**BAB 6**

**ORGANISASI DAN PERAN BIROKRAT GARDA DEPAN DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

1. **PENDAHULUAN**

# Bab keenam akan membahas mengenai organisasi dan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan. Bab ini menjadi dasar untuk bab berkenaan evaluasi kebijakan dan analisis kebijakan. Uraian bab ini berisi penjelasan tentang organisasi dalam implementasi kebijakan dan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan.

**Kompetensi Dasar**

Mampu memahami implementasi dari sisi organisasi dan peran birokrat garda depan dalam keberhasilan implementasi

**Indikator**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis organisasi dalam implementasi kebijakan
2. Mendeskripsikan bagaimana peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan

**Tujuan Pembelajaran**

1. Memperoleh pemahaman deskripsi organisasi dalam implementasi kebijakan
2. Mendapatkan peran birokrat garda depan dalam implementasi kebijakan
3. **PENYAJIAN MATERI**
4. **Organisasi dalam Implementasi Kebijakan**

**Implementating Agency**

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh *delivery mechanism* (mekanisme penyampaian), yaitu bagaimana keluaran kebijakan dapat sampai kepada kelompok sasaran dengan berbagai criteria tepat, seperti tepat sasaran, waktu, kualitas dan lain-lain serta dapat menjamin munculnya hasil kebijakan . *Delivery mechanism* keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh *implementing agency*, yaitu keberadaan organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan. Dilihat dari posisinya, *implementing agency* memiliki peran vital, yang menjamin ketercapaian tujuan-tujuan.

Mengikuti gagasan dikhotomi politik-administrasi, lembaga yang paling otoritatif untuk mengimplementasikan kebijakan adalah eksekutif atau pemerintah. Agar pemerintah dapat menjalankan tugas untuk mengeksekusi kebijakan, maka dibentuklah organisasi yang solid, disebut birokrasi. Mengikuti prinsip division of labor yang dianjurkan *Weberian Bureaucracy*, maka birokrasi pemerintah terbagi menurut spesialisasinya, mulai dari kementrian/lembaga atau dinas/SKPD pada level pemerintah daerah. Selain bersifat horizontal, *division of labour* di dalam birokrasi juga dilakukan secara vertical dalam wujud leveling pemerintah, yakni pemerintah propinsi dan kabupaten-kota.

Selain pemerintah (eksekutif), dalam perkembangannya organisasi, organisasi yang terlibat makin lama makin luas. Bahkan sejak dikhotomi politik-administrasi berakhir, implementasi melibatkan pihak legislative (DPR/DPRD). Hal ini berlaku, karena proses legislasi kebijakan dan program sesungguhnya melalui parlemen, maka tentunya anggota DPR/DPRD mengetahui substantive program, yang hal itu kemudian disosialisasikan ke konstituennya. Harapannya, para konsituennya akan lebih paham dan kemudian memiliki akses untuk memperoleh manfaat atas kebijakan/program yang diimplementasikan oleh pemerintah. Sektor swasta juga diakui memiliki peran membantu pemerintah mengimplmentasikan berbagai kebijakan. Efisiensi kerja swasta,kuaitas SDM, kecepatan adopsi terhadap berbagai tehnologi menjadi alas an pemerintah harus melibatkan swasta. Upaya kerjasama dengan swasta diformulasikan dalam bentuk kemitraan antara pemerintah-swasta (public private partnership). *Civil society organization* (CSOs) yang memiliki berbagai bentuk, mulai formal sampai informal, seperti LSM, paguyuban, perkumpulan keagamaan, keberadaannya makin penting dan sangat diperhitungkan saat ini. CSOs memiliki berbagai keunggulan antara lain kedekatannya dengan kelompok sasaran, sifatnya non profit, organisasinya yang fleksibel dan memiliki basis normative kuat yang memungkinkan CSOs menjadi mitra pemerintah yang dapat diandalkan untuk mengimplementasikan berbagai program yang memiliki orientasi social yang tinggi, seperti pelayanan public untuk kelompok miskin, program pendampingan penderita HIV/AIDS, program pendampingan anak jalanan dan program lain yang sejenis.

**Kapasitas Organisasi Untuk Implementasi**

Keberhasilan birokrasi dalam implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi. Goggin et.al (1990:12) mendifinisikan kapasitas organisasi sebagai suatu kesatuan unsure organisasi yang melibatkan : a) struktur, b) mekanisme kerja, c) sumberdaya manusia, d) dukungan financial serta sumberdaya yang dibutuhkan organisasi untuk bekerja. Agar tujuan tercapai, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsure harus optimal dan saling mendukung. Ketepatan dapat dilihat sebagai kesesuaian antara misi yang harus dicapai dengan karakteristik lingkungan tugas dimana organisasi bekerja sehingga dapat meningkatkan kapasitas organisasi sebagai implementer. Kemudian kemampuan sumberdaya manusia harus memenuhi kebutuhan organisasi seperti *knowledge*, skill serta *personality* yang baik. Tidak kalah pentingnya ketercukupan sumberdaya financial untuk menjalankan aktivitas dalam proses implementasi. Ketepatan serta kecukupan unsure-unsur yang berkaitan dengan terbentuknya kapasitas organisasi akan sangat mempengaruhi kualitas organisasi implementer. Elemen kualitas organisasi tersebut yang selanjutnya akan menentukan bagaimana organisasi pengimplementasi ini mampu menjalankan perannya dengan baik.

Unsur-unsur penting dalam kapasitas organisasi adalah : ***Pertama,*** struktur organisasi. Dalam kegiatan implementasi menjadi wadah atau wahana interaksi diantara pelaksana dengan berbagai kegiatannya. Oleh karenanya struktur disusun agar bisa bekerja secara efektif, sesuai dengan tujuan dan kompleksitas kebijakan. Secara teoritis ada 3 pendekatan untuk membentuk struktur, yakni horizontal, vertikan, spasial. Ketiganya mencerminkan adanya diferensiasi pembagian tugas. ***Kedua,*** Tim kerja. Eksistensi tim kerja terkait dengan keunggulan tim kerja yang biasanya memiliki a) tujuan kolekstif, b) bersinergi secara positif, c) akuntabilitas secara pribadi maupun mutual, d) keahlian (skill) yang bersifat komplementerdi antara sesame anggotanya. ***Ketiga***, Jumlah SDM yang dimiliki. Jumlah SDM yang dimiliki organisasi akan menentukan kemampuan organisasi dalam menjalankan kebijakan. ***Keempat***, Kesesuaian tujuan individu/personel dengan pesan kebijakan. Setiap kebijakan pada dasarnya dibuat untuk capai tujuan tertentu. ***Kelima,*** Komitmen (motivasi) dan Kompetensi (Keahlian) personel untuk melaksanakan implementasi. ***Keenam,*** Pengalaman kerja dan senioritas. Keuntungan dengan dimilikinya pengalaman dan senioritas adalah : a) lebih mampu mengantisipasi kesulitan yang muncul melalui pemahaman karakteristik persoalan, b) lebih mampu mencaro solusi terhadap persoalan, c) lebih mampu membuat keputusan secara bijaksana dan hati-hati, d) memiliki ketrampilan lebih baik dalam koordinasi.

**Koordinasi dan Interaksi Antar Aktor**

Jenis mplementasi yang menggunakan struktur multi organisasi memiliki konsekuensi bahwa koordinasi antar unit organisasi dan aspek kerjasama antar aktor menjadi sangat penting. Purwanto dan Sulistyastuti (2012:153) menjelaskan, koordinasi sebagai proses pemaduan sasaran dan kegiatan dari unit- unit kerja yang terpisah untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif. Selanjutnya tentang itu, O’Toole dan Montjoy (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 153) mengemukakan ada 3 faktor penting terjalinnya koordinasi, yaitu : *authority*, *common interest*, *exchange*. Selain ketiga factor di atas, Jening (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 153) mengatakan keberhasilan koordinasi berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlibat , koordinasi akan terasa sulit ketika organisasi yang terlibat semakin banyak

Agar koordinasi dapat sukses, maka penanggungjawab implementasi perlu memahami mekanisme kerja yang akan melibatkan seluruh stakeholders. Hall dan O’Toole jr (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 154) mengklasifikasikan ada 4 kategori mekanisme kerja/hubungan antar stakeholders yang terlibat dalam implementasi, yaitu : ***Pertama,*** Menggunakan Mekanisme Kerja Mengutub (*pooled*). Proses implementasi dengan menggunakan mekanisme ini terjadi ketika suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan satu kelompok sasaran tertentu. ***Kedua,*** Menggunakan Mekanisme Kerja *Sequential*. Mekanisme kerja ini terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan banyak organisasi dengan kelompok sasaran tertentu. ***Ketiga,***Menggunakan Mekanisme Kerja *Reciprocal*. Proses ini terjadi ketika implementasi suatu kebijakan melibatkan beberapa organisasi dan untuk mencapai tugas masing-masing, organisasi akan menghasilkan output yang akan menjadi input bagi organisasi lain, namun pada titik tertentu prose situ akan berbalik ketika input yang telah diproses tersebut akan menghasilkan output yang akan digunakan sebagai input bagi organisasi yang sebelumnya menjadi input.

1. **Birokrat Garda Depan dalam Implementasi Kebijakan**

**Birokrat Garda Depan dan Penyampaian Informasi**

Salah satu kunci sukses keberhasilan implementasi adalah kemampuan implementator adalah menginterpretasikan tujuan kebijakan. Dikatakan oleh Pressman dan Wildavski (1973) bahwa seorang implementer kebijakan seringkali dihadapkan pada ketidakpastian dan ketidakjelasan tujuan rumusan kebijakan. Hal itu semakin sulit ketika implementer harus melakukan hubungan dengan lembaga yang lain.

Melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan serta menjalin komunikasi antar lembaga merupakan tugas birokrat garda depan sebagai implementer kebijakan, yang dalam studi implementasi disebut *frontline bureaucrats* atau *street-level bureaucrats*. Lipsky (1980) menyebutnya “*Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats”.* Mereka adalah SDM birokrasi yang secara langsung menjalankan peran untuk mewujudkan tujuan kebijakan, mulai mendata kelompok sasaran yang *eligible*, melakukan sosialisasi, mendistribusikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran, memastikan bahwa keluaran kebijakan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran secara benar agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Lipsky (1980) menekankan pentingnya peran *street-level bureaucrats* terkait fungsinya menyampaikan berbagai program langsung kepada kelompok sasaran. Senada dengan Lipsky, Kim (2010:15) menekankan pada monopoli penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Merekalah yang menyampaikan sosialisasi tentang berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan. Ada beberapa tujuan pokok sosialisasi, sebagaimana dikemukakan Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 170) adalah untuk menjelaskan kepada masyarakat, terutama kelompok sasaran tentang isi kebijakan. Sayangnya kerap terjadi *information gap*, yakni suatu kondisi dimana informasi tentang tujuan kebijakan tidak dapat disampaikan secara baik kepada kelompok sasaran sehingga menimbulkan perbedaan pemahaman. Kondisi demikian terjadi karena berbagai sebab yang tentunya berkaitan dengan karakteristik para biirokrat garda depan depan.

Prottas sebagaimana dikutip Kim (2010), mengemukakan bahwa ada tiga tipologi birokrat garda depan berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang mereka lakukan: ***Pertama,*** ***Suppress information bureaucrats****.* Birokrat yang menyembunyikan sebagian informasi yag seharusnya disampaikan kepada kelompok sasaran. Hal ini berarti birokrasi garda depan tidak menjelaskan secara detail hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan yang diimplementasikan, terutama hak-hak kelompok sasaran. Hal ini tentunya merugikan kelompok sasaran. ***Kedua, Provide inadequate information bureaucrats*** . Birokrat yang menyediakan informasi kepada kelompok sasaran dilakukan dengan tidak lengkap, sehingga kelompok sasaran kurang memiliki pemahaman yang komprehensif tentang tujuan dan manfaat dan kemudian mengalami kebingungan. Hal ini lebih disebabkan ketidakmampuan birokrat dalam memahami dan menerjemahkan tujuan kebijakan dalam bahasa yang mudah dipahami oleh kelompok sasaran di lapangan. ***Ketiga, Provide supportive information bureaucrats***. Birokrat memberikan informasi secara memadai, akurat, adil kepada masyarakat yang menjadi kelompok sasaran. Mereka juga menyediakan waktu lebih untuk melayani kelompok sasaran . Tipe ini yang cukup memberikan kontribusi positif terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

Idealnya tipe ketiga adalah yang harus dilakukan birokrat garda depan, namun realitasnya tipe 1 dan 2 masih banyak ditemukan. Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 172) menjelaskan, ada beberapa factor yang mempengaruhi prilaku birokrat garda depan, yaitu : 1) tingkat penghasilan rendah, sehingga mendorong mereka melakukan rent seeking; 2) tingkat pendidikan yang kurang memadai; 3) adanya tekanan yang menjadikan seorang birokrat harus menutupi sebagian informasi.

Kim (2010) mengatakan perlu diskresi diberikan kepada birokrat garda depan. Pertimbangannya adalah mereka yang paling memahami kondisi kelompok sasaran. Seorang aparat birokrasi harus mengenali dengan baik karakter kelompok sasaran kebijakan. Karakteristik kelompok sasaran inilah yang akan menentukan metode delivery informasi yang akan digunakan. Dalam beberapa kondisi, aparat birokrasi harus mengambil inisiatif untuk menyampaikan informasi secara efektif. Tentu saja kewenangan itu tidak boleh meninggalkan factor kelengkapan informasi, karena tidak jarang hal tersebut justru menimbulkan kontraproduktif.

Ada bahaya yang akan muncul dengan dilakukannya diskresi dalam penyampaian informasi yag menyebabkan tidak lengkapnya pemahaman kelompok sasaran tentang kebijakan, adalah : ***Pertama,*** sebagaimana dikutif Kim (2010), ketidaklengkapan informasi mengakibatka kelompok sasaran tidak terlibat secara aktif dalam pelaksanaan kebijakan/program. Untuk dapat mengundang keterlibatan sasaran diperlukan beberapa tahapan, yaitu : kesadaran *(awareness*), penerapan (*application*), penerimaan (*acceptance*), dan keanggotaan (*enrollment)*. Tahapan itu hanya mungkin dicapai jika informasi pada mereka diterima secara lengkap. ***Kedua,*** akibat serius lainnya adalah kesalahpahaman atau miss-informasi. Ini kerap terjadi ketika birokrat garda depan tidak mempau menyampaikan pesan kebijakan dengan baik kepada kelompok sasaran karena berbagai hal, mulai dari bahasa yang sulit dipahami, kurang tepat media untuk menyampaikannya, penyampaian informasi bersifat one-way-trafic yang tidak membuka ruang dialog. Implikasinya, kelompok sasaran bersifat resisten terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan.

**Diskresi Street Level Bureaucrats dalam Implementasi Kebijakan**

Diskresi merupakan elemen penting yang menjadi ruang gerakbagi individu pelaksana di lapangan untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Diskresi diberikan dengan asumsi bahwa para pembuat kebijakan memiliki informasi yang terbatas dan tidak lengkap tentang berbagai hal yang berkaitan dengan persoalan kebijakan yang dipecahkan, karakteristik kelompok sasaran, kondisi social-ekonomi-politik di masing-masing lokasi dimana kebijakan diimplementasikan. Artinya, sebagus apapun kebijakan dirumuskan ketika diimplementasikan pasti akan menghadapi persoalan karena keterbatasan tadi.

Diskresi yang diambil para birokrat merupakan upaya untuk memecahkan masalah yang mereka hadapi di lapangan, karena prosedur yang rigit. Persoalannya, prosedur kaku inilah yang terkadang menghambat tujuan kebijakan. Prosedur dalam implementasi minimal biasanya akan mengatur hal-hal yang berkaitan dengan : a) penggunaan input kebijakan : dana, material, tenaga kerja dan lainnya; b) penentuan kelompok sasaran: criteria, mekanisme pendataan dan verifikasi; c) distribusi keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran untuk meyakinkan ketepatan : waktu, jumlah, kualitas; d). tata kelola hubungan antar pihak yang terlibat dalam implementasi, misalnya hubungan antar aktor, unit dalam organisasi, maupun tingkat pemerintahan yang berbeda.

Apabila SOP disusun secara baik, sesuai dengan kondisi lapangan, maka implementasi akan berjalan lancer. Namun, masalah akan muncul jika realitas yang ada berubah cepat, lebih kompleks dibanding sebelumnya. Dalam kondisi demikian, maka implementer dihadapkan pada 2 pilihan sulit, yaitu : 1) mengikuti SOP namun implementasi tidak dapat dijalankan, karena kenyataan lapangan berubah dibanding SOP yang ada; b) menyimpang dari SOP, agar implementasi mencapai hasil optimal, namum mengandung resiko dipersalahkan secara hukum

Dari 2 pilihan, idealnya pilihan kedua yang diambil untuk mewujudkan tujuan kebijakan secara lebih baik, namun apakah implementer diberi diskresi atas SOP yag sudah ditentukan oleh pembuat kebijakan. Kriminalisasi mungkin akan menimpa birokrat pelaksana.

Diskresi harus dipahami sebagai upaya menutup gap keterbatasan kapasitas *policy maker* dalam merumuskan *policy guideline* yang mampu dijadikan sebagai pedoman oleh implementer. Pentingnya diskresi ini karena proses implementasi berada pada lingkungan yang kompleks dan penuh ketidakpastian. Lipsky (1980) memberikan paparan mengenai pentingnya diskresi karena beberapa alasan : 1) birokrat garda depan bekerja dengan kondisi dan situasi tertentu yang tidak terduga. 2) dalam tugas keseharian, para birokrat garda depan juga harus merespon dimensi kemanusiaan tertentu yang membutuhkan tindakan khusus.; c) para birokrat garda depan bukanlah pegawai rendahan yang hanya menjalankan pekerjaan sesuai SOP, tetapi mereka berinteraksi langsung dengan masyarakat dan harus diberi kewenanga untuk membangun kepercayaan masyarakat bahwa kesejahteraan mereka akan berubah melalui tangan para birokrat garda depan.

Ada 2 jenis klasifikasi diskresi, yaitu : ***Pertama,*** diskresi yang berorientasi pada perwujudan kepentingan public dan lebih diarahkan sebagai upaya mewujudkan nilai public dan kepentingan public. ***Kedua,*** berorientasi pada kepentingan implementer, yang lebih merupakan bentuk penyimpangan kewenangan. Untuk meminimalkan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam penggunaan diskresi, salah satu intrumen yang penting adalah peningkatan akuntabilitas para birokrat garda depan dalam penggunaan kewenangannya. Handler dan Kim ( dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 178) menyarankan perlunya disusun suatu system agar diskresi bisa dilakukan dengan akuntabel. Ada tahapan mekanisme pengembangan akluntabilitas sebagai berikut : Pertama, adalah mengembangkan standar yang digunakan untuk membandingkan antara prilaku ideal dengan riil dilapangan. Kedua, membandingkan standar tersebut dengan prilaku para birokrat sesungguhnya di lapangan. Ketiga, mengembangkan system insentif untuk mendorong bureaucrats preffered behaviors, yaitu prilaku birokrat garda depan yang lebih diinginkan untuk dapat mendukung pencapaian tujuan-tujuan kebijakan.

1. **RANGKUMAN**

*Delivery mechanism* keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh keberadaan *implementing agency*, yaitu organisasi atau lembaga yang diberi mandat untuk mengimplementasikan kebijakan. *Implementing agency* adalah pemerintah, legislative, swasta dan masyarakat.

Keberhasilan birokrasi dalam implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi, mulai dari : a) struktur, b) mekanisme kerja, c) sumberdaya manusia, d) dukungan financial serta sumberdaya yang dibutuhkan organisasi untuk bekerja. Agar tujuan tercapai, maka kapasitas organisasi yang melibatkan keempat unsure harus optimal dan saling mendukung. Ketepatan dapat dilihat sebagai kesesuaian antara misi yang harus dicapai dengan karakteristik lingkungan tugas dimana organisasi bekerja sehingga dapat meningkatkan kapasitas organisasi sebagai implementer.

Selanjutnya, salah satu kunci sukses keberhasilan implementasi adalah kemampuan implementator dalam menginterpretasikan tujuan kebijakan. Melakukan interpretasi terhadap tujuan kebijakan serta menjalin komunikasi antar lembaga merupakan tugas birokrat garda depan sebagai implementer kebijakan, yang dalam studi implementasi disebut *frontline bureaucrats* atau *street-level bureaucrats*.Ada beberapa tipologi birokrat garda depan berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang mereka lakukan: (1). *Suppress information bureaucrats; (2). Provide inadequate information bureaucrats*; (3). *Provide supportive information bureaucrats*. Diskresi perlu diberikan kepada birokrat garda depan. Pertimbangannya adalah mereka yang paling memahami kondisi kelompok sasaran.

1. **LATIHAN**
2. Apa dan siapa *implementing agency* yang merupakan kunci sukses dari keberhasilan implementasi.
3. Sebutkan dan jelaskan 4 unsur menentu kapasitas birokrasi pelaksana kebijakan.
4. Sebutkan dan jelaskan 4 kategori mekanisme kerja/hubungan antar stakeholders yang terlibat dalam implementasi.
5. Gambarkan urgensi *level street bureaucracy* dalam penyampaikan kebijakan pada kelompok sasaran.
6. Apa yang dimaksud dengan diskresi.
7. Bagaimana pengaturan diskresi dilakukan.
8. **RUJUKAN**

Lipsky,Michael. 1980. ***Street-Level Bureaucracy: Dillemmas of the individual in public service.*** Russel Sage. New York.

Purwanto, Agus dan Ratih Sulistyastuti,Dyah. 2012. ***Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia.*** Gava Media.Yogyakarta.

Kim (2010). **Do Street Level Bureaucrats Provide Enough Information to Citizens? A Case Study of Michigan’s Welfare Implementation using a computer-assisted contens analysis**. KAPA Annual Meeting,Seoul.

1. **GLOSSARI**

***Policy input*** : masukan kebijakan yang menentukan keberhasilan implementasi, yakni kualitas kebijakan, anggaran, rekomendasi organisasi pelaksana

***Policy output:*** instrument yang dipakai untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kebijakan

***Dikhotomi politik-administrasi*** : pemisahan antara pembuatan kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan

***Stakeholders*** : Kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam kebijakan publik termasuk kelompok sasaran.