

Model Implementasi Program dalam Upaya Pencapaian Sasaran MDGs 2015 (Strategi Bagi Birokrasi Sebagai Ujung Tombak Implementasi 8 sasaran MDGs)

Adil Mubarak, S.IP,M.Si

Prodi IAN ISP FIS
Universitas Negeri Padang

adilmubarak08@yahoo.co.id

Abstrak

Memasuki tahun ke 12 sejak dideklarasikan, implementasi *Millennium Development Goals* (MDGs) di Indonesia masih jauh dari harapan, setidaknya ada beberapa target terkait nutrisi anak, kesehatan ibu, dan akses terhadap air bersih, masih belum menunjukkan kemajuan yang memuaskan. Demikian halnya dengan pemberantasan kemiskinan dan penyediaan lapangan pekerjaan yang layak masih dihadapkan oleh berbagai hambatan. Artinya selama itu pula banyak proyek dan program pembangunan yang dirancang, didanai dan dilaksanakan oleh pemerintah dianggap kurang efektif dan tidak efisien (mubazir).

Arena implementasi memang menjadi arena yang paling krusial karena akan membawa dampak yang kongrit sekaligus menjadi indikator keberhasilan sebuah program pemerintah. Pada arena ini pulalah sering terjadi distorsi kebijakan yaitu penyimpangan dari apa-apa yang telah diimajinasikan atau dirumuskan dengan apa-apa yang telah dicapai.

Oleh karena itu perlu dirumuskan dengan baik model yang bisa mengurangi resiko distorsi kebijakan agar implementasi program-program pemerintah khususnya MDGs ini bisa mencapai target/sasaran lebih maksimal. Ada dua pertanyaan besar dan mendasar yang harus dijawab dalam kajian ini yaitu (1) Prakondisi-prakondisi apa yang perlu di siapkan sehingga sebuah implementasi program bisa berhasil?, (2) Hambatan-hambatan apa yang mengakibatkan implementasi program bisa gagal?.

Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut secara teoritis ada dua model yang dijadikan acuan yaitu Model Proses implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Donald S Van Meter & Carl E Van Horn (1975), bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu (1) Standard an sasaran kebijakan (2) Sumberdaya, (3) Komunikasi (4) Karakteristik agen pelaksana, (5) Disposisi Implementator, (6) Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Keenam variable ini akan efektif jika sebelumnya mengenali secara baik karakteristik dari sebuah program tersebut. Model kedua dipaparkan oleh Geogre C. Edwars III yang menyebutkan bahwa implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh 4 variabel yaitu (1) Komunikasi (2) Sumberdaya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi.

Analisis mendalam terhadap beberapa variabel tadi dianggap akan mampu menjawab berbagai persoalan ketidakberhasilan program MDGs selama ini. Melalui kajian ini besar harapan akan menemukan strategi yang pas dalam pencapaian program MDGs untuk masa yang begitu singkat ini (2015).

Kata kunci : *Kegagalan Program Pemerintah, Model Implementasi, Strategi Implementasi*

A. Pendahuluan

Selama lebih dari satu dekade sejak era reformasi bergulir kinerja pemerintah menjadi sorotan paling utama dari berbagai kalangan. Lingkup dan fungsi pemerintahan terus menerus menghadapi hempasan badai yang membawa implikasi pada perumusan ulang dan evaluasi mendalam tentang kebijakan dan program-program yang diputuskan serta ditawarkan oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah publik.

Mengapa pemerintah yang menjadi sorotan?, jawabanya adalah karena pemerintah adalah pihak yang berperan besar dalam mengatur segala macam urusan yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan yaitu hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah dan antara yang diperintah dengan yang diperintah terkait segala hal yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dan tuntutan (hak) masyarakat.. Harmonisasi hubungan akan dapat terwujud jika pemerintah yang telah diberikan otoritas penuh untuk mengatur mampu menjalankan fungsinya secara baik.

Sejauh ini, peran dan fungsi pemerintah sebagai pusat pemberdayaan, pelopor pembangunan dan pelayanan publik terasa tidak begitu efektif karena ada banyak hal yang berkenaan dengan ketiga fungsi hakiki pemerintah tadi hilang dari kehendak umum masyarakat. Warga Negara yang berharap banyak pada sebuah era baru setelah sekian lama semua kebijakan untuk publik tersebut dirumuskan secara elitis, belum merasa dampak yang nyata dari setiap program yang di kerjakan oleh pemerintah saat ini.

Masalah utamanya adalah terletak pada gagalnya pemerintah yang dalam hal ini birokrasi sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan dalam mengimplementasikan program-program yang sudah dirumuskan dan disepakati secara maksimal. Era reformasi misalnya, telah bergulir hampir 14 tahun dan telah menghasilkan tiga perodesasi pemerintahan dengan tiga figure presiden yang telah memimpin Negara ini belum juga dapat dirasakan perubahan yang cukup baik dalam berbagai hal. Sebut saja masalah kesejahteraan, masalah keamanan, masalah kesehatan dan lain sebagainya, boleh di katakan rakyat Indonesia belum dapat merasakan kenyataan lebih baik dari era sebelumnya yaitu era Orde Baru.

Persoalannya bukan terletak pada kurangnya ide, tidak adanya program serta kebijakan yang berusaha untuk memecahkan berbagai masalah public tadi, seperti yang kita ketahui betapa banyak janji-janji politik dimasa kampanye yang telah diagendakan dan dirumuskan sebagai sebuah kebijakan, kemudian telah banyak pula kesepakatan-kesepakatan program pro-rakyat yang sudah ditelurkan, namun semua program dan kebijakan tersebut seperti hampa makna. Kondisi seperti ini akhirnya memunculkan asumsi bahwa masalahnya ternyata terletak pada tidak berhasilnya pemerintah/birokrasi mengkonkritkan kebijakan yang sudah dirumuskan tersebut.

Program yang terhangat saat ini misalnya yang sedang kita bahas bersama dalam seminar nasional ini yaitu MDGs, apa yang disarakan kurang dengan 8 sasaran yang sudah dirumuskan oleh banyak Negara ini, kenapa terjadi perbedaan pencapaian program dari satu Negara dengan Negara yang lain? Jawaban sementara adalah tertelak pada strategi implementasi program tersebut. Asumsi dasarnya adalah ketidak berhasilan program dapat diukur dari tidak adanya efek/dampak yang signifikan dari program terhadap masalah yang sedang dihadapi. Secara teoritis, arena implementasi menjadi instrument paling penting untuk menentukan keberhasilan sebuah program.

Oleh sebab itu makalah ini bermaksud untuk mendeskripsikan secara banyak tentang urgensi pematangan konsep di arena implementasi dan akan merekomendasikan model serta strategi inovasi dalam merealisasikan program MDGs secara lebih baik (Efektif dan Efisien.).

B. Hakekat dan makna Implementasi Program Pemerintah.

Secara sederhana implementasi berarti upaya merealisasikan sebuah keputusan atau kesepakatan yang sudah diambil (Imawan,1999:20). Dengan kata lain hal-hal yang didefinisikan secara abstrak hendak diwujudkan dalam bentuk kongret. Dalam bidang kebijakan publik, Studi mengenai implementasi menjadi sangat penting, sebab implementasi juga diartikan sebagai *outputs* yaitu melihat apakah aktifitas dan kinerja pemerintah dalam mencapai tujuan program telah sesuai arahan rumusan atau kesepakatan sebelumnya.

Implementasi juga dikonseptualisasikan sebagai *outcomes*, yang terfokus pada akibat yang ditimbulkan dari adanya implementasi program/kebijakan, artinya apakah implementasi tersebut benar-benar berdampak pada terpecahnya berbagai persoalan publik/masyarakat atau malah sebaliknya justru menambah masalah baru dalam kehidupan masyarakat.

Nawawi Ismail (2009:131) mengutip beberapa rumusan terkait hakekat dan makna implementasi antara lain yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi implementasi kebijakan/program pemerintah merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam kesepakatan kebijakan /program. Mazmanian dan Paul Sabatier mengatakan implementasi adalah pelaksanaan keputusan, sementara Odoji mengungkapkan Implementasi adalah sesuatu yang penting karena tanpa implementasi program kebijakan hanya sekedar berupa impian belaka dan Jones, berpendapat bahwa implementasi kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Jika kita urut satu persatu terkait rumusan para ahli tentang makna dan hakikat implementasi bagi sebuah program tentu makalah ini akan menjadi begitu panjang, maka dalam kesempatan ini dapat kita tegaskan bahwa Implementasi merupakan instrumen yang begitu penting bagi pemerintah sebagai implementator dalam mencapai tujuan –tujuan dan kesepakatan program yang telah di sepakati atau yang telah dirumuskan.. Dengan kata lain berhasil atau tidak berhasilnya sebuah program tergantung dari seberapa sukses program tersebut dapat di implementasikan dan seberapa besar pula efek yang didapat dari implementasi program tersebut.

C. Mengapa Tidak Tercapai Implementasi yang Sempurna

Dalam arena implementasi hampir selalu terjadi apa yang disebut dengan distorsi / penyimpangan kebijakan, dengan kata lain hal-hal yang telah disepakati sebelumnya dengan berbagai rumusan yang baik melenceng dari apa yang hendak dicapai. Hal-hal yang diimajinasikan acap menyimpang dari pencapaiannya. Penyimpangan-penyimpangan atau kegagalan demi kegagalan program-program pemerintah baik yang berada di ruang lingkup MDGs maupun berbagai proyek yang telah berjalan diluar kesepakatan MDGs ini dapat diasumsikan disebabkan karena kegagalan dalam upaya mengkongketkan segala macam yang telah di formulasikan secara abstrak, artinya aktifitas dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh actor-aktor / implementator mengalami banyak hambatan dan kendala-kendala yang secara langsung mempengaruhi proses implementasi program tersebut.

Banyak faktor yang bisa menyebabkan distorsi itu. Misalnya sumber (dana) minimal yang dibutuhkan tidak tersedia sementara pelaksanaan program atau kebijakan itu tidak bisa

ditunda. Demikian pula dengan kualitas pelaksana yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria minimal yang dibutuhkan. Faktor lain yang sering ditemui penyebab implementasi tidak sempurna adalah tidak akuratnya proses rencana implementasi program sehingga kegiatan besar dalam arena implementasi tersebut tidak berjalan dengan baik.

Setidaknya ada tiga kegiatan besar yang mesti dilakukan secara sempurna oleh implementators yaitu: (1) Interpretasi rencana, yakni pemahaman pelaksanaan terhadap tujuan dan rencana kerja yang disusun oleh para konseptor. (2) Penyesuaian sumber yang ada, baik sumber materi maupun sumber manusia. (3) Penyiapan organisasi pelaksana agar tujuan yang ditetapkan bisa dicapai secara efisien. Ketiga kegiatan ini menjadi dasar untuk memulai proses implementasi program-program yang sudah dirumuskan.

Sementara itu, Marilee Grindle dalam karyanya *Politics and Policy Implementation in the Third World: 1980* menyebutkan tiga hambatan besar yang sering kali muncul dalam pelaksanaan/implementasi program atau kebijakan pemerintah yaitu : (1) Memupuk kerjasama vertical, hal, (2) Mengembangkan hubungan kerja Horizontal. (3) Mengatasi Masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari public/masyarakat maupun kalangan birokrasi sendiri.

Dua hambatan pertama saya kira ini erat kaitannya dengan masalah komunikasi antar implementator maupun antara implementor dengan konseptor, hal ini sangat berkorelasi pula dengan kegiatan dasar implementasi yang pertama yaitu Interpretasi rencana, jika komunikasi tidak terjalin dengan utuh maka dampak paling utama dalam kegiatan implementasi adalah terjadinya multi interpretasi yang berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan program. Sementara hambatan yang terakhir yang dikemukakan Grindle berkaitan erat dengan faktor-faktor luar (lingkungan) yang dapat mempengaruhi implementasi tersebut.

Riswanda Imawan (1999:22), mengemukakan berbagai macam variable penentu dalam proses implementasi program. Ada tiga variable kondisional yaitu : (1). Budaya Politik (*political culture*), ini terkait dengan karakteristik politik sebuah Negara, politik secara teoritis dan secara empiric mengalami proses perkembangan, misalnya politik seperti apa yang sedang diperagakan oleh Negara pada waktu itu, politik otokratiskah atau demokratis, kedua karakteristik politik tadi pasti memiliki efek yang berbeda dalam proses implementasi program dan strategi serta model implementasi seperti apa yang mesti diterapkan. (2). Kondisi Sosial-Ekonomi (*socio-economic conditions*). Kondisi sosial dan ekonomi juga menjadi hal yang perlu diperhatikan sebelum sebuah program di terapkan. Memahami secara baik dan benar kondisi sosial dan ekonomi akan mengurangi resiko penolakan-penolakan program. Sebuah program pemerintah belum tentu sesuai dengan keadaan / karakteristik sosial yang ada di

sebuah daerah begitu juga dengan aspek ekonomi, di masyarakat yang tahapan ekonominya masih tradisional bisa dipastikan program-program Negara yang membutuhkan teknologi yang canggih tidak akan berhasil diterapkan.

Selanjutnya, (3) Pejabat resmi pembuat kebijakan (official policy maker). Variabel yang ketiga ini erat kaitannya dengan kesiapan para implementers, actor dan segala bentuk sumberdaya manusianya. Dalam konteks ini, makalah saya akan memfokuskan pada persoalan kondisi birokrasi sebagai ujung tombak dari pelaksana program pemerintah. Untuk hal ini nanti akan di bahas pada bagian setelah ini.

Dari beberapa bahasan diatas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan terkait dengan pertanyaan di awal yaitu mengapa tidak tercapai implementasi secara sempurna yaitu:

- 1) Tidak adanya dukungan lingkungan eksternal yang dibutuhkan pelaksanaan untuk mengatasi kendala dilapangan. Misalnya masyarakat yang “jenuh” selalu dijadikan obyek dalam pelaksanaan satu program
- 2) Tidak tersedianya waktu dan sumber dukungan yang memadai untuk melakukan usaha mencapai sasaran-sasaran yang ditetapkan. Misalnya pengentasan kemiskinan dalam waktu setahun
- 3) Tidak memadainya sumberdaya manusia dan sumber daya alam yang sifatnya saling mendukung. Artinya terpenuhi kedua unsurnya baik alam maupun manusianya.
- 4) Program yang hendak dilaksanakan dibangun diatas satu teori yang validitas hubungan sebab-akibatnya terlalu erat.
- 5) Pemahaman yang berbeda tentang sasaran dan tujuan program antara perencana dan pelaksanaan dengan kelompok sasaran program.
- 6) Sasaran yang hendak dicapai tidak disusun dalam satu rangkaian tindakan yang sistematis.
- 7) Hubungan saling ketergantungan antar konsep yang melandasi sebuah kebijakan/program sangat minimal.

Tujuh hal inilah yang paling besar pengaruhnya terhadap kegagalan sebuah implementasi program termasuk dalam hal ini 8 program MDGs yang belum sepenuhnya tercapai secara maksimal setelah hampir 12 tahun program ini dideklarasikan.

D. Peran Birokrasi dalam Implementasi Program MDGs

Birokrasi pemerintah hingga saat ini masih diyakini sebagai ujung tombak pelaksana proses kebijakan atau program-program kerakyatan, terlebih dalam proses implementasi program karena secara legal formal jelas sekali bahwa konstitusi menjadi payung hukum

yang sangat kuat bagi birokrasi untuk secara leluasa bekerja dan beraktifitas dalam proses kongkritisasi program-program yang ada. Ndraha (2003 : 74) menjelaskan bahwa birokrasi merupakan bentuk pemerintah dalam arti tersempit, artinya birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat untuk melakukan fungsi-fungsi birokrasi pemerintahan dalam pelayanan pemenuhan kebutuhan dan tuntutan masyarakat baik pelayanan public maupun layanan civil.

Idealnya ada dua alasan yang mendasari mengapa birokrasi pemerintah sampai hari ini masih dipercaya untuk menjalankan fungsi implementasi yaitu (1). Karena pemerintah dibentuk warga masyarakat dan diberi kekuasaan yang luas untuk mewujudkan keinginan masyarakat, (2), Netralitas birokrasi membuatnya dipercaya sebagai solusi bagi bertarungnya berbagai kepentingan kelompok yang ada dalam masyarakat.

Lalu apa tugas atau fungsi birokrasi pemerintah dalam keseluruhan proses pelaksanaan program / kebijakan public?, Tabel berikut setidaknya dapat menggambarannya :

Tahapan	Gambaran Aktivitas	Peran Birokrasi
Agenda Setting	Memutuskan Isu-Program Yang layak dipertimbangkan	Mempromosikan Isu dan program tersebut kepada <i>Agencies</i> , menyaring Aspirasi Masyarakat
Policy Formulation	Membangun Instrumen yang diperlukan untuk pencapaian tujuan	Sumber ide & pengalaman atas instrument dan merancang program
Legitimation	Mengusulkan aturan & Proses legal yang harus ditempuh	Menegakkan aturan yang telah disepakati
Resource Allocation	Mendanai Program melalui anggaran belanja	Menjadi agen pembuat rancangan anggaran yang dibutuhkan
Implementation	Meletakan program sebagai aktivitas birokrasi&actor pelaksana lainnya	Pusat perhatian pada aktivitas birokrasi untuk memberikan cervice kepada masyarakat

Sumber : Nicholas Hendry, 1992:89 dikutip juga oleh Imawan,1999:21

Tabel di atas sedikit banyak membuka mata kita betapa birokrasi benar-benar mempunyai tugas yang cukup penting dalam setiap proses kebijakan public mulai dari agenda setting sampai pada tahap implementasi bahkan sampai tahap evaluasi program. Tergambar jelas bahwa birokrasi selalu menjadi agen, inisiator, motivator, dan innovator di tiap-tiap tahap kegiatan sampai pada tahap implementasi program. Artinya apabila birokasinya mandul alias disfungsi atau tidak memainkan perannya dengan jelas dapat dipastikan semua agenda dan program pemerintah bisa jadi akan gagal.

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana kinerja birokrasi pemerintah di Indonesia saat ini?, Mampukah birokrasi pemerintah menjadi ujung tombak sesuai dengan harapan banyak masyarakat?,. Inilah salah satu cita-cita reformasi yang sampai hari ini masih diperjuangkan secara maksimal agar reformasi birokrasi bisa benar-benar terwujud secara menyeluruh. Penyakit (patologi) birokrasi yang sudah cukup kronis selama ini memang belum secara penuh dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerjanya. Hal ini bisa dipahami, betapa tidak hampir 35 tahun birokrasi dijadikan instrument bagi penguasa sehingga birokrasi jauh dari sifat-sifat sesungguhnya. Netralitas, Impersonalitas, profesionalitas, Rasionalitas, Modern, Hirarkis, Formal dan lainnya seperti jauh pangang dari api.

Harapan kita selanjutnya adalah agar reformasi birokrasi ini dapat mengembalikan lagi kepercayaan public terhadap kinerjanya dalam melayani dan menjalankan semua program-program pemerintah untuk rakyat, sehingga birokrasi benar-benar kembali menjadi ujung tombak dalam semua aktivitas dan kegiatan pemerintah. Saya rasa, harapan ini tentu tidak berlebihan karena telah banyak rumusan-rumusan, agenda-agenda dan penelitian-penelitian dari berbagai kalangan yang mengupayakan birokrasi menjadi lebih baik.

E. Model Implementasi

1. Model Proses Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Van Meter dan Van Horn, dalam (Winarno, 2002:110), menamai model implementasi yang mereka rumuskan dengan model proses. Model yang mereka tawarkan mempunyai enam variable yang membentuk ikatan antara program/kebijakan dan pencapaian. Enam Variabel tersebut adalah :

- 1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan program.** Identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis

implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan.

- 2) **Sumber-Sumber Kebijakan.** Sumber layak mendapatkan perhatian karena sangat menunjang keberhasilan sebuah program. Sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif
- 3) **Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.** Dalam banyak program implementasi , sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi yang terkait yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar program-programnya tersebut dapat direalisasikan dengan tujuan dan sasarannya
- 4) **Karakteristik agen pelaksana.** Mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Semua itu akan mempengaruhi Implementasi suatu program.
- 5) **Disposisi atau kecenderungan implementators.** Dibedakan dalam tiga hal (a) respons implementator terhadap kebijakan; (b) kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan; (c) intensitas disposisi implementator yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.
- 6) **Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.** Hal ini berkaitan dengan sumber daya yang ada baik sosial, politik dan ekonomi yang dimiliki masyarakat.

Enam variable inilah bagi Van Meter dan Van Horn yang wajib didudukan secara jelas untuk menghasilkan sebuah pencapaian implementasi program yang berhasil, dengan sebelumnya mengidentifikasi karakteristik program dengan cara melihat tingkat perubahan kebijakan dan tingkat consensus dari kebijakan itu. Semakin besar perubahan kebijakan dari program sebelumnya maka akan semakin sulit untuk di terapkan dan jika semakin tinggi eskalasi konflik yang dimiliki oleh sebuah program maka juga akan susah untuk diterapkan.

2. Model Geogre C. Edwar III

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* menurut pandangan Edwards III, (Nawawi, 2009:136), implementasi kebijakan dipengaruhi empat Variabel yaitu:

- 1) **Komunikasi.** Ada tiga hal penting dalam proses komunikasi yakni : (1) transmisi, proses penyaluran pesan hingga penafsiran yang benar dari konseptor ke implementator. Jika baik transmisinya maka akan baik pula

proses implementasinya. (2) Kejelasan, hal ini terkait dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaan, (3) konsistensi, dimana tidak terjadinya perubahan-perubahan yang pada ujungnya akan mengaburkan jalannya implementasi.

- 2) **Sumber-Sumber.** Ada tiga sumber yang akan mendukung berjalannya implementasi yang efektif (1) staf yang berkualitas; (2) Informasi yang akurat; (3) Otoritas yang jelas.
- 3) **Kecendrungan-kecendrungan.** Penjelasannya mirip dengan yang telah kita kemukakan pada model pertama.
- 4) **Struktur Birokrasi.**

Tidak jauh berbeda dengan model yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn model yang kedua ini hanya memberikan sedikit penekanan-penekanan yang spesifik. Namun apapun itu kedua model ini perlu kita rekomendasikan untuk dijadikan acuan teoritis dan dapat disadur sebaik mungkin untuk menjadi pancangan bagi pelaksanaan program-program yang sudah disepakati dalam tema besar MDGs ini.

Dapat disimpulkan kegagalan pelaksanaan program-program yang telah dirumuskan terjadi karena tidak meneliti terlebih dahulu variable-variabel yang akan mempengaruhi baik atau buruknya sebuah kinerja implementasi. Setelah melihat sketsa di atas, setidaknya ada enam variable yang dapat direkomendasikan dalam implementasi program MDGs, keenam variable itu adalah :

- 1) . Karakteristik lokasi. Hakikat dan tujuan dari sebuah kebijakan public harus memperhatikan karakter sosial, demografis, ekonomi maupun aktifitas cultural yang berlaku disuatu daerah. Walaupun satu kebijakan/program bersifat umum (nasional); tapi dalam pelaksanaannya seringkali dituntut dilakukan improvisasi agar operasional kebijakan itu tidak mengalami hambatan
- 2) Aparat Pelaksana. Hakekat sebuah kebijakan menentukan syarat atau kualifikasi tertentu bagi pelaksanaannya. Kualitas yang amat berbeda antara sipembuat kebijakan dengan sipelaksana, dapat memunculkan terjadinya distorsi pelaksanaan sehingga sasaran yang ditentukan gagal diraih, atau bahkan membawa dampak negative terhadap kinerja birokrasi pemerintah secara keseluruhan.
- 3) Sistem Otoritas. Mendudukan dengan jelas lingkup tugas dan tanggung jawab setiap elemen yang terlibat dalam pelaksanaan satu program. Sistem ini harus dijelaskan terlebih dahulu dan dipahami oleh para pelaksana. Seringkali

kegagalan implementasi satu program disebabkan tidak adanya kejelasan sistem otoritas antar elemen pelaksana di lapangan.

- 4) Hakekat kebijakan. Program yang hendak di implementasikan harus memiliki daya dukung materi dan non-materi (seperti dukungan politik, leadership) serta dirumuskan tidak pada tataran abstrak yang sulit ditemukan datanya. Setiap program haruslah memenuhi kriteria *facevalidity*, sehingga penilaian terhadap kinerja dan aparat birokrasi pelaksanaan dapat dilakukan secara adil (*fair*)
- 5) Dukungan masyarakat lokal. Setiap program harus dapat difahami oleh masyarakat penerima, bahwa program itu akan membawa dampak positif terhadap kehidupan mereka. Tanpa adanya kesamaan pemahaman antara aparat pelaksana dengan masyarakat penerima, sebaik apapun kebijakan itu dirancang tidak akan menemui sarasannya.
- 6) Sistem dan prosedur administrasi. Dalam kasus tertentu, ada kebijakan yang menuntut persyaratan administrative tertentu pula seperti prosedur keuangan, anggaran dan kontrak kerja yang rumit. Bila ini tidak diperhatikan maka besar kemungkinan implementasi program menemui kegagalan, atau membawa dampak administratif yang menyulitkan pelaksanaan.

F. Strategi Implementasi Program Bagi Birokrasi

Dua model implementasi dan beberapa variable yang telah digambarkan diatas patut menjadi perhatian bagi pelaksana program (birokrasi pemerintah) yang notabene adalah aktor resmi dan aktor primer dalam setiap program-program yang telah diputuskan serta disepakati termasuk dalam mengimplementasikan program MDGs agar sasaran dan tujuan program bisa efektif. dan efisien.

Namun secara khusus sebagai actor resmi dan actor primer dalam proses kebijakan public dan pelaksana program-program Negara ada beberapa strategi yang hendak ditawarkan dalam kesempatan ini terkait dengan efektifitas implementasi. Strategi implementasi ini nanti bisa digunakan untuk merealisasikan dan menghindari resiko kegagalan program atau paling tidak meminimalisir kegagalan yang lebih besar. Untuk lebih mudahnya strategi tersebut secara terperinci akan digambarkan dalam table berikut :

NO	Strategi Implementasi	Situasi	Tujuan
1	Pilot Project	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program memiliki dampak jangka panjang. 2. perbandingan efek negative dan positif berimbang. 3. kualitas implementator diragukan. 4. Konten program sangat strategis/mendasar bagi masyarakat 	Untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan kebijakan sebelum dampak negatifnya melebar
2	Partnership	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ada tuntutan partisipasi dari kelompok sasaran 2. Alokasi dana minim 3. Birokrasi kekurangan instrumen 	Efisiensi dan menajamkan visi pelayanan
3	Kontrak sewa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hakekat kebijakan merupakan pelayanan yang harus segera dilakukan 2. Dana tidak memadai untuk dilakukan sendiri oleh Birokrasi 	Meringankan beban pemerintah (keuangan)
4	Administratif desentralisasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aparat birokrasi sudah teruji kapabilitas dan profesionalitasnya. 2. Masyarakat Heterogen 3. Keadaan demografis dan geografis variatif 4. Pencapaian sasaran tidak bersifat linier 	Meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja, dan meningkatkan peluang bagi aparat untuk lebih bisa kreatif, inovatif dan berani.
5	Controlled Decentralization	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masyarakat Homogen 2. Kebijakannya mendesak 3. Sumber terbatas 	Untuk keseragaman pencapaian tujuan akhir secara sistematis

Sumber: Imawan, 2009 : 35

Pilot Project merupakan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk miniature sebelum diterapkan ke skala kebijakan yang sesungguhnya dan lebih besar untuk menghindari efek yang lebih besar pula jika program tersebut gagal untuk mencapai tujuannya. *Partnership*,

pelaksanaan kebijakan dengan melakukan kemitraan yang bersifat kooperatif antara pemerintahan dan swasta. Strategi kontrak sewa dilakukan dengan cara memberikan hak kepada swasta untuk memberikan pelayanan dengan batas waktu tertentu, dan jika batas waktunya tiba maka pemerintah bisa mengambil alih kembali program tersebut dengan segala prospektifnya.

Strategi selanjutnya lebih mengarah kepada bagaimana Birokrasi secara internal kelembagaan mensiasati efektifitas program yakni *administrative decentralization*, dengan pemberian keleluasaan yang besar bagi birokrasi/aparat pelaksana untuk mengambil keputusan mandiri misalnya pencarian dana, rekrutmen personal dan improvisasi. Terakhir, *controlled decentralization* yaitu pendelegasian kewenangan pada aparat yang lebih rendah dengan control yang jelas, untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan pelaksanaan program.

Kelima strategi implementasi pada table diatas setidaknya dapat dijadikan acuan dan dipilih oleh birokrasi sesuai kebutuhan dan situasi yang terjadi serta karakteristik kebijakan. Strategi ini akan lebih dapat efektif jika di barengi secara konsisten dengan penerapan dua model implementasi.

G. Penutup

Millennium Development Goals (MDGs) adalah program yang memiliki tujuan dan sasaran besar yang hendak dituntaskan pencapaian pada tahun 2015, sudah saatnya pemerintah saat mengkaji ulang dan mencari format baru dalam menciptakan pola strategi yang efektif dalam merealisasikan seluh program-program yang telah dirumuskan dan disepakati oleh berbagai negara.

Indonesia sebagai Negara besar tentu punya karakteristik yang beragam pula dan memiliki tingkat kesulitan yang tinggi dalam mencoba mengimplementasikan program MDGs ini, untuk itu dari gambaran kajian tentang model dan strategi Implementasi bagi birokrasi ini hendak bisa menjadi acuan dan pertimbangan untuk mengejar target-target program dalam waktu yang cukup singkat secara efektif dan efisien.

Daftar Pustaka

Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo

Ismail Nawawi. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi advokasi teori dan Praktek*. Surabaya: PMN itspress.

Marille Grindle. 1980. *Politic and Pilicy Implementation in the Third World*. Princeton: NJ: Princeton University Press.

Nicholas Hendry. 1992. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs NJ : Prentice Hall.

Riswanda Imawan. 2009. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Program Studi Magister Administrasi Publik UGM.

Solahuddin Kusumanegara, 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

Taliziduhu Ndraha. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.