

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI BBM BAGI NELAYAN MISKIN DI DESA LABUAN KABUPATEN TOJO UNA-UNA

Yoana Chendrakasih Sandagang

(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas tadulako)

Abstract

This research aims to analyze the policy implementation of fuel (BBM) distribution to the poor fishermen in Labuan Village, Tojo Una-Una Regency and factors inhibiting the implementation process using Mazmanian and Sabatier model (1983). The research uses likert instrument in which data and information were analyzed by using descriptive-qualitative methods. The research results are: 1) the implementation process consists of the information letter from Regency Leader, delivery policy output by socialization, and implemented actions; 2) the implementation process has low effectiveness; 3) The principal factor inhibiting implementation process associated with the nature of fisherman behavior that might be difficult to change; 4) Several weaknesses in the policy contents such as: inconsistent objective, fund allocation, coordination, operating guideline, recruitment implementator condition, and the partnership made the implementation less effective to solve the problem; 5) This research also identifies environmental factors which influence the implementation, they are: social condition, public support, constituency pressure, and high official commitment to incur their skill in order to solve the problem. Various weaknesses in the implementation process makes implementing the contrary due to the large gains in the black market. Policy implementation was not able to fight the market mechanism, fishermen used, black market occurs, which provide benefits to certain parties and in turn have an impact on fuel shortages for poor fishermen.

Keywords: Policy Implementation, Fuel Distribution, Poor Fishermen.

Bahan bakar minyak sangat penting bagi nelayan miskin, sehingga kelangkaan BBM dan harga BBM yang tinggi berdampak terhadap hasil usaha. Hasil penelitian Abdul Rahim (2011) di wilayah pesisir pantai Sulawesi Selatan bahwa kenaikan harga bensin menurunkan pendapatan nelayan. Dalam penelitian Suyanto (2011) di 4 (empat) Kabupaten di Jawa Timur, naiknya harga BBM meningkatkan biaya produksi sehingga terjadi pengikisan modal.

Kelangkaan BBM di pemukiman nelayan termasuk di Desa Labuan memicu naiknya harga BBM. Untuk mengatasi masalah ini, maka pada awal tahun 2012 Pemerintah Kabupaten Tojo Una-Una mengimplementasikan kebijakan distribusi BBM kepada kelompok sasaran nelayan miskin, dimana dalam kebijakan tersebut, nelayan miskin memperoleh jatah pembelian BBM sebanyak 45 liter per-minggu. Implementasi kebijakan dituang-

kan dalam Surat Pemberitahuan Bupati Tojo Una-Una Nomor: 092/018/Ekbang Tanggal 3 Januari 2012.

Implementasi kebijakan merupakan bagian penting dalam literatur kebijakan publik. Menurut Van Meter dan Van Hornes dalam Agustino (2006: 161), implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digaris-kani dalam keputusan kebijaksanaan. Grindle dalam Akib (2010: 2), memperjelas implementasi kebijakan sebagai proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Mazmanian dan Sabatier

dalam Agustino (2006: 161), mem-berikan definisi implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan-keputusan badan peradilan. Lazimnya kegiatan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Keberhasilan dari suatu proses implementasi sangat ditentukan oleh model implementasi yang digunakan oleh pembuat kebijakan dan implementator. Model Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012: 40) dan Nugroho (2006: 129), mencakup empat variabel: pertama, variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan; kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi; dan ketiga, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dan keempat variabel dependen, yaitu 5 tahapan dalam proses implementasi. Adapun unsur-unsur dari masing-masing variabel tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) *Tractability of the problem* (tingkat kesulitan masalah), meliputi: kesulitan Teknis, keragaman perilaku, rasio kelompok target terhadap penduduk, dan perubahan perilaku yang dikehendaki.
- 2) *Ability of statute to structure implementation* (isi kebijakan), meliputi: kejelasan dan konsistensi tujuan, teori kasualitas, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan badan pelaksana, kesepakatan pejabat terhadap tujuan, dan akses pihak luar.
- 3) *Non statutory variables affecting implementations* (variabel lingkungan kebijakan) meliputi:

kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, dan komitmen dan leadership pelaksana.

- 4) Proses implementasi, meliputi: *delivery output*, kepatuhan, efek kebijakan, dampak kebijakan, dan revisi kebijakan.

Desa Labuan adalah salah satu desa nelayan di Kabupaten Tojo Una-Una. Dari 563 rumah tangga terdapat 167 RT nelayan dimana 111 adalah rumah tangga nelayan miskin (Bappeda & PM Kabupaten Tojo Una-Una, 2012). Rumah tangga nelayan miskin sangat tergantung pada BBM karena 70% dari biaya melaut adalah BBM, olehnya BBM berkorelasi positif dengan angka kemiskinan nelayan.

Dalam kebijakan yang diimplementasikan, mekanisme memperoleh jatah BBM di SPBU bagi nelayan miskin diawali dengan surat keterangan desa yang disetujui Camat untuk diteruskan ke Bagian Ekonomi dan Pembangunan. Surat rekomendasi ekbang selanjutnya disampaikan ke SPBU. Harga BBM yang harus dibayar oleh nelayan di SPBU sebesar Rp 4,500 per-liter, sama dengan harga umum, karena kebijakan distribusi BBM hanya bersifat pelayanan atau kemudahan bagi nelayan mendapatkan BBM, bukan subsidi sebagaimana yang biasa dilakukan oleh pemerintah.

Awal dari implementasi kebijakan distribusi BBM, nelayan cukup patuh memperoleh jatah BBM. Namun, berjalannya waktu, nelayan miskin di Desa Labuan kembali mengalami kesulitan memperoleh jatah BBM, kelangkaan BBM di tempat nelayan sering terjadi dan harga BBM naik hingga mencapai Rp 7,500 per-liter. Fakta yang terlihat adalah bahwa rekomendasi jatah BBM banyak yang diberikan kepada kios pengecer dan di SPBU sendiri terdapat kelompok-kelompok pengaruh yang memiliki jatah BBM, bahkan informasi yang diperoleh dari masyarakat, aparat penegak hukum juga tidak ketinggalan mendapatkan jatah BBM.

Memang diakui bahwa bisnis BBM cukup menggiurkan karena BBM ibarat darah dalam tubuh manusia yang harus ada sepanjang aktivitas perekonomian.

Berbagai fenomena dalam implementasi kebijakan distribusi BBM kepada nelayan miskin di Desa Labuan yang terkesan kurang efektif dapat dijelaskan dari perspektif model Mazmanian dan Sabatier di atas. Oleh karena terdapat dua masalah penelitian yang akan diuji, yaitu proses implementasi dan faktor-faktor yang menghambat implementasi. Dengan kata lain, proses implementasi kebijakan distribusi BBM di Kabupaten Tojo Una-Una dipengaruhi oleh tiga variabel, yaitu: tingkat kesulitan masalah yang ditangani, kemampuan kebijakan publik dalam menstrukturkan implementasinya, dan adanya faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi berhasil tidaknya implementasi kebijakan BBM dimaksud.

Adapun tujuan dari penelitian ini dilaksanakan adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menganalisis implementasi kebijakan distribusi BBM bagi nelayan miskin di Desa Labuan Kabupaten Tojo Una-Una.
- 2) Untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan distribusi BBM bagi nelayan miskin di Desa Labuan Kabupaten Tojo Una-Una.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Mengacu pada Sekaran (2000:125-127) dan Nazir (2003: 54), sebuah studi deskriptif dilaksanakan untuk menilai dan menggambarkan karakteristik dari variabel-variabel yang diamati dalam sebuah situasi. Menurut Sugiono (2002:17), metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati dengan menggunakan instrumen penelitian. Irawan (2006: 5) mengistilahkan penelitian kualitatif dengan

natural inquiry (karena konteksnya yang natural bukan artifisial) atau *interpretative inquiry* (karena banyak melibatkan faktor-faktor subyektif baik dari informan, subjek penelitian, atau peneliti itu sendiri). Penggunaan metode deskriptif dan kualitatif mengharuskan dilakukan dua tahapan, yaitu menggambarkan fakta lapangan (deskriptif) dan selanjutnya menganalisis secara kualitatif, apakah dengan *natural inquiry* maupun dengan *interpretative inquiry*. Fakta-fakta lapangan digambarkan dalam tiga variabel penelitian yang mengacu pada model Mazmanian dan Sabatier (1983), yaitu variabel berat ringannya masalah ditangani, isi kebijakan dan variabel lingkungan kebijakan. Analisa kualitatif dilakukan atas fakta empirik yang diperoleh yang dipadukan dengan pendapat informan.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah *household* atau rumah tangga, yaitu satu grup individu yang hidup dalam habitat yang sama atau lebih terfokus pada habitat umum dari pada hubungan darah atau perkawinan (Ruggery: 2005).

Sampel penelitian berjumlah 55 rumah tangga nelayan miskin di Desa Labuan yang ditentukan secara purposive. Menurut Roscoe dalam Sekaran (2000: 296), *sample sizes larger than 30 and less than 500 are appropriate for most research*. Untuk memperoleh hasil analisis yang objektif, data-data yang diperoleh dari kelompok sasaran kebijakan perlu dilengkapi dengan data dan informasi dari beberapa informan kunci, sebagai berikut: 1) Satu orang anggota legislatif yang terkait dengan pengesahan kebijakan; 2) Satu orang staf bagian ekonomi dan pembangunan sebagai pembuat dan implementator kebijakan; 3) Satu orang implementator kebijakan di tingkat desa, yaitu Kepala Desa Labuan; 4) Satu orang staf SPBU sebagai implementator swasta.

Analisis implementasi kebijakan distribusi BBM di Desa Labuan Kabupaten Tojo Una-Una diuji dengan menggunakan pendekatan model Mazmanian dan Sabatier, yang

terdiri dari variabel dependen atau proses implementasi, dan variabel independen atau mudah tidaknya masalah dikendalikan. Variabel isi kebijakan berfungsi sebagai variabel intervening sementara variabel lingkungan kebijakan merupakan variabel non kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Jenis data untuk keperluan analisis terdiri dari data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui beberapa teknik pengumpulan data, yaitu pengamatan (*observasi*), *interview*, dan teknik dokumentasi. Data dan informasi utama sebagai gambaran bekerjanya variabel implementasi kebijakan distribusi BBM merupakan ekspresi responden terhadap implementasi kebijakan tersebut, dimana persepsi dapat dibedakan menurut skala interval likert.

Terkait dengan tindak lanjut analisis data Likert untuk data-data secara kualitatif, penulis tidak menerapkan metode interval dan perbandingan skor sebagaimana banyak dijumpai dalam analisis dan interpretasi data yang diperoleh dengan kuesioner Likert. Alasan penulis adalah bahwa bias interpretasi bisa terjadi karena nilai rata-rata skor yang cenderung mengarah pada nilai maksimum. Untuk menghindari resiko dalam bias interpretasi ini, maka peneliti menggunakan alat statistik deskriptif yang telah memiliki justifikasi ilmiah dan bisa dipertanggungjawabkan, yaitu rata-rata aritmetika. Menurut Webster (1998: 41), rata-rata atau rata-rata aritmatika adalah ukuran pusat data (*central tendency*) yang secara umum dikenal sebagai rata-rata. Variasi data dijelaskan dengan parameter standar deviasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembuatan dan Implementasi Kebijakan

Pada tanggal 3 Januari 2012 diadakan rapat di ruang rapat Bupati yang dihadiri oleh Kapolres Tojo Una-Una, Ketua DPRD Tojo Una-Una, Pimpinan SPBU Tanjung Putia, Kadis Perikanan dan Kelautan, Kadis Perhubungan, Camat Ampana Kota, Pengawas

SPBU Tanjung Putia, Camat Ampana Tete, Kapolsek Ampana Kota, dan Kapolsek Ampana Tete. Keputusan rapat adalah kebijakan distribusi BBM yang isinya adalah bahwa pembelian BBM di SPBU di tingkat nelayan kecil dapat diberikan rekomendasi dari pemerintah daerah Kabupaten Tojo Una-Una sebesar 45 liter per-minggu.

Implementasi kebijakan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: Surat Pemberitahuan Bupati Tojo Una-Una kepada Pimpinan SPBU Tanjung Putia Ampana pada tanggal 3 Januari 2012 tentang jatah pembelian BBM bagi nelayan kecil, sosialisasi dari kepala desa dan pendataan nelayan dan pelaksanaan.

Di awal implementasi (tanggal 3 Januari 2012), beberapa nelayan dalam memperoleh jatah pembelian BBM di SPBU menempuh cara sesuai hasil rapat bersama, yaitu nelayan mengurus surat keterangan dari desa (memperlihatkan KTP) yang diketahui oleh camat dan diteruskan kepada Bagian Ekbang. Surat rekomendasi Ekbang selanjutnya diperlihatkan di SPBU dan nelayan bisa membeli BBM. Jam pelayanan kepada nelayan pada pukul 13.00 wita. Sejalan dengan waktu, banyak nelayan miskin mengurungkan niatnya untuk menempuh mekanisme yang ditetapkan karena menjumpai berbagai permasalahan. Nelayan miskin akhirnya membeli BBM pada kios-kios pengecer di desa walaupun harga BBM cukup mahal.

Output dan Dampak Kebijakan

Sebagaimana dalam kerangka analisis Mazmanian dan Sabatier, terdapat empat ukuran keberhasilan dari implementasi suatu kebijakan, yaitu *delivery output*, kepatuhan, *output* dan dampak kebijakan.

Delivery output

Keberhasilan dari kegiatan penyampaian kebijakan (*delivery output*) bisa diukur dari pengetahuan dan pemahaman kelompok target atas kebijakan yang disampaikan tersebut. Hasil penelitian lapangan terhadap 55 nelayan miskin di Desa Labuan, untuk

pernyataan delivery output, rata-rata tanggapan nelayan miskin berada pada interval liker 1 (sangat tidak setuju) dan 3 (netral) dengan standar deviasi 1,23. Hasil ini didukung oleh hasil wawancara dengan 3 implementator (anggota komisi 2 DPRD Kabupaten Tojo Una-Una, Kabag Ekgab Kabupaten Tojo Una-Una Tahun 2012, dan Kepala Desa Labuan), sehingga dapat dikatakan bahwa kurangnya pengetahuan dan pemahaman nelayan miskin akan kebijakan distribusi BBM disebabkan oleh sosialisasi yang kurang efektif, yang hanya diserahkan kepada kepala desa, sehingga kepala desa hanya melakukan apa yang mampu ia lakukan.

Kepatuhan

Gambaran tentang kepatuhan seorang nelayan terhadap kebijakan distribusi BBM nampak pada perilakunya yang selalu mengambil jatah pembelian BBM di SPBU yang ditetapkan. Atas pernyataan kepatuhan yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata tanggapan 2,31 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 1,17. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgab, Kepala Desa Labuan, dan petugas SPBU bahwa tingkat kepatuhan nelayan miskin sangat rendah untuk melaksanakan kebijakan. Hal ini disebabkan oleh jarak SPBU yang cukup jauh dan volume yang dibeli sedikit, sehingga tidak ekonomis bagi nelayan. Disamping itu, nelayan dilayani di SPBU jika tersedia stok bensin.

Policy Effect (Output Kebijakan)

Output kebijakan dalam penelitian ini diukur dengan terpenuhinya kebutuhan bensin nelayan, sehingga nelayan dapat menangkap ikan di laut dengan lancar. Atas pernyataan output kebijakan yang diajukan kepada nelayan miskin sampel, nilai rata-rata tanggapan responden 2,60 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 1,08. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag

Ekgab, Kepala Desa Labuan, dan petugas SPBU bahwa nelayan miskin di Desa Labuan belum dapat memenuhi kebutuhan bensin mereka meskipun telah ada kebijakan distribusi BBM. Kekurangan bensin bagi nelayan miskin disebabkan oleh distribusi BBM yang tidak merata dan antrian panjang sehingga banyak nelayan tidak terlayani di SPBU. Banyak nelayan miskin pada akhirnya harus membeli bensin di kios pengecer setempat.

Dampak Kebijakan

Dampak dari kebijakan distribusi BBM bagi nelayan miskin di Desa Labuan adalah meningkatnya penghasilan karena nelayan miskin sering memanfaatkan jatah bensin yang diperolehnya. Atas pernyataan dampak kebijakan yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata tanggapan responden 2,85 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 1,08. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgab, dan Kepala Desa Labuan bahwa kebijakan jatah bensin belum dapat meningkatkan hasil tangkapan ikan bagi nelayan miskin di Desa Labuan. Rendahnya pendapatan karena nelayan miskin di Desa Labuan lebih banyak membeli bensin di kios pengecer setempat yang harganya lebih mahal dan terhambatnya aktivitas melaut jika bensin tidak tersedia.

Hasil-hasil penelitian lapangan atas keempat ukuran keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan nampaknya sesuai dengan tahapan dalam kerangka analisis Mazmanian dan Sabatier, dimana rendahnya pengetahuan dan pemahaman mengakibatkan rendahnya tingkat kepatuhan nelayan miskin dalam mengambil jatah bensin dan membuat mereka sering diperhadapkan pada masalah kekurangan bensin untuk melaut dan memaksa mereka untuk membeli bensin di kios desa dengan harga lebih tinggi. Seringnya nelayan miskin kekurangan bensin, mengurangi hari melaut mereka dan dengan hasil yang kurang memuaskan harus digunakan untuk membeli bensin yang harganya lebih

mahal, sehingga mereka sulit keluar dari kemiskinan.

Berat Ringannya Masalah

Tujuan kebijakan adalah untuk mengatasi masalah. Oleh karenanya, dalam kerangka analisis Mazmanian dan Sabatier, berat ringannya masalah merupakan variabel independen yang mempengaruhi kinerja implementasi. Berat ringannya masalah diukur dengan tingkat kesulitan teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, rasio kelompok sasaran terhadap populasi, dan tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki.

Kesulitan Teknis

Masalah kelangkaan bensin yang menghambat aktivitas nelayan dalam menangkap ikan dapat diatasi dengan kebijakan jatah bensin bagi nelayan, yaitu dengan melayani nelayan untuk pembelian bensin di SPBU. Atas pernyataan kesulitan teknis memperoleh jatah pembelian BBM yang diajukan kepada 55 nelayan miskin di Desa Labuan, Nilai rata-rata tanggapan responden 4,55 atau berada pada interval likert 4 dan 5 dengan standar deviasi 0,69. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekbag, Kepala Desa Labuan, dan Petugas SPBU bahwa tingkat kesulitan teknis dari masalah kesulitan bensin tergolong rendah. Yang ada adalah nelayan miskin terhambat dengan pengurusan rekomendasi yang butuh pemahaman, jarak lokasi kantor dan ketersediaan stok BBM.

Keragaman Perilaku

Faktor kedua yang menggambarkan tingkat kesulitan mengatasi masalah kekurangan bensin bagi nelayan miskin adalah keragaman perilaku nelayan miskin di Desa Labuan terhadap kebijakan distribusi/jatah BBM. Atas pernyataan keragaman perilaku yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 3,80 atau berada pada interval likert 3 dan 4 dengan standar deviasi 1,11. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekbag, dan Kepala Desa Labuan bahwa sebagian besar nelayan memiliki sikap dan perilaku

ku yang sama karena didorong oleh kebutuhan BBM untuk menangkap ikan di laut. Namun sulit dipungkiri bahwa terdapat sebagian nelayan yang tidak peduli dengan kebijakan BBM, sebagaimana terlihat dari perilakunya membeli BBM di kios setempat walaupun harganya lebih mahal.

Kebutuhan Bensin Nelayan terhadap Kebutuhan Populasi

Apabila diperbandingkan antara kebutuhan bensin per-hari di daerah dan stok bensin per-hari, SPBU yang ada dapat memenuhi kebutuhan bensin daerah. Atas pernyataan kebutuhan BBM nelayan terhadap kebutuhan populasi yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 4 atau berada pada interval likert 4 dengan standar deviasi 0,75. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekbag, Kepala Desa Labuan, dan Petugas SPBU bahwa jatah pembelian BBM bagi nelayan miskin tidak mengganggu kebutuhan BBM di daerah asalkan praktek distribusinya sesuai peruntukan dan aturan dijalankan dengan sungguh-sungguh, sehingga hal-hal yang bisa menimbulkan kelangkaan BBM tidak terjadi.

Perubahan Perilaku yang dikehendaki

Dalam konteks ini, nelayan miskin di Desa Labuan diharapkan dapat merubah perilaku dalam bentuk kebiasaan membeli bensin di SPBU agar kebutuhan melaut tercukupi. Atas pernyataan perubahan perilaku yang dikehendaki yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 2,05 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 0,99. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan Kepala Desa Labuan dan Petugas SPBU bahwa perilaku nelayan miskin di Desa Labuan cenderung apa adanya dan mudah dipengaruhi oleh orang lain. Sebagaimana yang terlihat di lapangan bahwa nelayan miskin di Desa Labuan menerima apa saja program pemerintah, tetapi mereka belum tentu melaksanakannya. Terkait dengan jatah pembelian BBM, KTP nelayan miskin sering

digunakan oleh pengecer untuk memperoleh surat rekomendasi, tetapi nelayan tetap membayar BBM sesuai harga lokal yang tinggi. Kondisi perilaku nelayan miskin di Desa Labuan harus ditransformasi agar mereka berperilaku positif, sehingga dapat memanfaatkan kebijakan distribusi BBM untuk kesejahteraan hidupnya.

Isi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier, pengaruh berat ringannya masalah (variabel X) terhadap keberhasilan proses implementasi (Y) dipengaruhi oleh kualitas isi kebijakan (variabel intervening).

Kejelasan dan Konsistensi Tujuan

Atas pernyataan kejelasan dan konsistensi tujuan yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 3,04 atau berada pada interval likert 3 dan 4. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgbag, Kepala Desa Labuan, dan Petugas SPBU bahwa isi kebijakan telah menuangkan tujuan kebijakan secara jelas, sebagaimana dibuktikan dengan pemahaman implementator, akan tetapi implementator belum dapat mewujudkan kebijakan di tingkat operasional sesuai yang diharapkan. Hal ini dapat dinilai dari banyaknya nelayan miskin yang merasa belum dilayani dalam memenuhi kebutuhan BBM.

Penggunaan Teori Kausal

Penggunaan teori kausal dalam aturan atau kebijakan distribusi BBM dapat diketahui melalui tanggapan responden atas hubungan kebijakan dengan hasil kebijakan. Atas pernyataan teori kausal yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 4,35 atau berada pada interval likert 4 dan 5 dengan standar deviasi 0,52. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan Kabag Ekgbag, bahwaisi kebijakan telah menuangkan teori kausal atau hubungan sebab akibat antara BBM dan kesejahteraan nelayan miskin.

Ketepatan Alokasi Dana

Atas pernyataan ketepatan alokasi dana yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 4,22 atau berada pada interval likert 4 dan 5 dengan standar deviasi 0,71. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan Kabag Ekgbag dan Kepala Desa Labuan bahwa isi kebijakan belum memuat alokasi dana dalam menunjang tugas-tugas implementator garda depan. Tidak tersedianya dana menyebabkan Kepala Desa Labuan tidak dapat melakukan sosialisasi yang efektif dan membantu nelayan miskin dalam fungsi fasilitasi mengatasi biaya transportasi BBM ke Desa Labuan.

Keterpaduan Hirarki antar Lembaga Pelaksana

Atas pernyataan keterpaduan hirarki antar lembaga pelaksana yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 2,82 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 1,06. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgbag, Kepala Desa Labuan, dan Petugas SPBU bahwa isi kebijakan belum memuat mekanisme koordinasi yang memadukan seluruh implementator, termasuk Kepala Desa Labuan sebagai petugas garda depan. Koordinasi mungkin terjadi pada tingkatan atas jika timbul permasalahan di lapangan. Hasil ini sesuai dengan tanggapan nelayan miskin dimana banyak yang memberikan tanggapan tentang tidak adanya koordinasi.

Aturan Pelaksanaan dari Lembaga Pelaksana

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, tidak adanya aturan atau petunjuk dalam pembuatan kebijakan pada level pelaksana, membuat pelaksana garda depan hanya memberikan penyampaian lisan, tanpa ada suatu aturan untuk dilaksanakan dalam melayani nelayan miskin. Atas pernyataan aturan pelaksanaan dari lembaga pelaksana yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel,

nilai rata-rata 2,84 atau berada pada interval likert 2 dan 3. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan Kepala Desa Labuan bahwa isi kebijakan belum memuat petunjuk yang memudahkan implementator garda depan dalam membuat aturan-aturan operasional, sehingga aturan operasional hanyalah aturan lisan. Konsekuensinya, banyak nelayan miskin yang bingung dengan aturan pelaksanaan kebijakan distribusi BBM.

Perekrutan Pejabat Pelaksana

Isi kebijakan yang menuangkan sejumlah persyaratan bagi pejabat pelaksana, akan memperlihatkan pelaksana yang memiliki komitmen kuat untuk mensukseskan implementasi. Atas pernyataan perekrutan pejabat pelaksana yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 3,47 atau berada pada interval likert 3 dan 4 dengan standar deviasi 1,12. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgbag, Kepala Desa Labuan, dan Petugas SPBU bahwa isi kebijakan belum memuat kriteria untuk menjadi pejabat pelaksana kebijakan. Penetapan pejabat cenderung melihat tugas dan fungsi, bukan personil, pelayanan yang dirasakan oleh nelayan miskin cukup variatif.

Keterbukaan kepada Pihak Luar

Partisipasi pihak luar sangat penting dalam mewujudkan tujuan kebijakan, olehnya kebijakan yang baik harus membuka peluang untuk bekerjasama dengan pihak luar. Atas pernyataan keterbukaan kepada pihak luar yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 2,11 atau berada pada interval likert 2 dan 3 dengan standar deviasi 1,08. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan Kabag Ekgbag bahwa isi kebijakan belum menuangkan peluang kerja sama dengan pihak lain, sehingga implementator tidak dapat bekerjasama atau melibatkan pihak luar. Konsekuensinya adalah bahwa berbagai masalah yang dihadapi sehubungan dengan pemenuhan kebutuhan BBM bagi nelayan miskin tidak dapat diatasi.

Lingkungan Kebijakan

Kondisi Sosial Ekonomi dan Teknologi

Tidak berbeda dengan komunitas pesisir pada umumnya, nelayan miskin di Desa Labuan adalah komunitas tertinggal, tradisional dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah. Atas pernyataan kondisi sosial ekonomi dan teknologi yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 4,31 atau berada pada interval likert 4 dan 5 dengan standar deviasi 0,84. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekgbag, dan Kepala Desa Labuan bahwa kondisi sosial nelayan miskin dilukiskan sebagai masyarakat yang mudah menerima kebijakan atau program, tetapi belum tentu melaksanakannya. Nelayan miskin selalu beranggapan bahwa kebijakan dan program selalu menyediakan bantuan bagi mereka, tanpa mengaitkan bantuan tersebut untuk masa depan mereka.

Dukungan Publik

Atas pernyataan dukungan publik, nilai rata-rata 3,51 atau berada pada interval likert 3 dan 4 dengan standar deviasi 0,88. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD bahwa terdapat masyarakat umum yang mendukung kebijakan, tetapi ada pula yang memanfaatkan kebijakan distribusi BBM untuk keuntungan pribadi. Hasil penelitian ini terkait dengan berkembangnya pasar gelap BBM dimana terdapat oknum-oknum tertentu yang memperdagangkan BBM, sehingga banyak nelayan miskin tidak terlayani di SPBU. Gangguan terhadap kebijakan juga datang dari pengecer yang memanfaatkan KTP nelayan untuk berbisnis BBM.

Sikap dari Kelompok Pemilih

Sikap dari kelompok pemilih terkait dengan kebijakan distribusi BBM bagi nelayan miskin dapat diketahui melalui tekanan-tekanan terhadap pelaksana. Atas pernyataan yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 3,11 atau berada pada interval likert 3 dan 4 dengan standar deviasi 1,18. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawan-

cara dengan anggota komisi 2 DPRD, bahwa terdapat tekanan yang mengganggu implementasi dalam pelaksanaan kebijakan distribusi BBM. Berbagai gangguan didorong oleh daya tarik keuntungan dari bisnis BBM di luar SPBU.

Komitmen Keahlian Pelaksana

Komitmen pelaksana untuk menerapkan keahliannya dalam implementasi kebijakan sangat diperlukan. Atas pernyataan komitmen keahlian pelaksana yang diajukan kepada 55 nelayan miskin sampel, nilai rata-rata 1,47 atau berada pada interval likert 1 dan 2 dengan standar deviasi 0,81. Hasil ini dikaitkan dengan hasil wawancara dengan anggota komisi 2 DPRD, Kabag Ekbag, dan Kepala Desa Labuan bahwa komitmen pejabat dalam mengatasi masalah-masalah dalam implementasi kebijakan distribusi BBM masih kurang. Kurangnya komitmen dapat dilihat dari menerapkan keahlian dalam mengatasi masalah yang belum memadai.

Hasil Penelitian dalam Kerangka Analisis Mazmanian-Sabatier

Dari hasil penelitian lapangan dapat teridentifikasi variabel dan sub-variabel yang ditekankan dalam kerangka analisis Mazmanian dan Sabatier dan bahwa variabel-variabel dimaksud memiliki keterkaitan dalam mempengaruhi proses implementasi. Untuk melihat secara komprehensif dari model Mazmanian dan Sabatier dalam analisis implementasi kebijakan distribusi BBM di Kabupaten Tojo Una-Una, hasil kumulatif disampaikan dalam gambar 1.

Dari gambar 1, sebanyak 80% nelayan miskin di Desa Labuan sebagai responden penelitian tidak mengetahui dan tidak memahami implementasi kebijakan, 81,82% nelayan miskin tidak patuh, 78,18% tetap kekurangan BBM dan 74,55% nelayan miskin sebagai responden tidak mengalami peningkatan hasil setelah kebijakan diimplementasikan. Hasil ini memberikan gambaran bahwa implementasi kebijakan distribusi BBM memiliki efektivitas yang rendah dalam

meningkatkan kesejahteraan nelayan miskin di Desa Labuan. Rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman terhadap kebijakan membuat ketidakpatuhan nelayan miskin, sehingga mereka selalu kekurangan BBM untuk pergi ke laut dan pada akhirnya mereka sulit untuk meningkatkan hasil nelayan.

Untuk variabel mudah tidaknya masalah dikendalikan, distribusi kumulatif sebesar 96,37% yang berarti bahwa kesulitan teknis berupa perolehan jatah pembelian BBM mudah diatasi melalui penyediaan pelayanan yang baik dan benar. Sebanyak 67,28% dari nelayan sampel berpersepsi bahwa nelayan miskin memiliki perilaku yang seragam, sehingga tidak menyulitkan pelayanan. Demikian halnya dengan jatah BBM kepada nelayan miskin tidak mengganggu jatah BBM bagi orang lain (tanggapan 80% nelayan).

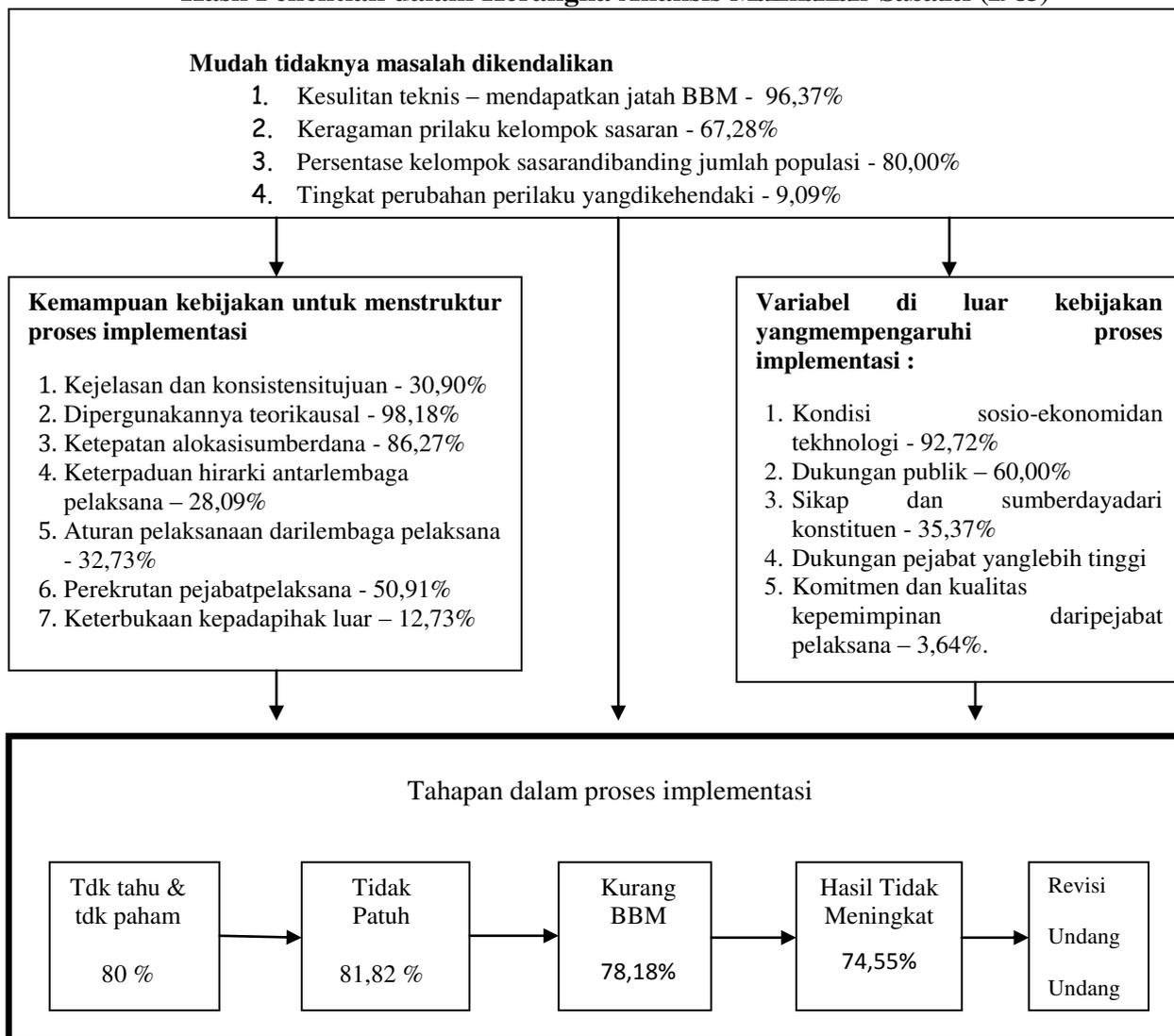
Akan tetapi, kesulitan utama dalam implementasi kebijakan adalah tingkat perubahan perilaku yang diharapkan pada nelayan miskin, yaitu dari kebiasaan membeli BBM di kios pengecer dengan harga mahal ke perilaku membeli BBM di SPBU pada tingkat harga yang wajar. Hanya 9,09% dari nelayan sampel yang setuju dan sangat setuju terhadap pernyataan. Dengan demikian, pada variabel mudah tidaknya masalah dikendalikan, kegagalan dalam implementasi dipengaruhi oleh tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki dari nelayan miskin di Desa Labuan.

Isi kebijakan sebagaimana tertuang dalam Surat Pemberitahuan Bupati dan Sekretaris daerah Kabupaten Tojo Una-Una sangat lemah dalam menstrukturkan implementasi kebijakan distribusi BBM. Rendahnya konsistensi tujuan menimbulkan keraguan dari pelaksana garda depan, sehingga nelayan miskin sebagai target kebijakan, menilai pelaksana belum memberikan pelayanan yang maksimal kepada nelayan miskin dalam memenuhi kebutuhan BBM mereka (30,90% menanggapi setuju dan sangat setuju). Disamping itu, gambaran dari rendahnya kualitas isi kebijakan karena kebijakan tidak memuat alokasi sumberdana (86,27% setuju dan

sangat setuju), koordinasi pelaksanaan (28,09% setuju dan sangat setuju), aturan pelaksana (32,73% setuju dan sangat setuju), perekrutan pejabat pelaksana (50,91% setuju

dan sangat setuju), dan peluang kepada pihak luar untuk berpartisipasi dalam pemenuhan kebutuhan BBM nelayan miskin (12,73% setuju dan sangat setuju).

Gambar 1
Hasil Penelitian dalam Kerangka Analisis Mazmanian-Sabatier (1983)



Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi terkait dengan kondisi sosio-ekonomi nelayan miskin (92,72% setuju dan sangat setuju), dukungan publik (60% setuju dan sangat setuju), konstituen (35,37% setuju dan sangat setuju), dan komitmen pejabat pemda untuk mengatasi masalah kekurangan BBM bagi

nelayan miskin (3,64% setuju dan sangat setuju).

Determinan Implementasi Kebijakan

Bahasan sebelumnya telah mengidentifikasi masing-masing variabel dalam model Mazmanian dan Sabatier. Pada sub-bagian ini akan dibahas hubungan atau keterkaitan antar variabel, sehingga lebih jelas faktor-faktor

yang menghambat implementasi kebijakan distribusi BBM kepada nelayan miskin di Desa Labuan.

Pada variabel mudah tidaknya masalah dikendalikan (variabel independen), faktor utama dari kegagalan proses implementasi kebijakan distribusi BBM pada kelompok target nelayan miskin di Desa Labuan adalah perilaku nelayan miskin itu sendiri. Ciri yang menonjol dari nelayan miskin di Desa Labuan adalah hidup apa adanya dan tidak terlalu memikirkan untung rugi dari tindakan yang mereka lakukan. Kondisi sosial ekonomi (faktor lingkungan kebijakan) tergambar pada perilaku nelayan miskin yang selalu membeli/berhutang BBM di kios desa untuk kebutuhan melaut walaupun harga BBM cukup tinggi. Ketika tidak tersedia BBM, nelayan miskin tidak melaut atau hanya menangkap ikan pada lokasi terdekat. Kondisi ini membentuk sebuah sistem ekonomi lokal dalam bentuk pola hubungan nelayan dan kios pengecer. Nelayan miskin cenderung menghindari atau mengabaikan jatah pembelian BBM karena bagi mereka mekanisme yang ditempuh cukup sulit dan adanya pesimisme untuk dilayani di SPBU. Adanya pengaruh lingkungan sosio ekonomi sejalan dengan pendapat Van Matter dan Van Horn. Hasilnya adalah nelayan miskin kurang atau tidak memanfaatkan jatah pembelian BBM (kepu-tuhan rendah).

Kondisi nelayan miskin di Desa Labuan dengan tingkat pendidikan yang rendah menyulitkan mereka untuk memahami manfaat kebijakan distribusi BBM bagi kehidupan mereka. Kesalahan implementator dalam tahap delivery output kebijakan adalah lemahnya komunikasi. Mengacu pada Edward III dalam Akib (2010: 5), kegiatan diawali dengan pemberian informasi kepada kelompok sasaran, dengan tujuan agar kelompok sasaran memahami kebijakan yang akan diimplementasikan, dan bahwa agar kelompok sasaran tidak sekedar menerima berbagai program, tetapi berperan aktif dalam mewujudkan tujuan kebijakan. Kekurangpahaman

nelayan miskin merupakan penyebab mengapa mereka sering dimanfaatkan oleh pihak lain, misalnya kios pengecer memanfaatkan KTP nelayan miskin untuk memperoleh surat keterangan dari desa. Pengecer sering menjadikan KTP nelayan miskin untuk menekan pelaksana di tingkat desa agar memperoleh BBM lebih untuk selanjutnya di jual kepada nelayan miskin. Pejabat pemda bersikap pasif dalam menangani masalah yang dihadapi oleh nelayan miskin meskipun mereka mengetahui bahwa nelayan miskin sering dirugikan terkait dengan bisnis BBM.

Tingkat perubahan perilaku sebagai penyebab utama dari rendahnya efektivitas implementasi terkait dengan lemahnya koordinasi antar pelaksana kebijakan. Akan tetapi, dalam kebijakan tidak tertuang pola dan mekanisme koordinasi, sehingga tidak jelas siapa melakukan apa di lapangan. Situasi ini mengakibatkan ketidakmampuan kebijakan dalam menghadapi sistem ekonomi pasar BBM yang didorong oleh supply-demand. Dalam istilah Mazmanian dan Sabatier, lemahnya koordinasi menghilangkan keterpaduan hirarki, sehingga kebijakan kehilangan kemampuan untuk memadukan seluruh badan pelaksana sehingga tujuan tidak tercapai (Nugroho, 2006: 129).

Secara faktual, terdapat beberapa pedagang BBM yang mendapatkan jatah pembelian BBM dalam jumlah besar di SPBU. Pedagang ini kemudian menjual kembali BBM dengan harga yang lebih tinggi, bahkan penjualan hingga ke luar daerah. Pedagang BBM tidak segan-segan melakukan tekanan di SPBU agar memperoleh jatah BBM. Permintaan BBM yang cukup besar dan harga BBM di luar SPBU yang cukup menggiurkan juga mendorong petugas SPBU untuk berbisnis BBM, bahkan ada oknum aparat yang juga terlibat dalam bisnis BBM di luar SPBU. Bisnis BBM yang memberikan keuntungan besar berkonsekuensi terhadap rendahnya pelayanan jatah pembelian BBM bagi nelayan miskin, bahkan nelayan miskin sering terabaikan. Bisnis gelap BBM sulit

dihentikan karena ketidakjelasan koordinasi antar pelaksana.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Penggunaan model Mazmanian dan Sabatier dalam analisis implementasi kebijakan distribusi BBM kepada nelayan miskin di Desa Labuan memberikan kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Tahapan proses implementasi kebijakan distribusi BBM adalah Surat Pemberitahuan Bupati Tojo Una-Una, penyampaian kebijakan di tingkat desa/sosialisasi, dan pelaksanaan kebijakan.
- 2) Tingkat efektivitas dari proses implementasi kebijakan distribusi BBM sangat rendah, sebagaimana terlihat dari rendahnya pengetahuan dan pemahaman nelayan miskin akan kebijakan, rendahnya kepatuhan, nelayan miskin sering kekurangan BBM, dan hasil nelayan yang tidak meningkat.
- 3) Untuk variabel independen mudah tidaknya masalah dikendalikan, faktor yang menghambat keberhasilan implementasi adalah tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki. Faktor ini menghambat keberhasilan implementasi karena rendahnya kualitas isi kebijakan, yakni isi kebijakan kurang konsisten dan isi kebijakan tidak memuat alokasi dana, mekanisme koordinasi, pedoman pembuatan aturan operasional, syarat rekrutmen pelaksana dan peluang pihak luar untuk berpartisipasi.
- 4) Kegagalan implementasi juga disebabkan oleh faktor lingkungan, yaitu kondisi sosial, dukungan publik, tekanan dari konstituen, dan komitmen pejabat dalam penanganan masalah.
- 5) Variabel isi kebijakan yang mempengaruhi hubungan antara perilaku nelayan dan kepatuhan adalah lemahnya koordinasi antar pelaksana kebijakan, sehingga mendorong terjadinya penyimpangan

oleh implementator sendiri, terutama petugas SPBU dan aparat, yang dipicu oleh besarnya keuntungan dalam bisnis gelap BBM.

- 6) Implementasi kebijakan tidak mampu melawan mekanisme pasar, sehingga nelayan hanya dimanfaatkan dan terjadi pasar gelap BBM yang memberikan keuntungan pihak-pihak tertentu dan berdampak pada kekurangan BBM bagi nelayan miskin.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil-hasil penelitian, saran-saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

- 1) Menyempurnakan isi kebijakan dengan menuangkan peran masing-masing implementator dan mekanisme kerja atau koordinasi yang dapat menghindarkan implementator dari penyimpangan. Koordinasi harus disertai dengan pengawasan yang benar dan tepat. Di samping itu, isi kebijakan juga harus menuangkan alokasi dana secara tepat dalam mendukung tugas-tugas implementator.
- 2) Meningkatkan kepatuhan nelayan miskin melalui komunikasi yang efektif dalam meningkatkan pemahaman akan keterkaitan antara kebijakan distribusi BBM dengan peningkatan tingkat kesejahteraan hidup mereka.
- 3) Penyediaan SPBN di dekat lokasi pemukiman nelayan miskin.

UCAPAN TERIMA KASIH

Bapak Dr. Muzakir Tawil, M.Si dan Bapak Dr. Maskuri Sutomo, S.E., M.Si selaku Ketua Tim Pembimbing dan Anggota Tim Pembimbing penulis, yang telah banyak memberikan bimbingan dan dorongan kepada penulis dalam penyusunan artikel ini, serta Pemerintah Daerah Kabupaten Tojo Una-una yang telah memberikan kesempatan studi dan dukungan materi kepada penulis.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, Leo. 2006. *Politik Dan Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPI.
- Akib, Haedar. 2010. "Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana". *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 Nomor 1. Pascasarja UNM.
- Bappeda Tojo Una-Una. 2012. *Profil Rumah Tangga Nelayan Miskin Wilayah Daratan*. Laporan Penelitian.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Dia Fisip UI.
- Nazir, Moh. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Purwanto., E.A dan Ratih, Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Rahim., A. 2011. "Analisis Pendapatan Usaha tangkap Nelayan, dan Faktor-Faktor yang mempengaruhinya di Wilayah Pesisir Pantai Sulawesi Selatan". *J.Sosek KP Vol.6 No. 2*.
- Ruggeri, Giuseppe. 2005. *Publik Expenditure Incidence Analysis*. Dalam *Publik Expenditure Analysis*, Edited By Anwar Shah. The International Bank Of Reconstruction And Development/The Word Bank.
- Sekaran, Uma. 2000. *Research Methods For Business: A Skill Building Approach*. New York: John Willey & Sons.
- Sugiono. 2002. *Metode Penelitian Administratif*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Tojo Una-Una Nomor 092/08/ Ekbang Perihal Pemberitahuan Tanggal 3 Januari 2012.
- Surat Bupati Tojo Una-Una Nomor 092/018/Ekbang Perihal Pemberitahuan Tanggal 3 Januari 2012.
- Suyanto B. 2011. "Mekanisme Survival, Identifikasi Kebutuhan dan Pemberdayaan Nelayan Miskin dalam Masa Krisis Akibat Kenaikan Harga BBM". Vol 24 No. 1.
- Webster, Allen. L. 1998. *Applied Statistics For Business And Economics: An Assentials Version*. Singapore: The McGraw Hill.