ konsumen sepanjang hal demikian pada akhirnya akan berbuah keuntungan atau imbal balik yang sepadan dengan risiko dan kerja keras yang telah dilakukan.

Organisasi swasta yang motivasi utamanya mencari untung atau laba akan bersedia menanggung risiko dan menjual layanan terbaik jika diasumsikan akan memberi imbal balik atau sejumlah keuntungan yang dianggap layak secara ekonomi. Sebaliknya mereka tidak bersedia ikut bagian dalam memberi layanan untuk dijual ke publik jika dianggap tidak menguntungkan secara ekonomi. Menjadi tugas negara atau pemerintah untuk masuk dan memberikan layanan kepada publik atas sesuatu yang dibutuhkan publik tetapi dianggap kurang menguntungkan. Dalam konteks ini memang tidak tepat untuk membandingkan kualitas layanan yang tidak diminati organisasi privat atau swasta tetapi pemerintah harus melakukannya dengan kualitas layanan yang dihasilkan organisasi privat di mana organisasi privat memang tertarik untuk ikut ambil bagian dalam kegiatan tersebut.

Dasar yang mendorongnya jelas bahwa kegiatan tersebut dianggap bisa memberi keuntungan jika dikelola dengan baik dengan cara memberi sejumlah jasa dan layanan yang berkualitas. Hanya dengan cara itu produk layanan yang dihasilkan dibeli oleh konsumen, jika tidak mereka akan rugi karena ditinggalkan konsumen. Dalam konteks ini, ada sejumlah produk layanan publik di mana penerima layanan tidak punya pilihan kecuali menerima produk layanan karena sifatnya yang monopolistik, termasuk jika layanan itu dianggap tidak berkualitas alias buruk. Ceritanya akan lain andaikan produk layanan itu menarik minat organisasi swasta di mana semua pihak diberikan kesempatan luas untuk ikut mengupayakan layanan yang sama, maka ada persaingan dan penilaian yang lebih fair terkait produk layanan yang dihasilkan dan juga kualitas layanan tersebut.

Pelayanan publik adalah sebuah konsep dan sekaligus kegiatan yang dimotivasi untuk melayani atau memberikan sesu-

atau yang terbaik untuk publik atau masyarakat (*citizen*). Istilah kepentingan publik sering dipersamakan dengan kepentingan umum karena memang yang menjadi fokus layanan adalah kepentingan umum yang tidak membedakan layanan berdasarkan kekuatan uang atau perbedaan yang dianggap sebagai sesuatu yang diskriminatif. Siapapun mereka, terlepas apa status dan golongannya, secara teoritik akan mendapat layanan publik tanpa kecuali. Dalam mendapat layanan tersebut tidak harus dengan cara membelinya, meskipun dalam praktiknya ada kesan harus 'membeli' dengan sejumlah imbalan tertentu yang masuk kantong pribadi pemberi layanan.

Pada prinsipnya layanan publik adalah layanan yang diberikan tanpa kecuali dan tidak dilakukan atas dasar mekanisme jual beli. Masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik itu karena hal demikian merupakan bagian dari haknya sebagai warga negara. Terlepas apakah itu hak itu bersifat aktif atau hak pasif ataupun hak positif dan negatif, sebaiknya maka pelaksana layanan memikul tanggungjawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Osborne dan Gaebler, 1992: 203-205). Secara etik, tugas demikian adalah tugas yang sangat mulia, sehingga menurut Ndraha (1996: 85), bekerja sebagai pegawai negeri adalah panggilan jiwa, sehingga mudah terdorong menumbuhkan profesionalisme dan pengabdian terhadap kerja.

Menurut Osborne dan Gaebler (1992) kualitas pelayanan sangat ditentukan dari mampu tidaknya unsur aparatur negara mengakomodasi tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Ada kesungguhan dari aparat untuk mendengarkan kebutuhan pelanggan termasuk keluhan mereka, sebagai acuan dan arah pola pelayanan yang akan dilakukan. Apabila pelayanan yang dibutuhkan oleh pelanggan membutuhkan lebih cepat, maka aparat melakukan pelayanan yang cepat, apabila masyarakat memberikan masukan maupun kritik pada kotak saran yang tersedia, maka aparat melakukan pengecekan akan keluhan dan pelayanan tersebut kepada pihak *front-line* dan segera melakukan perbaikan pelayanan.

Pelayanan adalah produk dari kegiatan pemerintahan sebagai lembaga publik yang merupakan tanggung jawabnya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya. (Ndraha, 1997:70). Lebih lanjut Ndraha, (1997:73) mengatakan bahwa : “ Pemerintah sebagai lembaga publik bertanggung jawab memberikan pelayanan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat”. Pelayanan yang diproduksi dan didistribusikan pemerintah berbentuk jasa maupun layanan sipil, yang menyatakan bahwa: “Pemerintah adalah badan yang memproduksi, mendistribusikan atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa dan layanan sipil”.

Layanan sipil adalah layanan pemerintah kepada masyarakat untuk memenuhi segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari. Salah satu bentuk pelayanan sipil pemerintah menurut Ndraha (2000:61) adalah “Pemenuhan hak masyarakat atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan yaitu seperti yang diamanatkan UUD 1945 pasal 27 (2)”. Implikasi dari hal tersebut, pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan sipil yang terbaik bagi setiap warganya, dengan cara menciptakan iklim yang kondusif untuk mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak. Dengan diberikannya pelayanan sipil yang terbaik sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan warganya, maka akan terbentuk persepsi positif dari warganya terhadap pemerintah dalam hal kualitas pelayanan sipil. Dengan demikian pemerintah telah mampu menepati janjinya yaitu menjawab tuntutan yang diperintah dan diamanatkan dalam UUD 1945.

Ada beberapa prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam implementasi paradigma baru manajemen pemerintahan sebagaimana diungkapkan oleh Teguh Yuwono (2003: 78). *Pertama*, oleh karena pelayanan publik adalah target dari semua proses manajemen publik maka keterlibatan publik (beberapa ahli ada yang menyebut sebagai *customer orientation*, ada juga *public orientation*) dalam proses manajemen publik sudah merupakan *conditio sine quanon* (sebuah kondisi keharusan). Orientasi publik akan lebih memudahkan pegawai publik dalam menjalankan fungsinya oleh karena semakin banyak melibatkan politik maka

akan semakin kecil tingkat resistansi mereka terhadap organisasi publik.

*Kedua*, oleh karena orientasi publik ini maka pelayanan publik harus dimenej secara profesional dengan melakukan model-model konsultasi publik (*public consultation*), debat publik (*public debates*) ataupun forum publik (*public forum*) yang memungkinkan koreksi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

*Ketiga*, paradigma pelayanan publik telah bergeser dari image birokrasi yang “malas (mahal, lambat dan seram) menjadi pelayanan publik yang ‘murpatmah’ ”(murah cepat dan ramah). Untuk implementasi paradigma ini, sudah barang tentu harus dipersiapkan sumber daya manusia yang relevan dan mendukung terhadap kualitas pelayanan publik ini. Hal ini tentunya harus bersifat simultan sejalan dengan konsentrasi manajemen bidang – bidang lainnya sejalan dengan tujuan.

Sugiarto (1999: 39) mengemukakan bahwa: “Agar pelanggan yang sesuai dengan kehendak pemakai jasa, ukuran keberhasilan pelayanan tidak muncul dari pihak manajemen tetapi dari pemakai jasa itu sendiri”. Kemudian untuk membangun system kualitas pelayanan modern menjadi lebih efektif, Gaspersz (dalam Lukman 1997 : 14) merumuskan 13 langkah yang harus di tempuh antara lain :

1. Mendefinisikan dan merinci sasaran dan kebijaksanaan kualitas.
2. Berorientasi pada kepuasan pelanggan.
3. Mengerahkan semua aktivitas untuk mencapai sasaran dan kebijaksanaan kualitas yang telah ditempatkan.
4. Mengintegrasikan aktivitas-aktivitas itu dalam organisasi.
5. Memberikan penjelasan maupun tugas-tugas kepada pekerja untuk bersikap mementingkan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan untuk menyukseskan program pengendalian kualitas terpadu.
6. Merinci aktivitas pengendalian kualitas pada penjual produk
7. Mengidentifikasi kualitas peralatan secara cermat.

8. Mengidentifikasi dan mengefektifkan aliran informasi kualitas, memprosesnya dan mengendalikannya.
9. Melakukan pelatihan (*training*) serta memotivasi karyawan untuk terus bekerja dengan orientasi meningkatkan kualitas.
10. Melakukan pengendalian terhadap ongkos kualitas dan pengukuran lainnya serta menetapkan standar kualitas yang diinginkan.
11. Mengefektifkan tindakan korektif yang bersifat positif.
12. Melanjutkan sistem pengendalian mencakup langkah selanjutnya dan menerima informasi umpan balik, melakukan analisis hasil, serta membandingkan dengan standar kualitas yang ditetapkan.
13. Memeriksa aktivitas dari system kualitas modern secara periodik.

### **C. Kualitas Layanan Harus Baik**

Kualitas layanan yang baik adalah kondisi yang harus dicapai oleh semua organisasi, tidak terkecuali organisasi publik. Ketika banyak kegiatan dan program di mana pihak swasta tidak tertarik untuk melakukannya, maka menjadi kewajiban organisasi publik untuk melakukannya. Ada sejumlah alasan mengapa organisasi privat tidak bersedia melakukan sesuatu yang harus dilakukan organisasi publik, alasan utamanya adalah soal keuntungan ekonomi yang mungkin diraih dan juga alasan lain, baik yang sifatnya sosial budaya atau sosial politik. Tetapi bagi organisasi publik tidak ada alasan untuk menolak melakukan kegiatan dan program yang dianggap tidak menguntungkan secara ekonomi tersebut, siapa tahu sangat menguntungkan secara sosial budaya dan politik, misalnya ketika memberi pelayanan untuk menciptakan keamanan, kenyamanan, ketertiban, perlindungan, iklim yang kondusif dan sebagainya.

Semua tugas dan fungsi tersebut, apakah pihak swasta tertarik untuk ikut melakukannya atau tidak tertarik karena dianggap sangat berisiko, maka organisasi publik harus memikul tanggung jawab untuk melakukannya. terlepas apapun jenis tugas dan fungsi tersebut harus dilakukan secara baik dan berkualitas

tentunya. Tidak boleh menjadi alasan ketika tugas dan fungsi itu tidak menguntungkan secara ekonomi sebagaimana dibuktikan keengganan swasta untuk berpartisipasi di dalamnya maka kualitas layanan yang dihasilkan menjadi ala kadarnya atau bahkan tergolong buruk. Acuan pembandingnya harus daerah lain atau bahkan negara lain yang berhasil melakukannya dengan baik dan berkualitas. Jadi bukan sektor swasta di tempat yang sama yang menjadi pembanding, melainkan daerah atau negara lain.

Kualitas layanan adalah sesuatu yang harus dikejar dan upayakan organisasi publik, terlepas apakah itu dianggap menguntungkan secara ekonomi atau sebaliknya merugikan. Keberadaan sektor swasta yang ikut andil dalam memberikan layanan harus dianggap sebagai kompetitor untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik lagi. Jika tanpa ada kompetitor pun, kualitas layanan harus menjadi target nomor satu. Prinsipnya harus demikian karena layanan yang diproduksi organisasi publik adalah sesuatu yang sangat penting dan sangat dibutuhkan oleh publik atau masyarakat. Keberadaan organisasi publik adalah memastikan bahwa semua jenis layanan itu memiliki kualitas yang baik, karena organisasi ini dibentuk memang tugas dan fungsinya demikian.

Kualitas layanan yang dihasilkan organisasi publik harus baik karena banyak jenis layanan yang statusnya telah bergeser menjadi semacam 'hak' dan bukan lagi sebagai kebutuhan. Misalnya layanan kesehatan yang dulu dianggap sebagai kebutuhan, maka sekarang ini statusnya sekarang telah lebih dari itu yaitu sudah menjadi semacam hak yang pemenuhannya harus dilakukan dan menjadi tugas lembaga terkait untuk memenuhi hak tersebut. Lebih dari itu pemenuhannya juga harus berkualitas karena keberadaannya yang memang sangat penting dan berkaitan dengan hajat hidup dan kepentingan masyarakat orang banyak.

Kualitas layanan publik harus baik, justru ketika penerima layanan tidak punya pilihan lain selain mengandalkan dari organisasi publik. Pelayanan publik merupakan tugas yang paling penting bagi birokrasi pemerintahan. Pemerintah merupakan

organ yang paling dekat dengan masyarakat yang harus dilayani agar dapat diberdayakan. Tugas dan pelaksanaan pelayanan publik itu tidak bisa diserahkan begitu saja kepada sektor swasta, meskipun ada kecenderungan kuat peranan pemerintah mulai berkurang dan lebih bertindak sebagai fasilitator dan dinamisator. Namun terhadap kegiatan dan bentuk pelayanan tertentu yang karena sifat dan jenisnya tidak bisa diserahkan atau diambilalih oleh sektor swasta, pemerintah tetap mengambil peranan yang lebih besar dan menentukan. Sedangkan terhadap kegiatan lainnya, seperti pendidikan dan kesehatan misalnya, sektor swasta justru diharapkan dapat berperan lebih besar.

Secara yuridis organisasi pemerintahan yang diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk bersaing dengan organisasi publik lainnya. Kesehatan suatu organisasi publik diukur berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan politik dan kemampuannya mencapai hasil yang maksimal dengan sumber daya yang tersedia. Produktivitas organisasi dalam sektor publik diukur dari segi kualitas hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama sejauh mana hasil tersebut dapat dicapai dengan standar yang diinginkan (Kasim, 1989: 19-20). Lebih dari itu organisasi pemerintahan, perancangan struktur tidak hanya demi efektivitas dan efisiensi, tetapi juga demi keadilan (sosial). Bahkan unsur keadilan tersebut yang terpenting. Suatu pelayanan misalnya, baru dapat disebut adil jika pelayanan itu dapat dicapai dan dinikmati oleh setiap orang yang berhak pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Hal ini berkaitan dengan prinsip dan nilai dasar ilmu pemerintahan yaitu keadilan manusiawi (*human justice*) pelayanan publik, dan pelayanan civil dalam hubungan pemerintahan. (Ndraha: 2003, 249, 463)

Beberapa kegiatan pelayanan yang masih dominan dikelola pemerintah atau tetap dipegang oleh administrasi publik biasanya bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta. Oleh karena itu pelayanan yang dikelola administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli. Dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat umum, administrasi publik dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Administrasi publik dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar yang terikat oleh harga pasar dan untung rugi. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik hendaknya adil tidak memihak, proporsional, bersih, dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadinya. (Thoha: 2002, 47-48).

Kualitas layanan harus baik karena keberadaannya bukan sebuah pilihan melainkan sesuatu yang harus dilakukan dan memang sangat dibutuhkan oleh publik. Untuk itu partisipasi aktif masyarakat dan sikap responsif birokrasi sangat penting dalam proses pelayanan publik, tidak hanya agar kualitasnya dapat ditingkatkan, tetapi juga akuntabilitasnya. Maksudnya tugas demikian bukan hanya kewajiban pelaksana layanan, tetapi juga kewajiban semua *stakeholders* termasuk penerima layanan. Jangan semata salahkan pemerintah khususnya pemberi layanan jika kualitas layanan yang dihasilkan belum baik kualitasnya. Jadi secara konsepsional, kualitas layanan yang dituntut harus baik itu tidak hanya menunjuk pada pelaksana layanan tetapi juga menunjuk pada diri sendiri penerima layanan.

Namun dalam praktiknya tuntutan demikian lebih banyak dialamatkan pada pelaksana layanan atau pemerintah karena mereka yang memang diberikan tugas dan fungsi memberikan layanan. Ketika mendapati kualitas pelayanan yang belum baik, maka aspek yang sering dijadikan persoalan adalah sikap dan perilaku birokrasi atau penyelenggara layanan. Perilaku birokrasi dalam mengimplementasikan layanan publik dianggap belum selaras dengan sejumlah kondisi yang sudah berubah, seperti berubahnya ekspektasi masyarakat. Meskipun sekarang ini konstalasi sosial politik telah semakin demokratis dan partisipasi masyarakat semakin meningkat, namun tidak berarti transparansi dan akuntabilitas pemerintah semakin meningkat. Dalam beberapa kasus perilaku birokrasi pemerintah masih seperti sebelumnya dan hanya berubah dalam segi-segi formalitasnya saja. Pelayanan publik masih belum mampu memenuhi aspirasi dan



harapan masyarakat, sehingga kepuasan masyarakat masih saja rendah.

Masih rendahnya kualitas pelayanan publik itu banyak faktor yang mempengaruhi, antara lain perilaku dan tata kerja birokrasi yang masih buruk. Sampai sejauh ini sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah misalnya masih terlalu berorientasi kepada kegiatan (*activity*), dan petanggungjawaban formal (*formal accountability*). Penekanan kepada hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*service quality*) masih sangat kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacuhnya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan tersebut. (Kumorotomo: 1999, 131-132).

Kebanyakan pegawai pemerintah masih memiliki *clerk mentality*. Padahal yang dibutuhkan, di samping harus memenuhi persyaratan-persyaratan teknis seperti intelegensia, kemampuan mengambil keputusan (*decisiveness*), wawasan ke depan, atau kemahiran manajemen, mereka harus mempunyai landasan normatif yang terkandung dalam nilai-nilai moral. Pada akhirnya nilai-nilai moral inilah yang akan menentukan apakah warga masyarakat mentaati ketentuan-ketentuan lembaga pemerintahan hanya karena hukum formal atau kedudukan pejabat yang tinggi, ataukah karena masyarakat memang mencintai para pemimpin dan pejabat karena kearifan dan keluhuran budi dan tingkah laku mereka. (Kumorotomo: 1999, 80).

Mentalitas dan perilaku birokrasi pemerintahan sangat besar pengaruhnya terhadap kinerja pelayanan publik, sehingga diperlukan reformasi dan perubahan perilaku birokrasi yang selama ini dianggap tidak mendukung atau bahkan kontrapro-

duktif. Memang konsep manajemen pemerintahan sekarang ini sudah mengalami perubahan paradigma, dari serba negara menjadi berorientasi kepada publik, dan sekaligus dari paradigma otoritarian ke paradigma demokratis (Adiwisastro, 2001: 3). Perubahan paradigma ini sesuai dengan tujuan dibentuknya manajemen pemerintah, yaitu untuk melayani kepentingan publik (Osborne dan Gaebler, 1991: 25; Savas, 1987: 17). Namun perubahan itu tidak otomatis diikuti dengan perubahan mentalitas dan perilaku birokrasi dalam menjalankan pelayanan publik.

#### **D. Konsep Kualitas Layanan**

Sejak dulu, tuntutan dan harapan masyarakat tidak pernah berubah dan mungkin akan selalu demikian adanya. Masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan mengharapkan pelayanan yang berkualitas, tidak terkecuali dalam hal pelayanan publik, meskipun diketahui hal demikian akan sulit dilakukan karena sejumlah keterbatasan yang dimiliki organisasi publik tersebut. Ketika tidak ada pilihan lain, maka masyarakat harus menerima kondisi yang ada karena banyak kegiatan atau program yang menjadi domain organisasi publik itu enggan dimasuki atau dilakukan organisasi swasta karena dianggap tidak menguntungkan dan sangat berisiko.

Menurut Gaspersz, dalam perspektif pelanggan atau penerima layanan, maka kualitas pelayanan adalah sesuatu kondisi yang berupaya menyesuaikan diri dengan spesifikasi yang dituntut pelanggan. Pelanggan memutuskan bagaimana kualitas yang dimaksud dan apa yang dianggap penting. Pelanggan mempertimbangkan suatu kualitas pelayanan untuk itu kualitas dapat dideteksi pada persoalan bentuk, sehingga dapat ditemukan: (1) Kualitas pelayanan merupakan bentuk dari sebuah janji (2) kualitas adalah tercapainya sebuah harapan dan kenyataan sesuai komitmen yang telah ditetapkan sebelumnya (3) kualitas dan integritas merupakan suatu yang tak terpisahkan (dalam Lukman 1999:10).

Djadja Saefullah (1999: 5) berpendapat bahwa di era globalisasi yang bercirikan kompetisi ini, setiap lembaga baik

perusahaan maupun pemerintahan apabila ingin mempertahankan keberadaannya harus mempunyai kemampuan bersaing yang antara lain ditentukan oleh kualitas pelayanannya. Penilaian tentang kualitas pelayanan bukan berdasarkan pengakuan dari pihak pemberi pelayanan, tetapi berdasarkan pengakuan pihak yang menerima pelayanan. Dari pengalaman yang terjadi di lapangan, metode pemberian pelayanan ditentukan oleh sejauhmana "ketepatan pelayanan" yang diberikan dalam keadaan nyata kepada masyarakat yang menerima pelayanan.

Ukuran kualitas pelayanan di Indonesia dapat dilihat antara lain dari standar pelayanan yang bermutu yang ditetapkan dengan Keputusan Menpan RI No.81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, yaitu

- 1) Sederhana, yakni mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit,
- 2) Jelas dan pasti dalam prosedur, persyaratan, biaya dan waktu,
- 3) Aman, nyaman dan menjamin kepastian hukum,
- 4) Terbuka (biaya dan tata cara), serta bersedia menerima kritik atau keluhan,
- 5) Efisien, yakni hemat dalam menggunakan sumber daya,
- 6) Ekonomis, yakni penetapan biaya secara wajar,
- 7) Adil dan merata dalam arti jangkauan pelayanan yang luas dan adil,
- 8) Tepat waktu, yakni sesuai dengan perjanjian/ketetapan.

Dari perspektif penyedia layanan, Ngoedijo (1996 : 123) mengemukakan bahwa yang lazimnya dilihat dari seberapa jauh penyedia layanan menetapkan prinsip-prinsip efisiensi dalam aktivitasnya, sedangkan dari perspektif penggunaan layanan dilihat dari seberapa jauh efektivitas pelayanan yang diterima pengguna. Tenting penilaian dari perspektif pengguna layanan, Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990 : 16) berpendapat : " *The only criteria that count in evaluating service quality are defined by customer. Only customers judge quality, all other judgments are essentially irrelevant.*" Pendapat tersebut menunjukkan bahwa *pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang dinilai baik oleh*

*penerima pelayanan*, karena hanya merekalah yang relevan untuk menilainya.

Cara mengukur kualitas pelayanan dari perspektif pengguna layanan, antara lain membandingkan 'persepsi' pengguna layanan dengan "harapannya" tatkala menerima pelayanan. Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994 :189) mengemukakan bahwa di lingkungan bisnis, pengguna layanan menggunakan 5 (lima) dimensi pokok untuk menilai kualitas suatu pelayanan, yaitu

1. *Reliability* (kehandalan), yakni kemampuan untuk mewujudkan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan dapat dipertang-gungjawabkan.
2. *Responsiveness* (ketanggapan), yakni kemauan untuk membantu dan melayani pelanggan dengan cepat dan tepat.
3. *Assurance* (jaminan), yakni pengetahuan dan kesopanan para pegawai dan kemampuannya untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan.
4. *Empathy* (empati) , yakni keajegan memelihara kepedulian dan perhatian khusus kepada pelanggan, termasuk kemudahan untuk dijangkau, menciptakan rasa aman dan mengerti pada kebutuhan pelanggan.
5. *Tangibles* (nyata), yakni tampilan fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan peralatan komunikasi.

Berdasarkan uraian di atas dijelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi, yaitu *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi, *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat, *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan, *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan, *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi, *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya

untuk menarik kepercayaan masyarakat, *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan risiko, *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan, *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi bare kepada masyarakat; dan *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml *et.al.* (1990:26) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut:

*(1) Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence; and (5) Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customers.*

Berdasarkan penjelasan di atas, Zeithaml, dkk. Mengemukakan bahwa kualitas pelayanan dipengaruhi banyak hal, dan satu di antaranya dipengaruhi oleh komunikasi. Artinya, komunikasi menjadi variabel penting dalam mewujudkan kualitas pelayanan. Edward III (1980:9-10) mengemukakan bahwa: "... *four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*" Bahwa implementasi kebijakan akan dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh faktor komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Teori tersebut menyatakan bahwa komunikasi merupakan faktor yang pertama dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, di samping faktor yang lain. Kebijakan yang dimaksud tentu saja

menyangkut kebijakan tentang apa saja, termasuk kebijakan tentang kualitas pelayanan publik.

Dari kelima dimensi pelayanan di atas, empat dimensi di antaranya menyangkut kualitas manusianya. Hal itu mengindikasikan bahwa kualitas manusia yang menyelenggarakan pelayanan sangat dirasakan penting. Hal yang sama diketahui pula dari penelitian eksploratif tahun 1983-1988 di Amerika Serikat yang dilakukan Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990 : 20). Mereka menemukan 10 dimensi (kriteria umum) yang digunakan pengguna layanan untuk menilai mutu pelayanan di berbagai lapangan (privat/publik), yaitu

1. *Tangibles* (kenampakan), yakni tampilan fasilitas fisik, penampilan, pegawai dan peralatan komunikasi.
2. *Reliability* (kehandalan), yakni kemampuan untuk mewujudkan layanan yang dijanjikan dengan tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.
3. *Responsiveness* (ketanggapan), yakni kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan layanan yang cepat/tepat.
4. *Competence* (kompetensi), yakni pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mewujudkan layanan.
5. *Courtesy* (kesopanan), yakni keramahan, respek, penuh pertimbangan dan persahabatan dari pegawai yang berhubungan langsung dengan pelanggan.
6. *Credibility* (kepercayaan) yakni layak dipercaya, dapat ditela-dani dan jujur.
7. *Security* (keamanan), yakni bebas dari bahaya, risiko atau keraguan.
8. *Access* (akses), yakni dekat dan mudah dijangkau.
9. *Communication* (komunikasi), yakni tetap memelihara agar pelanggan memperoleh informasi dalam bahasa yang dimengerti.
10. *Understanding the customer* (pemahaman terhadap pelanggan), yakni upaya untuk mengetahui keadaan pelanggan dan kebutuhannya.

Seperti telah disinggung di bagian depan, dimensi kualitas pelayanan di sektor publik berbeda dengan dimensi kualitas di sektor privat, demikian menurut Taliziduhu Ndraha (2005:167). Ia menjelaskan bahwa dalam pelayanan publik, kepuasan pelanggan tidak dapat dipakai tolok ukur kualitas pelayanan. Tolok ukurnya adalah 1) pengertian (*understanding*), 2) penerimaan (legitimasi), dan 3) kepercayaan (*trust*). Pengertian, penerimaan dan kepercayaan itu dapat ditumbuhkan di kalangan konsumen jika siklus pelayanan dilalui, terbuka dan informasi berakses penuh. Jika mata rantai dan rute-rute itu terbuka, maka apapun hasilnya, pihak publik akan mengerti, menerima hasil tersebut, dan menaruh percaya kepada pemerintah. Oleh karena itu, Taliziduhu Ndraha (2007:7) berpendapat bahwa pelayanan publik/civil harus dijalankan dalam proses sebagai berikut:

1. Diatur pada tingkat nasional (*"large scale organization,"* konstiusional).
2. Perlakuan (pelayanan) yang seadil adilnya (*"equality of treatment"*).
3. Tidak memihak (*"impartial"*).
4. Sasaran pelayanan memiliki posisi konsumeristik, mereka berhak mendapatkan pelayanan prima dan memperjuangkan serta melindungi hak-hak mereka sebagai konsumen.
5. Tanpa nama (*"anonymity"*) dan tutus (tanpa pamrih) artinya pengabdian sungguh-sungguh pada tugas, tanpa menuntut jasa, dan menjunjung tinggi kode etik profesi.
6. Keberhasilan diukur dengan kepercayaan konsumen terhadap pengelola atau provider dan pengharapan konsumen akan masa depan yang lebih baik, tidak dengan kepuasan. Kepercayaan dan pengharapan itu muncul jika proses "produksi" atau pelayanan terbuka, jujur, hemat, efisien, dsb, berdasarkan kebersamaan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada konsumen secara terbuka.
7. Kuantitas yang memadai bagi setiap orang.
8. Kelompok sasaran yang tepat

9. Kualitas total (input, proses, *output*, *outcome*, dan *feedback (forward)*) sesuai dengan harapan konsumen yang bersangkutan.

## **E. Inovasi dan Kualitas Layanan Publik**

Inovasi adalah kata kunci bagi organisasi privat atau swasta dalam meningkatkan pelayanan yang dihasilkan. Input berupa teknologi terkini dan juga perubahan cara berpikir dan mengelola organisasi juga menjadi bentuk lain dari inovasi dalam meningkatkan kualitas produk layanan yang dihasilkan. Asumsi demikian juga berlaku bagi organisasi publik sehingga dalam banyak kasus organisasi publik juga telah mengadopsi sejumlah input berupa teknologi dan peralatan terkini untuk meningkatkan kualitas layanan. Cara pandang dan mengelola organisasi publik juga banyak berubah, dari sebelumnya yang sentralistis dan cenderung otoritarian bergeser menjadi semakin terdesentralisasi dan partisipatif. Semua perubahan tersebut tidak terlepas dari inovasi dalam arti temuan yang merubah cara pandang dan pemikiran serta bagaimana melakukan sesuatu secara lebih baik, lebih efektif dan efisien.

Inovasi adalah keniscayaan bagi semua organisasi. Inovasi diperlukan untuk menjawab tantangan dan mengatasi sejumlah persoalan yang berbeda beda. Misalnya ketika tidak semua kebutuhan (pelayanan) yang diperlukan masyarakat tersedia di pasar, di mana mekanisme pasar tidak dapat dipakai untuk memberi pelayanan kepada masyarakat secara menyeluruh, apalagi bentuk pelayanan tersebut termasuk dalam kategori *public goods*, maka organisasi publik harus secara inovatif dan kreatif mensikapi kondisi ini agar barang barang publik yang ditawarkan ke publik itu tetap memiliki kualitas yang baik. Tidak ada alasan ketika hanya organisasi publik yang bersedia melakukannya, maka kualitas layanan yang dihasilkan menjadi ala kadarnya. Bukankah banyak juga kegiatan yang dimonopoli oleh organisasi publik di mana swasta ingin memasukinya tetapi tidak bisa karena sejumlah alasan atas nama publik, tetapi kualitas layanan yang dihasilkan juga tidak otomatis menjadi baik.



Inovasi adalah keniscayaan dalam arti sesuatu yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas layanan. Inovasi tersebut tidak mengenal kata berhenti karena ekspektasi penerima layanan juga terus meningkat. Inovasi itu bukan sebuah pilihan tetapi keharusan sehingga organisasi yang tidak melakukannya, maka kemungkinan besar akan ditinggalkan pelanggan, dengan asumsi jika ada alternatif penggantinya. Jika tidak ada alternatif penggantinya, maka pelanggan atau penerima layanan yang akan dirugikan yang pada gilirannya bisa berdampak buruk pada daya saing sebuah bangsa karena buruknya layanan publik yang dihasilkan oleh organisasi publik.

Konsep melayani publik itu tidak sekedar memberi layanan sebagaimana yang diatur oleh prosedur yang berlaku. Melayani itu harus dilakukan secara efektif dan efisien atau berkualitas. Organisasi publik harus memberikan layanan yang terbaik terlepas apakah kegiatan tersebut menguntungkan atau tidak. Logika utama pelayanan organisasi publik berbeda dengan apa yang menjadi dasar pertimbangan utama organisasi privat. Orientasi utama organisasi publik jelas tidak mencari untung atau laba, sebagaimana yang menjadi pertimbangan organisasi privat.

Khusus yang berkaitan dengan bagaimana memberikan pelayanan yang berkualitas, maka organisasi publik perlu rendah hati untuk belajar dan memetik sejumlah pelajaran dari sejumlah inovasi yang dilakukan organisasi privat atau swasta. Sudah menjadi bukti nyata bahwa banyak inovasi yang dilakukan organisasi swasta dan mampu menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Sejumlah organisasi publik juga banyak yang berhasil melakukan hal serupa setelah melakukan inovasi. Kata kuncinya adalah inovasi, terlepas apakah organisasi publik tertentu bersedia belajar atau memetik pengalaman positif dari organisasi swasta atau hanya bersedia melakukannya kepada sesama organisasi publik dengan alasan sama sama memiliki kesamaan tugas dan fungsi serta sejumlah kendala yang dihadapi.

Tidak soal apakah contoh baik itu diperoleh dari mana dan dengan cara bagaimana, tetapi yang pasti intinya semua organisasi harus melakukan inovasi untuk kepentingan meningkatkan

kualitas layanan. Tujuannya satu untuk memberi pelayanan terbaik dan memberi kepuasan kepada pelanggan. Inovasi itu harus ditempatkan sebagai sesuatu cara atau strategi untuk mencapai tujuan di mana tujuan yang dimaksudkan adalah kepuasan pelanggan melalui layanan yang berkualitas. Sama seperti kewenangan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan pemerintahan, maka inovasi, prakarsa dan berbagai bentuk kreativitas yang dilakukan organisasi juga memiliki tujuan yang sebangun dengan tujuan pemerintahan.

Dalam posisi sebagai alat (*tool*) maka tidak boleh ada tindakan atau kebijakan apapun atas nama inovasi, namun menyimpang dari upaya pencapaian tujuan. Semuanya harus mengacu, selaras dan dipandu oleh tujuan dasar pemerintahan daerah otonom yang tidak terlepas dari tujuan pemerintahan pada umumnya. Atas dasar ini diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap tujuan pemerintahan, baik tujuan yang bersifat umum atau tujuan yang bersifat khusus sebagaimana yang dinyatakan dalam konsep otonomi luas. Tujuan pemahaman ini dimaksudkan agar model kepemimpinan yang inovatif yang menjadi model acuan (*role model*) dalam mengelola pemerintahan daerah otonom senantiasa sejalan dengan tujuan pemberian otonomi luas dan tujuan pemerintahan daerah yaitu memberikan pelayanan yang berkualitas yang mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Secara umum, salah satu tujuan otonomi adalah agar proses pemerintahan secara keseluruhan dapat berkembang dengan lebih baik, efektif dan efisien. Sistem otonomi daerah dianggap sebagai cara atau model dalam pengelolaan kewenangan dan sumber daya yang dapat memberikan kemudahan bagi pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional dan juga secara bersamaan akan secara nyata mengakomodasikan aspirasi pada tingkat lokal/daerah. Secara umum tujuan dan maksud otonomi sejak dulu hingga sekarang selalu saja terkait dan tidak pernah bergeser jauh dari tujuan dan maksud otonomi yang pernah ada. Secara normatif barangkali hanya ada perbedaan kecil yang tidak menggeser arah dan tujuan otonomi pada umumnya.

Pasal 2 ayat (3) UU 32 Tahun 2004 menegaskan tiga tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu (1) peningkatan kesejahteraan masyarakat, (2) peningkatan pelayanan umum, dan (3) peningkatan daya saing daerah. Untuk tujuan itu tugas-tugas dan kewenangan daerah otonom dibagi dan dipisah-pisahkan satu sama lain agar tidak tumpang tindih. Tujuan lain yang tidak tersirat secara langsung adalah menjaga kesatuan dan keutuhan NKRI. Pasal 22 huruf a UU 32/2004 menegaskan bahwa “*Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Rumusan sederhana ini sangat mendasar dalam sistem pemerintahan nasional dan fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berpijak pada prinsip ini semua pihak, baik Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, maupun masyarakat berkepentingan dan memiliki tanggung jawab mewujudkan tujuan tersebut.

Menurut Kaho (2000), tujuan pemberian kewenangan kepada pemerintah lokal tersebut adalah untuk memberdayakan masyarakat lokal (*empowerment local capacity*). Dengan demikian otonomi berarti adanya keharusan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan rakyatnya. Dengan semakin meningkatnya kemampuan rakyat, maka pada gilirannya beban pemerintah daerah juga makin berkurang. Dengan demikian pemerintah daerah hanya akan memusatkan perhatiannya pada fungsi regulasi dan pelayanan; namun pelayanan inipun harus mengarah kepada *empowerment* tersebut, bukan menjadi penyebab makin terganggunya rakyat pada pemerintah daerah secara permanen, seperti yang terjadi selama ini.

Aspek pemberdayaan masyarakat menjadi ciri utama dari pemerintah daerah yang modern dewasa ini karena pada hakikatnya pemberian kewenangan yang luas kepada daerah dilandasi semangat yang menurut Osborne dan Gaebler (1992) disebut “*not rowing but steering*”. Tugas pemerintah yang modern adalah mengarahkan dan bukan lagi mengerjakan segala sesuatunya. Sekali lagi, melalui pemberdayaan masyarakat diharapkan akan

menjadikan masyarakat mandiri dan dapat mengurus diri dan kepentingannya sendiri sehingga akan mengurangi beban pemerintah daerah.

Menurut Mawhood (1987) tujuan utama kebijakan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih oleh masyarakat daerah melalui pemilu (*local leader executive by election*). Mengingat kondisi masyarakat beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* seharusnya beraneka ragam pula. Dengan demikian, fungsi desentralisasi (*devolusi*) adalah untuk merespon dan mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat sehingga desentralisasi (*devolusi*) akan melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice* secara berkualitas, lebih efektif dan efisien.

Otonomi daerah dalam bentuknya yang sekarang (*devolusi*) telah menjadi sebuah kebutuhan dalam sistem pemerintahan yang baik dan demokratis. Menurut Kaho (2000) setidaknya-tidaknya ada 4 hal yang dapat diperoleh dari otonomi daerah, tentunya jika ia dilaksanakan dengan baik. *Pertama*, terwujudnya kesempatan bagi masyarakat untuk lebih mampu mengembangkan daya kreativitasnya dalam berbagai aspek kehidupan sehingga masyarakat lebih mampu mengembangkan dirinya sebagai sumber daya manusia yang mandiri (*self sustain*) tanpa terlalu banyak bergantung pada pemerintah. *Kedua*, kemandirian yang lebih tinggi, kurangnya ketergantungan Pemerintah daerah kepada pemerintah pusat adalah syarat yang tidak bisa dielakkan untuk tumbuhnya dan berperannya sektor-sektor swasta di daerah. *Ketiga*, pengembangan sumber daya manusia, terutama aparatur pemerintah daerah yang akan menumbuhkan profesionalisme dan kemampuan kerja (*skills*) yang tinggi adalah merupakan

syarat mutlak dalam otonomi daerah. *Keempat*, peranan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus bersifat fasilitatif dan katalistik, baik dalam menuju ke pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat maupun dalam rangka pengembangan sektor-sektor swasta.

Berkaca dari tujuan yang harus dicapai pemerintah daerah otonom tersebut, maka persoalan kualitas layanan menjadi sesuatu yang penting dan untuk mencapainya perlu sejumlah inovasi baik berupa inovasi pemikiran dan cara pandang dalam mengelola organisasi atau inovasi dalam arti teknis dan teknokratis dengan cara mengadopsi sejumlah teknologi terkini demi meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam memberikan layanan publik. Melalui sejumlah inovasi tersebut diharapkan mampu meningkatkan kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola kewenangan yang telah diberikan pemerintah pusat. Melalui inovasi tersebut diharapkan pelayanan menjadi berkualitas karena mampu memberikan hasil dan manfaatnya (*outcome*) yang besar dalam mencapai tujuan pemerintahan.

## **F. Faktor Kepemimpinan dalam Meningkatkan Kualitas Layanan**

Inovasi adalah sebuah faktor dalam meningkatkan kualitas layanan publik yang menjadi tugas penting sebuah pemerintahan daerah. Faktor lainnya adalah kepemimpinan daerah itu sendiri. Ada hubungan yang erat antara keduanya karena inovasi itu tidak muncul dengan sendirinya dan bisa secara efektif muncul jika hanya diinisiasi oleh pejabat rendahan atau organ teknis yang menjadi pelaksana program atau kegiatan. Harus ada dukungan politik yang kuat dari pemimpin pemerintahan karena inovasi itu seringkali merupakan sesuatu yang sama sekali baru atau berbeda dan bisa dianggap sebagai merubah dan bahkan merusak apa yang sudah berjalan secara rutin.

Inovasi itu perlu sebuah proses untuk menerapkannya. Perlu juga dana yang tidak sedikit untuk mendapatkannya serta memerlukan sumber daya yang kompeten untuk menjalankannya. Bahkan struktur organisasi juga bisa terkena imbas dari inovasi

yang dilakukan termasuk sumberdaya manusia yang ada di dalamnya, misalnya dialihfungsikan atau bahkan dirasionalisasikan. Inovasi yang berkonotasi positif itu tidak selamanya bermakna positif bagi sebuah organisasi, khususnya terhadap mereka yang tidak adaptif dan tidak kompatibel dengan inovasi yang dilakukan. Munculnya sejumlah resistensi dari kelompok kepentingan dan juga internal organisasi yang merasa terancam kepentingannya dengan adanya inovasi tersebut juga merupakan sebuah masalah yang tidak bisa dianggap kecil dan mudah diatasi.

Keberadaan pemimpin menjadi faktor kunci yang kemungkinan besar bisa mengatasi semua persoalan tersebut. Tentunya tidak sembarang pemimpin yang bisa melakukannya hanya karena mereka telah terpilih melalui proses demokratis dalam kontestasi di daerah. Pemimpin yang bisa secara efektif mengatasi sejumlah persoalan di daerah adalah pemimpin yang memiliki karakter yang kuat dan visi yang jelas sehingga tahu dan memahami apa yang akan dilakukan dan bagaimana konsekuensi yang dihadapi atau risiko yang harus ditanggungnya. Pemimpin yang demikian yang memiliki kemungkinan besar untuk menerobos sejumlah hambatan, baik yang berasal dari sisi eksternal atau di dalam internal organisasi yang dipimpinnya.

Kewenangan besar yang dimiliki daerah bisa dirasa tidak cukup efektif ketika inovasi yang dilakukan itu memiliki konsekuensi yang tinggi risikonya, baik secara ekonomi dan juga secara politik. Kewenangan yang dimiliki daerah bisa dianggap efektif jika hanya berfungsi untuk melaksanakan sesuatu yang sudah berjalan rutin sehingga cukup dengan menjaga konsistensi pelaksanaannya. Tidak demikian dengan inovasi yang membawa perubahan cukup mendasar, maka faktor pemimpin menjadi kartu kunci. Dan hanya pemimpin yang memiliki karakter kuat dan berani yang memiliki kemungkinan besar untuk mengimplementasikan inovasi tersebut dengan sukses.

Inovasi yang terkendala dalam implementasinya adalah inovasi yang hanya hebat di atas kertas. Tidak sedikit inovasi yang hanya bagus di laboratorium atau di *'blue print'* penelitian. Sejumlah inovasi yang terlihat hebat di atas kertas itu hanya

terlihat hebat jika hanya dibaca dan diuji secara teoritis. Inovasi membutuhkan pemimpin yang berkarakter kuat dan bersedia mengambil risiko untuk mengimplementasikannya. Keberanian tersebut tentu harus ditopang dengan kerja keras dan sungguh sungguh karena tidak keberhasilannya tidak akan datang dengan sendirinya hanya dengan cara berani mengimplementasikannya.

Ada banyak inovasi yang berhasil diimplementasikan di daerah lain, tetapi tidak otomatis keberhasilan serupa bisa diraih sebuah daerah yang berupaya menirunya. Ada banyak faktor yang mempengaruhinya, salah satunya adalah faktor pemimpin. Ada banyak inovasi yang tersedia di rak rak penelitian atau yang sudah diimplementasikan, tetapi tidak akan dengan mudah untuk menduplikasinya hingga mencapai keberhasilan. Faktor pemimpin menjadi kata kunci keberhasilan untuk sejumlah daerah yang masih kental ciri paternalistik atau komunalnya. Pemimpin adalah motor dan pelopor untuk banyak hal, termasuk untuk kegiatan atau program yang sifatnya teknis operasional tetap membutuhkan kehadiran pemimpin untuk memastikan bahwa program atau kegiatan tersebut mendapat dukunagn dan perhatian yang serius.

Inovasi itu bukan sesuatu yang sudah jadi ketika ia diadopsi atau digunakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Inovasi memerlukan proses lanjutan dan juga dukungan dari berbagai sisi untuk mencapai hasil yang diharapkan. Inovasi dan kreativitas dalam bentuk dan wujud apapun adalah sebuah cara atau teknik yang digunakan untuk tujuan organisasi. Begitu juga model kepemimpinan yang diterapkan oleh sang pemimpin pemerintahan adalah sebuah upaya atau sarana sang pemimpin dalam mengelola organisasi agar visi dan misi organisasi bisa dicapai dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Dalam konteks organisasi publik, maka semua cara dan upaya tersebut harus mengacu pada nilai-nilai dan paradigma tata kelola pemerintahan yang baik di mana kedudukan masyarakat termasuk didalamnya aktor-aktor privat atau swasta mendapatkan tempat yang penting dan terhormat dalam proses pemerintahan.

Diantara bentuk inovasi dan kreativitas pemimpin daerah dalam mengelola pemerintahan daerah itu ditunjukkan dengan

menerapkan teknologi komunikasi dan informasi secara tepat. Beberapa daerah yang intensif menerapkan teknologi informasi dan komunikasi ini sering menyebut dirinya sebagai kota atau daerah pintar (*smart city*). Tujuan penerapan teknologi tersebut dalam proses penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk meningkatkan kualitas layanan publik agar semakin akuntabel, terbuka atau transparan, cepat, murah dan mudah (efektif dan efisien) yang ujungnya diharapkan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat yang menjadi pengguna layanan publik.

Sudah banyak bukti bahwa bahwa keberadaan teknologi yang merupakan input (masukan) yang digunakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan upaya memudahkan pelayanan publik. Dalam konteks dan kasus tertentu inovasi dalam penerapan teknologi terkini bisa mengatasi persoalan kecepatan dan kemudahan dalam melakukan pelayanan, namun seringkali hanya kelompok masyarakat tertentu yang mampu memanfaatkannya secara efektif dan efisien. Hingga kini masih banyak anggota masyarakat yang masih memilih cara-cara 'konvensional atau bahkan tradisional' meskipun sudah ada pelayanan terpadu satu atap atau satu pintu yang mengadopsi kecanggihan teknologi informasi terkini.

Inovasi berupa penggunaan teknologi terkini adalah cara mudah yang dianggap mudah pula dalam mengimplementasikannya. Banyak daerah yang meniru kesuksesan daerah dalam mengadopsi teknologi tertentu, tetapi ternyata hasilnya berbeda beda. Asumsinya dengan penggunaan teknologi terkini, maka sejumlah lompatan besar dapat diraih, tetapi hasilnya seringkali tidak linier dengan harapan tersebut. Penerapan teknologi terkini bisa menjadi persoalan ketika tidak didukung oleh kapasitas dan kualitas sumber daya pelaksana pelayanan yang menjadi ujung tombak pelayanan publik yang berbasis teknologi tersebut. Selain itu juga tidak mudah untuk merubah sikap dan perilaku aparat pelaksana serta masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Khususnya masyarakat yang masih belum 'melek teknologi' maka sikap dan perilaku mereka masih sangat sulit dirubah untuk



menjadi lebih adaptif dan responsif terhadap perubahan atau inovasi pelayanan yang berbasis teknologi tersebut.

Masyarakat yang sudah cukup sadar terhadap manfaat penggunaan teknologi dalam sistem pelayanan publik tidak otomatis membuat mereka dengan serta merta mampu dan bersedia secara responsif dan adaptif dalam memanfaatkannya. Ada sebuah proses lanjutan agar inovasi bisa dimanfaatkan secara optimal sehingga pelayanan publik menjadi semakin berkualitas daripada sebelum adanya inovasi. Jika ada sejumlah contoh keberhasilan (*best practices*) di tempat atau daerah lain dalam menerapkan inovasi pelayanan publik berbasis teknologi terkini, maka keberhasilan tersebut tidak otomatis bisa diterapkan di tempat atau daerah lain atau untuk mengatasi persoalan yang ruang dan lingkupnya sama apalagi jika berbeda. Tetap saja diperlukan kreativitas dan juga inovasi lanjutan dalam mengelola dan menerapkan teknologi dan keberhasilan daerah lain agar lebih tepat sasaran serta hasil dan manfaatnya bisa dimaksimalkan.

Diperlukan kreativitas dan inovasi-inovasi terus menerus dan dilakukan secara cerdas untuk mengatasi persoalan yang ada. Bahkan ketika teknologi sudah berkembang demikian pesat seperti sekarang ini, maka kreativitas dan inovasi yang berbasis teknologi masih terus diperlukan cara-cara cerdas (*smart*) untuk mengatasi persoalan atau memenuhi apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Apalagi tantangan dan kebutuhan masyarakat terus berkembang, begitu juga teknologi terus berkembang. Fakta demikian menunjukkan bahwa perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat tidak pernah berhenti, sehingga kreativitas dan inovasi pemerintahan daerah menjadi sebuah kebutuhan yang tidak pernah berhenti karena merasa sudah cukup atau terpuaskan.

Kreativitas dan inovasi dalam memilih dan mengelola input-input yang dianggap penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan adalah sesuatu yang sangat penting. Tidak semua teknologi terkini dan berhasil diterapkan di daerah adalah sesuatu yang tepat digunakan. Ada sejumlah kearifan lokal dan konteks

sosial yang perlu dipertimbangan dalam upaya meningkatkan kualitas layanan publik. Pilihan demikian jika terbukti mampu meningkatkan layanan publik adalah sebuah inovasi juga meskipun tidak menggunakan teknologi terkini. Inovasi adalah sesuatu yang harus dimaknai secara luas mencakup apa saja yang berbuah manis pada apa yang hendak dicapai dan diinginkan.

Kemampuan seorang pemimpin dalam menggunakan dan mendayagunakan teknologi yang tersedia secara cerdas dan inovatif sangat menentukan keberhasilan pemerintah daerah dalam menjawab dan mengatasi persoalan yang dihadapi. Kemampuan tersebut mencakup kemampuan dalam memilih dan memilah dan menerapkannya secara tepat dalam lingkungan organisasi yang dipimpinnya, sehingga tidak asal meniru dan menerapkan contoh baik yang terjadi di daerah lain. Bisa jadi apa yang dilakukan seorang pemimpin di suatu daerah yang menerapkan cara berbeda, tetapi mampu secara efektif menghasilkan layanan yang berkualitas, maka hal demikian adalah juga inovasi atau cara cerdas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melayani publik.

Bagi daerah yang cerdas atau pintar menggunakan input-input yang sudah tersedia di lingkungannya, baik ia berupa teknologi atau berupa input yang lain seperti sumber daya alam dan manusia, maka berbagai persoalan pemerintahan khususnya dalam hal pelayanan publik bisa leih mudah diatasi atau dipermudah upaya penyelesaiannya. Disinilah peran penting seorang pemimpin pemerintahan dalam memutuskan untuk memilih atau menentukan dalam menggunakan sebuah input secara kreatif dan inovatif. Ketepatan pilihan dalam penggunaan input secara cerdas bisa berdampak pada kemudahan dalam mengatasi berbagai masalah daerah, termasuk bagaimana menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas.

## **G. Layanan Publik yang Inovatif dan Kepuasan Masyarakat**

Inovasi adalah keniscayaan bagi sebuah organisasi dalam menjawab tantangan zaman dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Tantangan dan kebutuhan tersebut seperti

tidak ada habisnya, dan seperti tidak memiliki batas untuk dipenuhi, sementara sumber daya yang dimiliki atau digunakan untuk memenuhinya senantiasa terbatas. Mensikapi fenomena demikian maka jawabnya adalah inovasi yang terus menerus, kreativitas yang tiada henti, sehingga penerima layanan bisa merasa puas dengan layanan yang dihasilkan, dan pada akhirnya kehidupan publik menjadi lebih baik daripada sebelumnya.

Logikanya hampir sama dengan yang berlaku di sektor privat yang senantiasa dituntut kreatif dan inovatif dalam menajakan produk dan layanannya. Layanan publik harus inovatif, jika tidak ingin ditinggalkan oleh penerima layanan yaitu masyarakat yang membutuhkan dan merasa punya hak untuk mendapatkannya. Layanan yang berkualitas adalah sebuah penegasan dan sekaligus menjadi legitimasi bagi organisasi publik akan eksistensi agar senantiasa dianggap relevan dan pantas untuk selamanya dipertahankan. Organisasi publik harus menyadari bahwa keberadaannya adalah untuk sebuah kepentingan yang besar dan karenanya harus menyadari tugas dan fungsinya itu.

Organisasi publik harus menyadari bahwa kepentingan penerima layanan publik adalah nomor satu karena merekalah sejatinya yang menjadi 'pemegang saham' organisasi tersebut. Oleh karena itu fokus pelaksana kebijakan dalam rangka memberi layanan publik adalah bagaimana memberi layanan yang berkualitas yang berujung pada kondisi yang disebut sebagai kepuasan masyarakat. Jika masyarakat tidak merasa puas, maka kualitas pelayanan publik sehebat apapun bisa dianggap bermasalah atau masih menjadi persoalan. Kepuasan adalah indikator kunci yang menentukan kualitas layanan dalam perspektif penerima layanan yaitu masyarakat. Tentu saja indikator demikian harus disempurnakan dengan sejumlah indikator lain dalam perspektif pelaksana kebijakan layanan publik dan juga dalam konteks lingkungan stratejik di mana layanan itu dilaksanakan.

Menjadi tugas pimpinan organisasi dan pelaksana kebijakan ditingkat lapangan yang bersentuhan langsung dengan penerima layanan bahwa layanan yang dihasilkan itu mampu memberikan

kepuasan bagi penerimanya. Jadi pertanyaannya bukan berhenti pada bagaimana melakukan tugas dan fungsi pemerintahan dalam berbagai bentuk dan jenis kegiatan dan program yang bernama layanan publik itu secara efektif dan efisien, tetapi lebih dari itu adalah bagaimana membuat layanan yang dianggap berjalan baik itu memberikan rasa puas dan perasaan lain yang menguntungkan penerima layanan. Meskipun perasaan puas dan sejenisnya itu bersifat subyektif dan sulit diukur tetapi upaya untuk mencapainya perlu terus diupayakan sehingga menjadi sempurna apa yang disebut sebagai pelayanan yang berkualitas karena mampu mencapai puncak tertinggi dari keberhasilan yaitu kepuasan.

Sudah menjadi tugas pemimpin dan pelaksana kebijakan untuk melakukan inovasi guna menjawab kebutuhan masyarakat. Jika input-input berupa teknologi informasi dan komunikasi terkini yang dimaksudkan untuk mempermudah pelayanan publik relatif sudah tersedia dan sejumlah contoh keberhasilan di tempat lain sudah ada, maka tinggal bagaimana pemimpin pemerintahan memilih dan mendayagunakan teknologi yang ada dan sudah berkembang dengan daya kreativitas dan inovasinya untuk membantu meningkat kualitas pelayanan publik yang menjadi tugas utama organisasi publik. Semua itu memerlukan keberanian dari sang pemimpin untuk membuat kebijakan atau keputusan yang dianggap inovatif, apakah inovasi tersebut berbasis teknologi terkini atau berbasis kearifan lokal dan atau mengacu pada aspek-aspek yang lain seperti berbasis pada keunggulan komparatif misalnya berupa potensi alam yang dimiliki.

Inovasi, apapun bentuk dan wujudnya adalah, cara, teknik atau alat dan sarana untuk mencapai tujuan, sehingga tolok ukurnya adalah hasil dan manfaatnya yang mampu diraih dibandingkan jika menggunakan cara atau teknik konvensional. Sebuah inovasi yang dianggap baik atau berkualitas secara konseptual atau normatif tidak akan membawa arti seperti yang diharapkan jika tidak mampu diimplementasikan. Tidak mampu diimplementasikan ini bisa terjadi karena kerumitan kebijakan itu sendiri atau ketidaksiapan struktur organisasi dan aparat pelak-

sanan atau sebab yang lain. Bahkan jika kebijakan yang inovatif tersebut sudah bisa diimplementasikan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, namun jika hasil dan manfaat yang diperoleh justru menurun dibandingkan dengan cara-cara biasa atau konvensional, maka kebijakan yang dianggap inovatif tersebut bisa dianggap sebagai sesuatu yang justru kontraproduktif atau bahkan tidak diperlukan setidaknya untuk dalam jangka waktu atau dalam konteks tertentu.

Pemimpin pemerintahan harus yakin bahwa inovasi dan kreativitas yang dilakukan dalam mengelola pemerintahan daerah mampu membuahkan hasil berupa peningkatan pelayanan publik yang ujungnya diharapkan mampu memberi kepuasan terhadap masyarakat. Jika sang pemimpin masih ragu-ragu lebih baik mengurungkan niatnya sambil memilih jalan atau cara-cara yang biasa atau konvensional sebagaimana yang telah atau biasa dilakukan sebelumnya. Terserah sepenuhnya untuk memilih dan menggunakan cara dan pendekatan yang dianggap mampu meningkatkan kualitas layanan publik karena semua itu cara untuk mencaoi tujuan itu sendiri.

Terlepas dari jenis dan apapun cara atau metode yang digunakan dalam menghasilkan pelayanan yang berkualitas, maka yang harus dipastikan adalah semua itu mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Barangkali yang menjadi perbedaan antara cara yang satu dengan yang lain adalah soal kecepatan dan dampak menyebar (*multiplier effect*) yang dihasilkan antara cara, model atau teknik yang satu dengan yang lain. Apapun cara atau metode yang dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola organisasi khususnya dalam memberikan pelayanan publik harus bermuara atau berujung pada kepuasan masyarakat sebagai tujuan utama dari kegiatan pelayanan pemerintahan.

Selain bertujuan untuk memberikan pelayanan yang memuaskan, maka tujuan pemerintahan lainnya yang harus menjadi acuan organisasi publik adalah untuk memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat. Menurut Rasyid (2000 : 13), pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memung-

kinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama

Kaufman (dalam Thoha, 1995 : 101) menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Khusus bagi pemerintahan daerah yang tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka pelayanan tersebut harus berkualitas. Kegiatan lain yang biasa yang dilakukan pemerintah daerah seperti kegiatan pembangunan dan pemberdayaan juga bisa dimasukkan dalam kategori bagian dari pelayanan, atau juga sebaliknya. Hampir semua kegiatan pemerintahan bisa dimasukkan sebagai bentuk pelayanan, sehingga tidak berlebihan jika keberadaan organisasi pemerintahan sesungguhnya untuk melayani, dan bukan sebaliknya minta dilayani. Semua tugas dan fungsi itu harus berkualitas yang bisa memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Kepuasan adalah salah satu indikator untuk melihat kinerja pelayanan, khususnya kepada mereka yang menjadi sasaran pelayanan (*target groups*). Kinerja tersebut bisa dicermati dari proses, output (keluaran) atau *outcomes* (hasil dan manfaat). Keberhasilan dalam proses pelayanan tidak otomatis memberikan hasil dan manfaat seperti yang diharapkan, begitu juga keberhasilan dalam sisi *ouput*. Keberhasilan pelayanan adalah sebuah proses, meskipun tidak harus bersifat linier karena sifat dan

bentuk pelayanan publik yang jauh lebih kompleks dan sulit untuk mengukur atau menilainya.

Secara konseptual, semakin tinggi efektivitas pelayanan yang mampu diraih, maka kepuasan masyarakat biasanya akan semakin tinggi. Begitu juga sebaliknya. Di sinilah letak pentingnya indikator dan parameter untuk menilainya, baik indikator proses, indikator output dan juga indikator hasil dan manfaat dari pelaksanaan pelayanan. Biasanya kesulitan yang muncul dalam mengukur dan menilai keberhasilan pelayanan yang berkualitas adalah sulitnya mengukur tingkat kepuasan masyarakat. Kesulitan tersebut muncul karena sifat dan dimensi kepuasan yang sangat luas dan kompleks, terlebih bagi organisasi publik.

Melalui pelayanan publik yang inovatif diharapkan kualitas pelayanan menjadi lebih baik yang berujung pada kepuasan masyarakat, khususnya mereka yang menjadi sasaran atau target pelayanan. Jika ternyata hasil dan manfaat pelayanan publik yang dilakukan dengan cara cara konvensional atau tradisional sudah dianggap maksimal, maka tidak perlu dilakukan inovasi. Justru hal demikian bisa dianggap sebagai bentuk inovasi tersendiri karena tidak semua inovasi itu merupakan sesuatu yang baru atau berbeda dengan apa yang sudah diterapkan sebelumnya. Inovasi bisa dilakukan dengan menerapkan nilai-nilai kearifan lokal (*local genius*) yang dipadukan dengan nilai-nilai modern yang sudah umum diterapkan dalam mengelola pemerintahan. Inovasi juga bisa sama sekali baru yang berbeda dengan apa yang biasa diterapkan dalam mengelola organisasi publik.

Apa yang disebut inovasi dalam mengelola organisasi publik tidak harus berkaitan dengan penggunaan teknik teknik yang rumit dan canggih dengan menggunakan teknologi terkini. Apapun bentuk dan wujud inovasi, baik yang berbasis teknologi terkini atau kearifan tradisional, adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pencapaian tujuan adalah parameter utama yang menentukan kualitas inovasi yang sudah diterapkan atau diimplementasikan. Adalah tugas pemimpin pemerintahan dan pelaksana kebijakan untuk memilih dan menentukan inovasi

yang mana yang dianggap tepat dan efektif dalam mencapai tujuan pemerintahan.





## DAFTAR PUSTAKA

- Al Gore. 1996. *The Best Kept, Secrets In Government, National Performance Review*, Washington DC.
- Caiden, Gerald E. dan Heinrich Siedentopf. 1982, *Strategies for Administrative Reform*, Lexington Books: Toronto.
- Denhardt, RB & Denhardt, JV, 2000. The New Public Service. *Public Administration Review (PAR)*, Vol. 60 No. 6, 2000.
- Dwiyanto, Agus. 1995. Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik. *Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya*. Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol-UGM, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, 1994, *Evaluasi Program dan Kebijakan Pemerintah*. Pusat penelitian Kependudukan, UGM, Yogyakarta.
- Effendi, Sofian. 2006. Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Pemerintahan Demokratis dan Ekonomi Global. *Makalah disampaikan pada seminar nasional MIPI, 3-4 Mei di Medan*. <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/Reformasi-Aparatur-Negara>.
- Effendi, Taufik. 2007. *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*. <https://www.setneg.go.id/>
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in Third World*. New Jersey: Princetown University Press.
- Hughes, E. Owen, 1998, *Public Management and Administration; An Introduction*, Second Edition, MacMillan Press, Ltd: London.
- Hogwood B. W. and Gunn. 1984. *Policy Analysis for The Real World*. London: Oxford University Press.

- Howlett, M., and Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Islamy, I. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Jenkins, W.I. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy*, Third Edition, Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kettl , Donald F, 2015, "From Intergovernmental to Intersectoral" in, *Mary E. Guy and Marilyn M. Rubin*, (edited), 2015 *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, Routledge, New York and London,
- Moenir, A.S. 2002. *Manajemen Pelayanan umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Mustopadidjaja, 1992, *Studi Kebijakanaksanaan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , 1999, *Manajemen Proses Kebijakan*. Jakarta : LANRI.
- , 2000, *Paradigma Model, Strategi dan Policy*, Bahan Ceramah. Jakarta: LANRI.
- Nashuca, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Jakarta: Grasindo.
- Ndraha Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2003. a. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan) 1*. Jakarta : Rineka Cipta.

- , 2003, b. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan) 2*. Jakarta : Rineka Cipta.
- , 2005. *Kybernology: Sebuah Rekontruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PPs. IIP.
- Osborne, David, & Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government*, New York: A William Patric Book.
- Osborne David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*,
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. and Berry, L.L., 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.
- Pressman, J., and Wildavsky, A. 1984. *Implementation*, California: University of California Press and Los Angles.
- Pfiffner, John M. and Robert Presthus. 1976. *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Ripley, Randall B. 1982. *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson Hall.
- Robbins, Stephen P. 1991. *Organizational Behaviour, Concept, Controversies, and Applications*, Fifth Edition, New Jersey: Prentice Hall, Inc. A Division of Simon & Schuster.
- Rasyid, M Ryaas. 1999. *Makna Pemerintahan*. Yarsif Walampone: Jakarta.
- Saefullah. 2007. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik. Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Cetakan pertama. Bandung.
- Suradinata, Ermaya. 1996. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: CV. Ramadhan.

- , 1990. *Organization Theory: Structure, Design, And Applications*, Third Edition, New Jersey: Prentice hall, Inc. A Division of Simon & Schuster.
- SANKRI. 2003. *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. buku 1, Jakarta: LAN.
- Sabatier, Paul, and Mazmanian, Daniel. 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal* 8 (Special Issue No. 2,).
- Samodra Wibawa. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 1984. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali.
- , 1999. *Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.
- , 1999. *Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani*. Jakarta: LANRI.
- Tjokroaminoto dan Mustopadidjaja. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan, Perkembangan Teori dan Penerapannya*, Jakarta: LP3ES.
- Van Meter, Donald S., and Van Horn, Carl E. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6 (February 1975).
- Winarno, Budi. 2002. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wahab, Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

# IMPLEMENTASI PELAYANAN PUBLIK TEORI DAN PRAKTIK

Dalam kajian buku ini berusaha mencermati persoalan implementasi kebijakan dari hulu pembuatan kebijakan hingga hilir pasca kebijakan dilaksanakan yaitu aspek hasil dan manfaat dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Cara melihat yang demikian dianggap tepat untuk melihat kualitas pelayanan yang dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan pelayanan publik. Fokus kajian buku ini berkenaan dengan Pokok-Pokok Pemahaman dasar Implementasi, Konsep Dasar Implementasi Kebijakan, Teori Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik yang Implementatif dan Inovatif serta Implementasi Kualitas Pelayanan.

Akhirnya penulis berharap, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para peneliti, akademisi, mahasiswa, praktisi dan siapapun yang peduli dalam pengelolaan perilaku organisasi pemerintahan di Indonesia. Demi kesempurnaan isi dan ide buku ini, saran dan kritik yang konstruktif sangat diharapkan oleh penulis.



Penerbit Insan Cendekia Mandiri  
Perumahan Gardena Maisa 2 Blok F03,  
Koto Baru, Kec. Kubung, Solok  
Email : penerbitbic@gmail.com  
Website : www.insancendekiamandiri.co.id



**IKAPI**  
IKATAN PENERBIT INDONESIA

