

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi dirumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (menyajikan sarana untuk melaksanakan sesuatu; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu). Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Menurut Udoji dalam Wahab (2008:64), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut Nakamura dan Smallwood dalam Tangkilisan (2003:17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan Jones dalam Tangkilisan (2003:17), implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang

mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, maka penulis dapat simpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

2.1.2 Model Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun positif.

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan.

Adapun dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan dikenal beberapa model sebagai berikut:

A. Model Implementasi Kebijakan George Edward III

Edward di dalam Subarsono (2005:90), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureucratic structure*.

1. **Komunikasi (*Communication*)**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses

implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. **Sumber Daya (*Resources*)**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber

daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

3. **Disposisi (*Disposition*)**

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. **Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari

tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

B. Model Implementasi Kebijakan Grindle

Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle di dalam Nugroho (2004:74), menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Context of Implementation*).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

1. Kekuasaan (*power*).
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).

3. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

C. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn di dalam Nugroho (2004:76), mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

2.2 Implementasi Kebijaksanaan Desentralisasi Fisikal di Indonesia

Menurut Devas (1997:352–353) ada dua konsep dasar desentralisasi yaitu desentralisasi politis dan desentralisasi manajemen, desentralisasi politis yaitu transfer wewenang dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah. Hal ini dilakukan karena memandang bahwa pemerintah daerah lebih dekat kepada warga negara, sehingga mampu membuat keputusan yang mencerminkan kebutuhan dan prioritas, sedangkan yang dimaksud desentralisasi manajemen yaitu praktek pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pusat-pusat biaya kepada manajer unit.

Kemandirian suatu daerah merupakan kemandirian dalam perencanaan maupun dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah. Analisis pengelolaan keuangan daerah, pada dasarnya menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu sama lain. Ketiga bidang analisis tersebut meliputi (Mardiasmo, 2000); (1). Analisis Penerimaan, yaitu analisis mengenai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut; (2). Analisis Pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat; dan (3). Analisis Anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode bersangkutan”. Selain pengertian dasar tersebut, dapat ditemukan penjelasan bahwa pendapatan daerah :

(a). Merupakan penerimaan uang melalui kas umum daerah; (b). Tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Seperti dimaklumi bahwa dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah terjadi perubahan yang sangat mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara

Pemerintahan Pusat dan Daerah, yang dalam banyak literature disebut *intergovernment fiscal relation* yang dalam UU 33/2004 disebut perimbangan keuangan.

Sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, fisik dan moneter, peradilan, agama, dan administrasi pemerintahan yang bersifat strategis. Dengan pembagian kewenangan/fungsi tersebut pelaksanaan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

2.3. Dana Otonomi Khusus

Dana otsus adalah salah satu sumber pendapatan Aceh dan kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam pasal 179 ayat (2c) UUPA. Meskipun disebutkan sebagai sumber pendapatan daerah kabupaten/kota, namun dana otsus tidak langsung ditransfer Pemerintah Pusat ke pemerintah kabupaten/kota, melainkan ditransfer menjadi penerimaan Pemerintah Aceh. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 183 ayat (1) UUPA, yaitu Dana Otsus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Dari Pasal 183 UUPA dapat dikemukakan beberapa catatan dan tawaran solusi. Pertama, secara tersirat penguasa (pemegang kekuasaan) otonomi khusus ada pada Pemerintah Aceh. Jika pun benar demikian, kekuasaan ini harus

diartikan sebagai kewenangan mengatur, mengelola, mengawasi, dan memantau. Jadi, bukan kekuasaan untuk melaksanakan sendiri melulu sesuai dengan selera provinsi.

Kedua, dana otsus harus fokus ditujukan pada 6 (enam) bidang pembangunan, yaitu: infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial, dan kesehatan. Sehingga, pemanfaatan dana otsus selain dari keenam bidang ini tidak sesuai dengan UUPA. Karenanya, jika ada kasus pelanggaran/kejahatan terhadap hal ini, layak ditindaklanjuti sesuai prosedur hukum keuangan, hukum pidana dan hukum korupsi yang berlaku dengan mengacu pada asas *lex superior derogat lex inferior*.

Ketiga, dana otsus memiliki masa waktu tertentu, sebagaimana ditegaskan dalam ayat (2) Pasal 183 UUPA. Yaitu, berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Untuk tahun pertama (2008) sampai dengan tahun kelima belas (2022) besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional (DAUN) dan untuk tahun keenam belas (2023) hingga tahun kedua puluh (2028) besarnya setara dengan 1% plafon DAUN.

Idealnya, dalam limit waktu yang terbatas itu, Pemerintah Aceh harus lebih fokus dan terencana, sehingga kesempatan ini tidak berlalu, sia-sia. Karenanya, penggunaan dana otsus untuk enam program pembangunan di atas harus jelas dan terarah sesuai dengan RPJM RPJP Aceh dan kabupaten/kota yang tertera di dalam qanun.

Keempat, pembangunan yang menggunakan dana otsus harus ditujukan untuk satu Aceh, sebagaimana ditegaskan Pasal 3 UUPA, yaitu mulai dari

perbatasan Sumatera Utara, hingga berbatas dengan Selat Malaka dan Samudera Indonesia, Jadi, bukan hanya untuk sebagian Aceh dan bukan pula hanya karena Aceh 1. Tetapi harus dari “Aceh 1 untuk 1 Aceh”, meminjam istilahnya Fajran (Serambi, opini, 9 November 2010). Sehingga, dengan alokasi anggaran yang adil antara tiga bagian Aceh, maka soliditas Aceh yang satu tidak mudah digoyahkan oleh wacana ALA-ABAS.

Kelima, dana otsus digunakan untuk program pembangunan provinsi dan kabupaten/kota. Pelaksanaan program tersebut harus memperhatikan keseimbangan kemajuan pembangunan antarkabupaten/kota untuk dijadikan dasar pemanfaatan dana otsus, yang pengelolaannya diadministrasikan pada Pemerintah Provinsi Aceh. Ketentuan ini dinyatakan tegas dalam Pasal 183 ayat (4) UUPA.

Adanya penyebutan kata “dan” yang menghubungkan frase pembangunan provinsi dan kabupaten/kota di Aceh, harus dimaknakan bahwa program pembangunan Aceh yang didanai dana Otsus dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh. Sedangkan program pembangunan kabupaten/kota yang dibiayai dana Otsus dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Mengenai frase harus “diadministrasikan” pada Pemerintah Provinsi Aceh sebagaimana tertera dalam ayat (4) Pasal 183 UUPA, harus diartikan bahwa Pemerintah Aceh sebagai penerima dana otsus dari pemerintah pusat untuk membiayai enam program pembangunan kabupaten/kota melalui bantuan keuangan khusus kepada kabupaten/kota. Ayat ini merupakan derivat yang menegaskan ketentuan Pasal 179 ayat (2) huruf c UUPA. Artinya, dana otsus adalah juga penerimaan kabupaten/kota.

Dengan demikian, untuk melaksanakan enam program pembangunan kabupaten/kota dengan dana otsus, Pemerintah Aceh harus mentransfer lebih lanjut dana otsus ke kabupaten/kota sesuai dengan program pembangunan yang telah disepakati bersama, meliputi: infrastruktur, ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendidikan, sosial dan kesehatan. Sehingga, dana otsus tersebut juga merupakan penerimaan bagi kabupaten/kota, yang mesti pula dicantumkan dalam APBK mereka.

Keenam, Pasal 183 ayat (5) UUPA menyatakan, penggunaan dana otsus dilakukan untuk setiap tahun anggaran yang diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. Maksudnya, apa saja kegiatan yang akan dibiayai dana otsus harus dicantumkan di dalam Qanun Aceh tentang APBA, yang kemudian dialokasikan menjadi bantuan khusus untuk kabupaten/kota.

Selanjutnya, untuk memudahkan operasionalisasi pengelolaan dana otsus maka diundangkanlah Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tatacara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Migas dan Penggunaan Dana Otsus. Kehadiran qanun ini menuai beberapa permasalahan, antara lain: Pertama, menegaskan otsus hanya penerimaan Pemerintah Provinsi Aceh (Pasal yang menempatkan kabupaten/kota sebagai penonton saja). Kedua, pengalokasian anggaran ke kabupaten/kota tidak diberikan dalam bentuk dana tunai, melainkan dalam bentuk pagu yang setiap tahun ditetapkan Gubernur setelah mendapat persetujuan Pimpinan DPRA (Pasal 11 ayat 6), menimbulkan sikap tak peduli dari pemerintah kabupaten/kota. Ketiga, penyusunan enam program dan kegiatan pembangunan harus mengacu pada RPJP Aceh dan Kabupaten/Kota, RPJM Aceh

dan Kabupaten/Kota, serta RKPA dan RKPK. Masalahnya, kapan ada Qanun RPJP, RPJM dan RKPA?

Dengan demikian jelas bahwa dana otsus merupakan penerimaan kabupaten/kota. Karenanya, pelaksanaan enam program pembangunan yang dibiayai dana otsus dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Aceh harus menganggarkan dalam APBA bahwa dana otsus yang diterima dari pemerintah pusat akan disalurkan ke pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk bantuan khusus.

Agar tidak terjadi lagi disinkronisasi antara substansi dalam UUPA dengan Qanun Aceh, maka eksistensi Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 harus segera direvisi disesuaikan dengan kebutuhan hukum untuk mempercepat mewujudkan kesejahteraan rakyat Aceh. Dengan pengelolaan dana otsus yang tepat dan bijak, Aceh makmur benar-benar akan terwujud dalam beberapa tahun ke depan.