



Dr. Sahya Anggara, M.Si.

KEBIJAKAN PUBLIK

Pengantar

Prof. Dr. H. Endang Soetari, A.D., M.Si.



Dr. Sahya Anggara, M.Si.

KEBIJAKAN PUBLIK

Pengantar

Prof. Dr. H. Endang Soetari, A.D., M.Si.



Penerbit PUSTAKA SETIA Bandung

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

**No. 28 Tahun 2014
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 113.

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (satu ratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah).

KEBIJAKAN PUBLIK

ISBN: 978-979-076-487-3

Penulis: Dr. Sahya Anggara, M. Si.

Pengantar: Prof. Dr. H. Endang Soetari, A. D., M. Si.

Bandung: Pustaka Setia, Cet. ke- 1: Desember 2014.

16 x 24 cm, 317 halaman.

Desain Sampul: Tim Desain Pustaka Setia

Setting, Montase, Layout: Tim Redaksi Pustaka Setia

Cetakan ke-2: Maret 2018.

Diterbitkan oleh : CV. PUSTAKA SETIA.

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164.

Telp. (022) 5210588 Faks. (022) 5224105

e-mail: pustaka_seti@yahoo.com

BANDUNG - 42053.

(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)

Hak cipta © 2014 CV. PUSTAKA SETIA

Dilarang mengutip, memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit. Hak cipta dilindungi Undang-undang.

All right reserved.

BAB 1



PENDAHULUAN

A. Rasionalisasi

Sekitar tahun 1970-an mulai berkembang konsep *public policy* dalam ilmu administrasi publik. Pokok perhatian utama administrasi publik saat itu adalah *public policy*. Munculnya *public policy* dalam administrasi publik disebabkan banyaknya teknisi administrasi menduduki jabatan politik dan bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik (Thoha, 2008: 101-102).

Aktivitas analisis dalam kebijakan publik pada dasarnya terbuka terhadap peran serta disiplin ilmu lain. Oleh karena itu, dalam kebijakan publik akan terlihat suatu gambaran bersintesisnya berbagai disiplin ilmu dalam satu paket kebersamaan. Berdasarkan pendekatan kebijakan publik, akan terintegrasi antara kenyataan praktis dan pandangan teoretis secara bersama-sama. Randal B. Ripley (1985: 31) menyatakan bahwa dalam proses kebijakan telah termasuk di dalamnya berbagai aktivitas praktis dan intelektual yang berjalan secara bersama-sama.

Pertanyaan kebijakan publik penuh dengan komplikasi etis. Oleh karena itu, mereka yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan tentang kebijakan tidak dapat menghindari mengambil

sikap pada beberapa isu moral yang sulit. Banyak filsuf tidak ragu untuk berpikir bahwa pembuatan kebijakan mungkin bermanfaat jika lebih banyak perhatian dibayar untuk teorisasi filsafat. Hal tersebut mungkin benar, tetapi pembuat kebijakan tidak dapat diharapkan untuk bekerja melalui sejumlah besar bahan filosofis kontemporer, navigasi semua perselisihan dan sering munculnya proposal *revisionary* ketika filsuf memanjakan pengetahuannya.

Sebuah analisis filosofis kebijakan adalah diskusi berkelanjutan tentang penalaran filosofis sebenarnya, yang dapat dimasukkan untuk bekerja dengan cara langsung membantu pembuatan kebijakan. Ragam masalah yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan, dalam setiap kasus memberikan penjelasan tentang teorisasi filsafat dan dapat memberikan kontribusi yang berarti.

B. Filosofi Kebijakan Publik

1. Pentingnya Kebijakan

Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk memperlakukan kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Adapun kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

2. Fungsi Filsafat Kebijakan

Dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistik, seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism. Di antara penganut teori ini, yaitu David Easton dan Robert Dahl sangat membantu memahami pluralisme. Teori Brokerism beranggapan

bahwa masyarakat terdiri atas beberapa kelompok kepentingan (*interest-group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi.

3. Kewajiban Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan

Melihat fungsi dari filsafat kebijakan, partisipasi masyarakat wajib dalam penyusunan kebijakan di sebuah negara demokrasi. Dalam konteks otonomi daerah pun, partisipasi masyarakat dijamin melalui Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 45 disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Pasal 139 menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik memenuhi rasa keadilan dan tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik dimulai dari dan oleh rakyat, serta untuk rakyat, terutama di sebuah negara demokrasi.

C. Nilai-nilai Dasar Demokrasi: Telaah Filosofis dalam Perumusan Kebijakan

Secara harfiah, demokrasi berarti pemerintahan yang dilakukan dengan menjadikan rakyat (*demos*) sebagai pemegang kekuasaan (*kratos*) tertinggi. Secara formal, demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Di negara-negara berpenduduk kecil, demokrasi bisa berjalan secara langsung, yaitu rakyat secara langsung menentukan hal baik untuk pribadinya melalui mekanisme diskusi publik. Di negara-negara berpenduduk besar, seperti Indonesia, rakyat diwakili oleh orang-orang yang duduk dalam perwakilan rakyat, dan mereka memastikan bahwa seluruh kerja pemerintahan mengacu pada kepentingan rakyat. Berdasarkan sudut pandang ini, demokrasi

mengandaikan nilai-nilai moral tertentu dalam praktiknya, seperti nilai kejujuran, keadilan, keterwakilan, dan keberpihakan pada kepentingan rakyat yang lebih tinggi, bukan pada kepentingan sebagian kecil kelompok ataupun golongan yang ada di masyarakat.

Sejauh pengalaman di Indonesia pascareformasi pada tahun 1998 lalu, demokrasi dilihat dengan hati yang mendua. Di satu sisi, banyak orang memuja demokrasi sebagai satu-satunya sistem pemerintahan yang sesuai untuk mengantarkan bangsa Indonesia menuju keadilan dan kemakmuran. Di sisi lain, banyak juga orang mengutuk demokrasi karena membiarkan kekacauan terjadi atas nama kebebasan berpendapat. Karena banyak kekacauan yang bersembunyi di balik adagium kebebasan berpendapat, usaha-usaha konkret untuk membangun keadilan dan kemakmuran di Indonesia terhambat.

Pada level ontologis, konsep demokrasi juga telah mengundang pro dan kontra. Banyak orang mendukung nilai-nilai dasar demokrasi, seperti kebebasan dan kesetaraan antarmanusia. Akan tetapi, banyak juga yang berpendapat bahwa nilai-nilai tersebut merusak tata sosial yang telah berabad-abad menyangga masyarakat manusia (Harrison, Ros, 1993: 217).

Sepanjang sejarah pemikiran manusia, konsep demokrasi pun terus mengundang perdebatan. Para filsuf politik, mulai dari masa Yunani Kuno hingga sekarang, tidak memiliki pendapat yang sama ketika berbicara tentang demokrasi. Seperti dicatat oleh Harrison, Jeremy Bentham, filsuf utilitarian asal Inggris, setuju dengan ide-ide dasar demokrasi, *"In the first chapter it was remarked that throughout most of human history democracy has not been thought to be of value. Even the selected group of philosophers discussed in the succeeding historical chapters turned out to be equivocal about it. Bentham approved of it, at least towards the end of his life"* (Harrison, Ros, 1993: 132).

Jean-Jacques Rousseau, filsuf politik Prancis, menolak konsep dan penerapan demokrasi, sebagaimana diterapkan di Indonesia sekarang ini. Baginya, dalam demokrasi, rakyat harus berpartisipasi langsung dan tidak bisa diwakilkan. Perwakilan politik, seperti pada DPR di Indonesia, hanya berujung pada penyelewengan kehendak rakyat. Perwakilan rakyat menjadi aktor utama yang

menyelewengkan kehendak serta kepentingan rakyat. Karl Marx, filsuf politik asal Jerman, juga memiliki versi demokrasinya, yakni demokrasi yang digerakkan oleh kepentingan kaum pekerja serta diciptakan melalui revolusi politik dan perjuangan kelas.

Pada masa Yunani Kuno, yang menggunakan demokrasi sebagai sistem pemerintahannya, para filsuf pun masih berdebat tentang hakikat demokrasi, serta cara-cara penerapannya. Plato dan Aristoteles tidak setuju menerapkan demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Bagi Plato, pemimpin dari sebuah masyarakat harus seorang filsuf raja, yakni pimpinan yang hidup untuk mencari "yang baik" dan menerapkannya dalam pola pemerintahan (Wattimena, Reza A.A., 2012).

Menurut Harrison (1993: 132), hal tersebut dikarenakan demokrasi memiliki nilai-nilai dasar yang memiliki aspek universal, dalam arti diakui oleh banyak orang sebagai nilai-nilai yang baik. Pada bagian ini, dengan berpijak pada pemikiran Harrison, akan dijabarkan nilai-nilai dasar yang menopang paham ataupun sistem politik demokratis yang berpijak pada tiga nilai dasar, yakni pengetahuan yang memadai tentang hal-hal yang terjadi di masyarakat, otonomi individu sekaligus otonomi masyarakat dalam membuat kebijakan publik, serta kesetaraan antarmanusia sebagai subjek hukum yang memiliki harkat dan martabat yang sama. Argumen ini merupakan pengembangan dari pemikiran Ros Harrison dalam bukunya tentang demokrasi.

1. Nilai Pengetahuan

Nilai pertama sebagaimana dinyatakan oleh Harrison (1993) adalah nilai pengetahuan. Semua kebijakan dalam masyarakat demokratis harus berpijak pada pengetahuan yang bisa dipertanggungjawabkan dan diterapkan dengan pengetahuan yang menyeluruh tentang konteks yang ada. Artinya, tidak hanya data yang cocok dengan realitas, tetapi juga penerapan kebijakan publik dalam masyarakat demokratis harus dengan cara-cara yang tepat. Dapat juga dikatakan bahwa masyarakat demokratis adalah masyarakat pengetahuan. Demokrasi tidak dapat berfungsi jika pengetahuan tidak dikembangkan melalui penelitian yang bermutu.

2. Nilai Otonomi

Menurut Harrison (1993: 162), otonomi adalah nilai yang bersifat universal baik. Dalam arti, manusia dengan berbagai latar belakangnya adalah manusia yang utuh jika mampu menjadi tuan atas dirinya sendiri. Dengan demikian, otonomi adalah nilai yang baik karena membiarkan manusia mengatur dirinya sendiri.

Otonomi adalah salah satu nilai dasar dari demokrasi. Tanpa otonomi, tidak akan ada demokrasi. Pada level individual, orang-orang yang hidup di alam demokrasi adalah individu-individu yang mengatur dirinya sendiri dan siap bertanggung jawab atas keputusan yang diambilnya dalam hidup. Pada level kolektif, masyarakat demokratis adalah masyarakat yang mengatur dirinya sendiri. "Ide sentral dari demokrasi," demikian tulis Harrison, "adalah tata kelola diri sendiri, di dalam demokrasi rakyat mengatur dirinya sendiri."

Dalam masyarakat demokratis, ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- a. Isi dari kebijakan publik yang dibuat. Dalam masyarakat demokratis, kebijakan publik harus dibuat dengan berpijak pada penelitian-penelitian bermutu yang telah dilakukan sebelumnya.
- b. Proses-proses dari pembuatan kebijakan publik. Proses tersebut harus terbuka untuk publik dan dibuat melalui proses diskusi ataupun konsultasi dari masyarakat sekitar, yang terdiri atas orang-orang yang otonom, yakni mampu mengatur dirinya sendiri. Konsep demokrasi radikal, yaitu setiap orang diajak ikut serta dalam proses-proses pembuatan kebijakan publik, berdiri di atas fondasi dasar bahwa setiap orang adalah manusia yang otonom, yakni yang mampu membuat keputusan dan mengontrol dirinya lalu bekerja sama untuk membuat kebijakan publik yang baik untuk kepentingan bersama (Harrison, 1993: 177).

Dalam filsafat politiknya, Hegel melihat adanya masalah dalam pandangan ini. Baginya, hukum yang ada di masyarakat tidak pernah identik dengan moralitas, yang berada dalam hati individu. Secara logika, ketika setiap orang mampu menentukan dan mengatur dirinya sendiri, hal-hal yang dipikirkannya tidak identik dengan hal-

hal yang terjadi di luar dirinya, yakni di masyarakat. Moralitas yang ada di dalam diri manusia, tidak selalu bisa sejalan dengan hukum yang berlaku di masyarakat. Jika hal ini terjadi, orang menjalankan sesuatu karena hukum mengharuskannya, bukan karena kehendak dari dalam dirinya. Dengan kata lain, ketika orang terlibat dalam hidup sosial, otonominya terancam sehingga tidak lagi utuh, tetapi tinggal separuh karena harus bernegosiasi dengan orang dan situasi sekitarnya. Oleh karena itu, demokrasi adalah demokrasi deliberatif, yakni setiap kebijakan dibangun atas dasar diskusi rasional antara semua pihak yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut. Dengan pola ini, otonomi setiap individu bisa tetap terjaga walaupun status mutlakny tidak bisa dipertahankan.

3. Nilai Kesetaraan

Menurut Harrison (1993: 177), pada masa Yunani Kuno, kebebasan dan kesetaraan adalah ciri utama dari demokrasi. Dengan kata lain, semakin besar kebebasan dan kesetaraan dalam suatu masyarakat, semakin demokratislah masyarakat tersebut.

Dalam sejarah perkembangan masyarakat manusia, dorongan untuk menciptakan masyarakat demokratis sangat kuat. Hal ini terlihat dari semakin besarnya tuntutan atas kesetaraan di berbagai bidang kehidupan, terutama bidang politik. "Setiap kekuasaan penerus", demikian tulis Harrison, "bertambah sebagai tanda meningkatnya kesetaraan, membuat kelompok-kelompok yang berbeda masyarakat memiliki kekuatan politik yang lebih setara" (Harrison, 1993: 177). Dengan status pengetahuan yang sah dan nilai otonomi, kesetaraan adalah fondasi ketiga dari demokrasi. Dengan kata lain, ketiga konsep ini adalah kondisi bagi terciptanya demokrasi.

Di sisi lain, kesetaraan adalah suatu nilai politis. Sama seperti nilai politis lainnya, makna dari kata kesetaraan pun terus berubah dan menjadi bagian dari perdebatan politik di masyarakat. Ada beragam tafsiran tentang makna sesungguhnya dari kesetaraan. Semua tafsiran tersebut mengklaim bahwa mereka adalah fondasi yang terpenting dari demokrasi. Sebagaimana dinyatakan oleh Harrison, kesetaraan memungkinkan terciptanya demokrasi dan demokrasi memperbesar atmosfer kesetaraan di masyarakat.

Secara konseptual, kesetaraan adalah ide dasar dari demokrasi, bahkan sudah inheren dalam konsep demokrasi. Di level penerapan, demokrasi pada akhirnya menjelma menjadi *voting* dan suara terbanyaklah yang menentukan keputusan tertinggi. Dengan kata lain, demokrasi berakhir pada dominasi suara mayoritas atas suara minoritas. Hal ini tidak terelakkan karena prosedur demokrasi niscaya akan mengantarkan seluruh proses pembuatan keputusan pada situasi semacam itu. Demokrasi tidak mendorong terciptanya kesetaraan, tetapi menciptakan kesenjangan antara kepentingan mayoritas dan kepentingan minoritas. Hal inilah yang disebut dengan demokrasi sebagai tirani mayoritas.

D. Landasan Kebijakan: Wawasan Nusantara sebagai Landas Kebijakan Nasional

Dengan segala keunikannya, bangsa Indonesia meyakini bahwa “cara pandang bangsa Indonesia atas dirinya dengan segala aspek geografis, fisis, geologis, biologis, ekonomis, dan sosial” merupakan satu-satunya pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Cara pandang itu adalah wawasan nusantara.

Perkembangan sains modern telah menunjukkan bahwa ilmu pengetahuan modern tidak boleh berada pada kotak-kotak disiplin ilmu karena kotak-kotak tersebut tidak akan pernah melihat keutuhan

nusantara bersifat interdisiplin dalam memberikan dasar kebijakan nasional dan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat secara umum.

Satu-satunya ideologi yang boleh menjadi napas kebijakan nasional seharusnya adalah hal-hal yang secara observasional empiris, bukan spekulasi atau asumsi teoretis yang dibentuk entah di mana dan kurang mencerminkan Indonesia.

3. Tren Ekonomi Modern dan Kebudayaan sebagai Panglima

Dalam buku Sjahrir, St. (1949) *Transl. Wolf, C. Out of Exile*, ditunjukkan tiang nasionalisme pada masa awal kemerdekaan bertumpu pada aspek politis dan ekonomis, bukan budaya. Hal tersebut disebabkan suatu hal yang primal dan konsep geografis dengan perbedaan sosial atas elemen-elemen masyarakat (baik secara etnis, ideologi, maupun agama) yang sering digunakan untuk memecah-belah harus dientaskan mulai dari kebangkitan secara bersama-sama (1908), kemudian dideklarasikan sebagai satu karakter kebangsaan (1928), yang menjadi tiang proklamasi kemerdekaan negeri yang tidak mau dijajah secara pemikiran dan fisik (1945).

Jasa-jasa proklamator merupakan kerja keras pelaksana tiang-tiang pembangunan kehidupan pada masa Orde Baru hingga pada masa Orde terkini merupakan hal yang harus dihargai.

Wawasan nusantara bukan sebuah konsep yang statis, melainkan dinamis seiring dengan perkembangan kacamata atas aspek-aspek yang digunakan dalam memahami Indonesia saat ini. Interdisiplinaritas ekonofisika merupakan sebuah contoh pendekatan empiris atas data yang dianalisis dengan berbagai abstraksi yang interdisiplin dapat memberikan cara pandang alternatif yang dapat menjadi sandaran akan kebijakan sosial dan ekonomi.

Demikian pula, dengan hal-hal lain yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa, seperti perubahan iklim dan berbagai dampak-dampak ekologisnya atas posisi bio-geografis yang kaya dengan keanekaragaman plasma nutfah sebagai kekayaan *biodiversitas*.

Dalam hal ini, kebudayaan merupakan tiang dari semua aspek sosial bangsa. Integritas persatuan dalam landasan politik dan ekonomi yang disyaratkan sejak masa *founding fathers* selayaknya

diperluas dengan pemahaman akan persaudaraan sebangsa dan setanah air yang memiliki kekerabatan yang kuat, mulai dari hasil penelitian akan motif, ornamentasi, artisitektural, tarian, makanan tradisional, dan sebagainya dan pendekatan filomemetika sebagai pohon kekerabatan yang tercermin dari pemetaan kognitif atas artifak-artifak budaya bangsa yang sangat bhineka (Dahlan R. dan Situngkir H., 2009: 18-25).

Menariknya, tren ekonomi modern menunjukkan eksploitasi utilitas ke arah ini. Inovasi dan kreativitas merupakan sebuah nilai penentu yang penting pada era ekonomi untuk masa depan, sementara lanskap inovasi adalah kebhinekaan budaya. Diversitas merupakan hal yang sangat penting dalam satu kesatuan aktivitas kolektif, termasuk secara kognitif ditunjukkan oleh Page, S. (2007).

Perlindungan yang disertai secara simultan dengan upaya restorasi dan penggalian kebijaksanaan luhur budaya bangsa Indonesia, yang berpuncak pada berbagai kebudayaan etnis bangsa, yang berbeda-beda ini menjadi agenda yang penting untuk diperhatikan karena kebijaksanaan tradisional sering menyimpan alternatif solusi atas kemandegan modernitas, baik secara filosofis maupun hal-hal praktis, seperti ekologi misalnya. Sebagai contoh unik adalah temuan yang menarik atas aspek matematis kontemporer “fraktal” pada seni tradisi Indonesia (Dahlan R. dan Situngkir H., 2009).

Hal ini merupakan tantangan perumusan kebijakan politik bangsa Indonesia yang berwawasan nusantara, yaitu berperspektif empiris yang menerima kompleksitas sosial sebagai sebuah realita yang sejati, dan pendekatan interdisiplin perlu sangat diperhatikan. Kita merupakan generasi yang beruntung karena dapat menyaksikan kolaborasi antardisiplin ilmu yang memberikan acuan-acuan solusi alternatif untuk mengatasi rumitnya kompleksitas tersebut, dan terlibat dalam konstruksi wawasan nusantara dari perspektif tersebut, atau jika memungkinkan memperjuangkan kebijakan publik yang menempatkan wawasan kebangsaan menjadi wiyatamandala bagi perumusannya hingga implementasinya.

1. Teori dan Proses Kebijakan Publik

Teori dan proses kebijakan publik memiliki definisi yang tidak hanya menekankan pada hal-hal yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Perhatian para ilmuwan politik terhadap studi kebijakan publik juga semakin besar. Menurut James Anderson (1963), adalah sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah ataupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan dengan baik.

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik apabila konsep ini diperinci menjadi beberapa kategori, antara lain tuntutan kebijakan, keputusan kebijakan, pernyataan kebijakan, hasil kebijakan, dan dampak kebijakan. Dengan mengacu pada tahap-tahap kebijakan yang ditawarkan Jones dan beberapa ahli lainnya, domain kebijakan publik meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi, dan penilaian kebijakan.

Kebijakan publik dibedakan menjadi analisis kebijakan, kebijakan publik, dan anjuran kebijakan. Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan serta deskripsi sebab dan konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan, dapat dianalisis pembentukan, substansi, dan dampak dari kebijakan tertentu. Adapun anjuran kebijakan secara khusus berhubungan dengan tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah dengan menganjurkan kebijakan tertentu melalui diskusi, persuasi atau aktivitas politik.

Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik. *Pertama*, fokus utamanya adalah penjelasan kebijakan, bukan anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab dan konsekuensi dari kebijakan publik diselidiki dan diteliti dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam

rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan publik dan pembentukannya sehingga dapat diterapkan di lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Analisis kebijakan publik sangat berguna dalam merumuskan ataupun mengimplementasikan kebijakan publik. Teori-teori dalam analisis kebijakan publik pada akhirnya dapat digunakan untuk mengembangkan kebijakan publik yang baik pada masa yang akan datang.

2. Permasalahan Kebijakan Publik

Masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang, yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.

Sementara itu, suatu masalah akan menjadi masalah publik jika melibatkan banyak orang dan mempunyai akibat tidak hanya pada orang-orang yang secara langsung terlibat, tetapi juga sekelompok orang yang secara tidak langsung terlibat.

a. Masalah-masalah Publik

Suatu masalah akan menjadi masalah publik apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Suatu masalah akan menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan. Masalah-masalah publik adalah masalah-masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.

Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. *Kategori pertama*, menurut Theodore J. Lowi (1972), masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif.

Masalah prosedural berhubungan dengan cara pemerintah diorganisasikan dan cara pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia.

Kategori kedua, didasarkan pada asal-usul masalah. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri.

Lowi (1972) menyatakan bahwa masalah publik juga dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah distributif, masalah regulasi, dan masalah redistributif.

Masalah distributif mencakup sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu per satu, sedangkan masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Adapun masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antarkelompok atau kelas dalam masyarakat. Kebijakan ini berawal dari konflik dan melibatkan konflik kelas.

b. Ciri Pokok Masalah Kebijakan

William Dunn (1999) dalam bukunya *Analisis Kebijakan Publik* mengemukakan empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Saling kebergantungan. Seperti yang dinyatakan oleh Ackoff (1974), masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
- 2) Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
- 3) Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
- 4) Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

c. Tipe-tipe Masalah Kebijakan

Charles O. Jones (1963) membuat dua tipe masalah publik, yaitu sebagai berikut.

- 1) Masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan.

- 2) Masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapatkan dukungan.

3. Masalah Publik dan Masalah Kebijakan

Pembahasan mengenai permasalahan publik tidak ada habisnya karena setiap individu memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan yang berbeda-beda tersebut membuat pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) bersuara dan ikut “menitipkan” suaranya. Proses tawar-menawar (*bargaining*) antaraktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kebebasan dan kewenangannya, sering disalahgunakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat, melainkan untuk kekuasaan (*power*).

Banyaknya kepentingan yang masuk membuat aktor-aktor pembuat kebijakan sibuk dalam merumuskan kebijakan yang akan diterapkan. Para aktor tersebut harus menyeleksi satu per satu masalah yang ada. Butuh waktu dan tenaga ekstra dari para lembaga pembuat kebijakan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) untuk membuat kebijakan. Setiap kebijakan yang keluar merupakan hasil *assessment* dari masalah publik. Akan tetapi, apakah semua masalah publik adalah masalah kebijakan atau ada yang bukan masalah kebijakan?

Sebuah paradigma kebijakan publik yang kaku (*rigid*) dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif pula. Sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang responsif akan menghasilkan wajah negara yang responsif pula (Fadillah Putra, 2003). Itulah sebuah gambaran betapa rumitnya suatu kebijakan publik.

a. Perbedaan antara Masalah yang Bukan Kebijakan dan Masalah Kebijakan

Seorang pakar kebijakan kenamaan Barat, William Dunn (1995), membedakan antara masalah yang bukan kebijakan dan masalah kebijakan. Menurutny, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara masalah kebijakan dan masalah non-kebijakan.

- 1) Saling bergantung (*interdependence*), artinya bahwa masalah kebijakan sering memengaruhi masalah kebijakan yang lainnya (*complicated*). Russel L. Ackroff menyebutnya dengan nama

messes, yaitu masalah kebijakan bukan sebuah masalah yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari keseluruhan sistem masalah (Ackroff, 1974: 21). Karena rumitnya masalah tersebut, analisis terhadap masalah kebijakan pun tidak sesederhana yang dibayangkan. Pendekatan yang digunakan harus menyeluruh dan komprehensif.

- 2) Subjektif (*subjective*), artinya sebuah kondisi eksternal yang menimbulkan masalah didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Sebuah masalah juga bisa bersifat objektif, artinya dapat dipengaruhi oleh faktor yang datang dari luar.

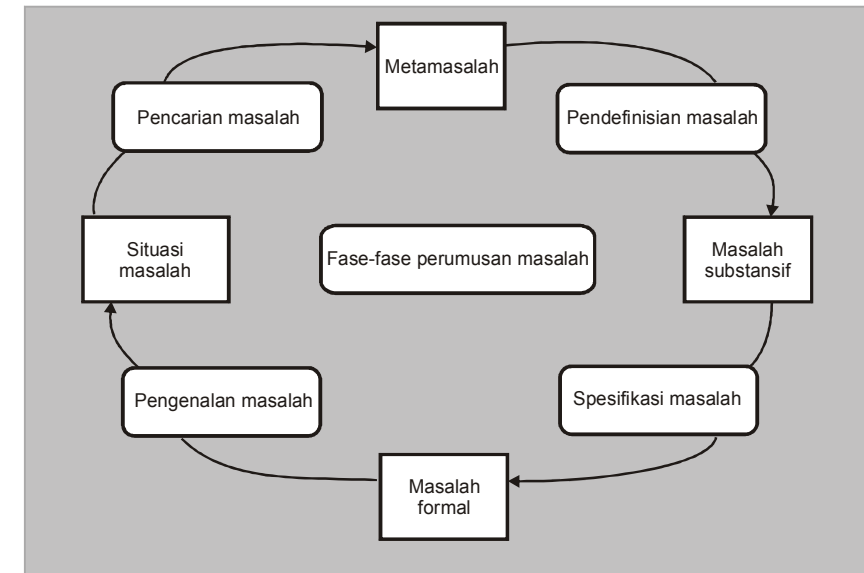
Para administrator diharapkan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada *customers*, dalam hal ini adalah masyarakat. Publik sangat menaruh harapan yang besar kepada para administrator publik, yaitu harapan agar para administrator publik memberikan pelayanan yang baik kepadanya (Irfan Islamy, 1997).

b. Perumusan Masalah Publik

Dalam hal formulasi sebuah kebijakan, fase perumusan masalah merupakan fase yang sangat krusial dan menentukan. Fase perumusan masalah menjadi fundamen dasar dan langkah awal dalam membuat kebijakan.

Langkah awal ini akan menentukan cara kebijakan tersebut akan disusun. Jika masalah yang diangkat salah, akan berakibat fatal. Oleh karena itu, tidak jarang kebijakan publik yang pada akhirnya menyengsarakan, bukan berpihak pada rakyat.

Mengingat pentingnya fase ini, William Dunn (1999: 226) menyatakan ada empat tahap dalam perumusan masalah, antara lain *problem search* (pencarian masalah), *problem definition* (pendefinisian masalah), *problem specification* (menspesifikasi masalah), dan *problem sensing* (pengenalan masalah).



Gambar 1.1 Fase Perumusan Masalah Kebijakan

Sumber: William N. Dunn (1999: 226)

Pencarian masalah menjadi awal ketika para perumus kebijakan akan membuat kebijakan. Para analis kebijakan harus dapat membedakan antara masalah publik dan masalah privat. Jika seseorang kehabisan bensin dalam sebuah perjalanan memakai kendaraan bermotor, hal tersebut dikatakan sebagai masalah privat. Jika terjadi kelangkaan minyak dan gas yang melanda masyarakat luas, hal itu disebut sebagai masalah publik. Ilustrasi tersebut menggambarkan perbedaan yang sangat jelas antara masalah publik dan masalah privat. Para analis kebijakan pun harus siap dihadapkan pada metamasaalah.

Tahap selanjutnya pendefinisian masalah. Tahap ini merupakan penganalisisan dari metamasaalah ke masalah substantif, yaitu terjadi pengategorian masalah-masalah yang bersifat dasar dan umum. Setelah itu, para analis kebijakan dapat merumuskan masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik. Melalui spesifikasi masalah, proses perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal dapat dilakukan. Ketika masalah telah dispesifikasikan, pengenalan masalah menjadi tahap selanjutnya. Dalam tahap ini, kesulitan akan

menghampiri pembuat kebijakan. Kesulitan tersebut terjadi karena ketidaksesuaian masalah substantif dengan representasi formal dari masalah yang ada.

c. Munculnya Permasalahan: Telaah Metode ROCCIP

Merujuk pada banyaknya persoalan mengenai kebijakan publik, Robert B. Seidman, Ann Seidman, dan Nalin Abeysekere (1999) mencoba merancang metode ROCCIP.

Mereka menyatakan bahwa suatu masalah dapat muncul akibat dari adanya beberapa hal yang ditekennya tidak berjalan sebagaimana mestinya.

1) *Rule (peraturan)*

Peraturan dimaksudkan untuk mengatur segala perilaku manusia. Peraturan dalam hal ini menyangkut semua masalah publik atau masalah yang ditimbulkan oleh publik. Masalah publik dapat muncul jika:

- a) rancunya atau membingungkannya bahasa yang digunakan dalam peraturan, seperti tidak dijelaskannya hal-hal yang dilarang dan yang harus dilakukan oleh masyarakat;
- b) beberapa peraturan berpeluang menyebabkan perilaku bermasalah;
- c) peraturan sering memperluas penyebaran perilaku bermasalah, bukan menghilangkannya;
- d) peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan;
- e) peraturan memberikan wewenang berlebih pada pelaksana peraturan untuk bertindak represif.

2) *Opportunity (kesempatan)*

Seorang individu akan dapat melakukan perilaku bermasalah jika kesempatan yang ada terbuka lebar. Jika kesempatan terbuka, hal itu dapat memengaruhi seorang individu untuk berperilaku menyimpang. Dalam hal ini, lingkungan menjadi faktor yang dominan penyebab perilaku yang menyimpang.

3) *Capacity (kemampuan)*

Hal tersebut berkaitan dengan pertukaran yang disebabkan tidak dapat memerintah para individu untuk melakukan hal-hal di luar kemampuannya. Oleh karena itu, perlu adanya pemahaman mengenai kondisi-kondisi dari setiap individu.

4) *Communication (komunikasi)*

Munculnya perilaku bermasalah dapat diakibatkan ketidaktauan masyarakat tentang suatu peraturan. Ketidaktauan tersebut dipicu oleh komunikasi yang tidak berjalan dengan baik (*miss-communication*). Permasalahan komunikasi sebenarnya merupakan permasalahan klasik di negara yang kaya akan budaya dan sangat plural ini.

5) *Interest (kepentingan)*

Kategori ini dapat digunakan untuk menjelaskan pandangan individu tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Akibat dan manfaat yang ditimbulkannya bisa dalam bentuk materiil (keuntungan ekonomi) dan non-materiil (pengakuan dan penghargaan).

6) *Process (proses)*

Proses merupakan sebuah instrumen yang digunakan dalam menemukan penyebaran perilaku bermasalah yang dilakukan dalam atau oleh suatu organisasi. Beberapa proses yang digunakan untuk merumuskan masalah dalam organisasi, antara lain proses pengumpulan *input*, proses pengolahan *input* menjadi keputusan, proses *output*, dan proses umpan balik.

7) *Ideology (nilai dan/atau sikap)*

Sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Suatu nilai yang berlaku dalam masyarakat merupakan hasil kesepakatan bersama dalam sebuah kelompok. Kemungkinan terjadinya konflik sangat besar mengingat nilai tersebut hidup dalam masyarakat yang plural dan heterogen (sebuah nilai yang dianut sering tidak sesuai dengan pandangan setiap kelompok).

Harapan tersebut hanya akan terwujud ketika semua pihak yang terkait mengenai kebijakan meninggalkan egoisme masing-masing dan lebih mementingkan urusan bersama.

Dinamika Kebijakan Publik

Tidak semua sistem dinamis, tetapi dinamika bisa terjadi dalam suatu sistem. Robert Jervis mendefinisikan sistem sebagai serangkaian unit elemen yang saling berhubungan sehingga perubahan dalam satu elemen akan mengubah keseluruhan sistem tersebut (Jervis, 1997: 6). Berkaitan dengan dinamika, terdapat sistem yang terbuka dan tertutup. Sistem yang tertutup merupakan sistem yang responsif terhadap perubahan yang diawali dari dalam sistem tersebut. Sistem yang terbuka merupakan sistem yang tidak hanya responsif dari dalam, tetapi juga dari lingkungan di sekitarnya. Struktur suatu sistem terdiri atas konstituennya, peraturan yang mengatur masukan tertentu ke dalam sistem, dan informasi yang dibutuhkan sistem untuk menerapkan peraturan. Penyelenggaraan sistem menciptakan *feedback* yang mengubah struktur pada sistem tersebut.



BAB 2



KONSEP DASAR KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik di negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan

orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Secara empiris, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik tidak hanya pada proses formulasi dilakukan atau cara substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, tetapi juga menyangkut dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam proses perumusan kebijakan publik tidak hanya memberikan suatu tata aturan atau norma-norma yang harus ditaati, tetapi juga perlu diimbangi dengan kemampuan untuk mengantisipasi dampak dan implikasinya, termasuk kapabilitas responsif dari sebuah kebijakan publik.

Kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda. Kebijakan publik pun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, urgen, dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih terperinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik.



A. Pengertian dan Hakikat Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 1998) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990). Meskipun belum ada kesepakatan bahwa *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk *policy* digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, *public policy* diterjemahkan menjadi kebijakan publik.

Menurut Thomas R. Dye (1992), “*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya.

Sementara itu, Thomas Dye (1992: 2-4) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

James E. Anderson Anderson (1970) menyatakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).

Menurut David Easton, “*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli tersebut, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Selanjutnya, Bridgeman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008: 5-8) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.

Untuk keperluan praktis, Mustopodidjaja dalam Rakhmat (2009: 132) menawarkan *working definition* yang diharapkan dapat mempermudah pengamatan atas fenomena kebijakan yang aktual. Dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu agar mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan.

Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho R., 2004: 1-7).

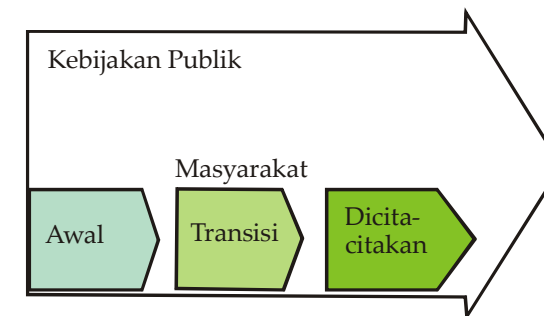
Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana dipahami sebagai kebijakan publik. Dengan demikian, kebijakan publik dapat

diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi, tidak hanya hukum, tetapi juga harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, seperti menjadi undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Aminullah dalam Muhammadi (2001: 371–372) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk memengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis, yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 23), kebijakan publik tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan khusus di bawahnya.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati, seperti dalam gambar berikut ini.



Gambar 2.2 Kebijakan Publik

Sumber: Said Zainal Abidin (2004: 23)

Berdasarkan gambar di atas, bahwa kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan yang dapat diukur. Menurut Riant

Nugroho D. (2004: 52), kebijakan publik bukan berarti mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan karena kebijakan publik menyangkut politik.

2. Terminologi Kebijakan Publik

Terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara pada amanat rakyat yang berdaulat atasnya.

Untuk menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberikan masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Begitu juga pada tahap pelaksanaan, dapatkah publik mengawasi penyimpangan pelaksanaan, juga apakah tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan publik atas suatu kebijakan dibicarakan dan berpengaruh secara signifikan.

3. Rujukan Kebijakan Publik

Kebijakan publik menunjuk pada keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum (opini publik). Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan efektif, diperlukan sejumlah hal. *Pertama*, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga publik dapat mengetahui kebijakan yang telah diputuskan. *Kedua*, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya. *Ketiga*, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui kebijakan ini yang dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak. Dalam masyarakat otoriter, kebijakan publik adalah keinginan penguasa semata sehingga penjabaran di atas tidak berjalan.

Dalam masyarakat demokratis, yang sering menjadi persoalan adalah cara menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Kemampuan para pemimpin politik untuk berkomunikasi dengan masyarakat, untuk

menampung keinginan mereka adalah satu hal, tetapi sama pentingnya adalah kemampuan para pemimpin untuk menjelaskan kepada masyarakat alasan suatu keinginan tidak bisa dipenuhi.

Charles Lindblom (1939) menyatakan bahwa kebijakan berkaitan erat dengan pengambilan keputusan karena sama-sama memilih di antara opsi yang tersedia. Adapun terminologi publik memperlihatkan keluasaan yang luar biasa untuk didefinisikan. Akan tetapi, dalam hal ini publik berkaitan erat dengan *state*, *market*, dan *civil society*. Ketiganya menjadi aktor dalam arena publik sehingga publik dapat dipahami sebagai sebuah ruang dimensi yang menampakkan interaksi di antara ketiga aktor tersebut.

4. Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Berdasarkan sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik yang menjabarkan kepada masyarakat tentang pelayanan yang menjadi haknya, cara mendapatkannya, persyaratannya, dan bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Fokus politik pada kebijakan publik mendekatkan kajian politik pada administrasi negara karena satuan analisisnya adalah proses pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi dan pengawasan, termasuk pelaksanaannya. Dengan mengambil fokus ini, tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan kekuatan politik atau budaya politik sebagai variabel bebas dalam upaya menjelaskan kebijakan publik tertentu sebagai variabel terikat.

5. Prinsip-prinsip Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho (2004: 100-105), pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu:

- cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan);
- cara kebijakan publik diimplementasikan;
- cara kebijakan publik dievaluasi.

6. Kriteria Penentuan Kebijakan Publik

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 56-59), tidak semua kebijakan publik mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Hal tersebut ditentukan oleh proses penyaringan melalui serangkaian kriteria. Berikut ini kriteria yang dapat digunakan dalam menentukan kebijakan.

- a. Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- b. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
- d. Adil.
- e. Terjawab, kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat.

7. Tingkatan Kebijakan

Secara umum, menurut Said Zainal Abidin (2004: 31-33), kebijakan dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu sebagai berikut.

- a. Kebijakan umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif, yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) mengemukakan sebagai berikut.

a. Lingkup Nasional

1) Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden, dan DPR adalah yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden.

3) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

1) Kebijakan Umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah

Gubernur dan DPRD Provinsi. Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan di lingkup Wilayah/Daerah ada tiga macam, yaitu:

- a) kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan Daerah;
- b) kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah;
- c) kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (medebewind) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan, antara lain:

- (1) dalam rangka desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- (2) dalam rangka dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- (3) dalam rangka tugas pembantuan adalah Gubernur/Bupati/Walikota;
- (4) dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota;
- (5) dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota;

8. Aktivitas Kebijakan dalam Tataran Ilmiah

Berdasarkan perspektif sejarah, aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, berupaya menyinkronkan antara pengetahuan dan tindakan. Menurut William N. Dunn (2003: 89), analisis kebijakan (*policy analysis*) dalam arti historis yang paling luas merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dilakukan pengujian secara eksplisit dan reflektif dengan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.

Setelah memaparkan makna kebijakan, secara sederhana kebijakan publik digambarkan oleh Bill Jenkins dalam buku *The Policy Process* adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik untuk menentukan tujuan dan mendapatkan hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu. Selanjutnya, Bill Jenkins (Michael Hill, 1993: 34) mendefinisikan kebijakan publik sebagai:

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

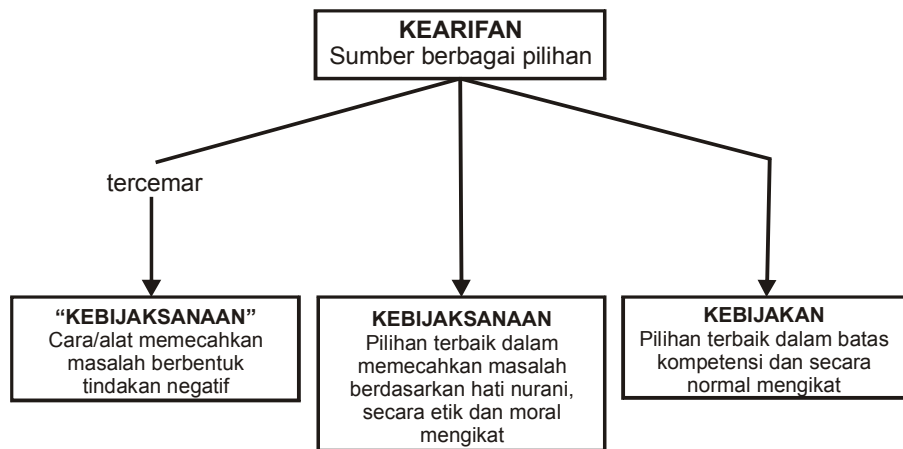
Dengan demikian, kebijakan publik sangat berkaitan dengan administrasi negara ketika *public actor* mengoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu, diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan "administrasi negara."

Menurut Nigro dan Nigro (M. Irfan Islamy, 2001: 1) dalam bukunya *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan.

Oleh karena itu, kebijakan dalam pandangan Lasswell dan Kaplan (Said Zainal Abidin, 2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

Menurut Said Zainal Abidin (2004: 23), kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.

Dalam *Kybernology* dan konsep kebijakan pemerintahan, kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan seperti dalam gambar berikut.



Bagan 2.1 Sistem Nilai Kearifan

Sumber: Said Zainal Abidin (2004: 23)

Setelah melalui analisis yang mendalam dan dirumuskan dengan tepat menjadi suatu produk kebijakan publik.

B. Aspek-aspek Penting dalam Kebijakan Publik

Untuk memahami konteks kebijakan publik, kita dapat melihatnya berdasarkan beragam perspektif yang berbeda, khususnya apabila ingin melihat kebijakan publik secara kontekstual berdasarkan substansinya, antara lain ekonomi, administrasi negara/ politik, hukum, dan sebagainya. Secara umum, membahas kebijakan publik sebagai konsep atau teori maka perspektif yang mewarnainya lebih bersifat politis, legal formal, dan administratif.

1. Kebijakan sebagai Suatu Konsep

Beragam definisi mengenai konsep kebijakan (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Dye (Mulyadi, 2010: 33)

bahwa kebijakan adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).

Selanjutnya, menurut Bullock et al. (PKP2A I LAN, 2009: 11), untuk bisa disebut sebagai kebijakan, suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran mencapai tujuan. Oleh karena itu, kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut ini.

- Ketetapan, suatu kebijakan di dalamnya mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat, baik ke dalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.
- Maksud, adanya kebijakan adalah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
- Keputusan, untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu.
- Suatu proses pelaksanaan dari hal-hal yang telah ditetapkan.

Berdasarkan dua pendapat di atas, kebijakan memiliki makna yang berbeda dengan keputusan. Kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari sebuah proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjuti dengan pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa setiap kebijakan merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan (apabila tidak diimplementasikan). Dalam hal implementasi dimungkinkan mengandung suatu langkah tindakan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Sementara itu, pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Mustopadidjaja (1994: 9) yang berpandangan bahwa masalah “dengan atau tanpa” pelaksanaan, suatu keputusan agar dapat disebut sebagai suatu kebijakan, perlu dilihat dalam konteks “sistem kebijakan” yang lebih luas, seperti tingkat keterlibatan organisasi pengambil keputusan dalam proses pelaksanaan kebijakannya. Khusus dalam kaitannya dengan konsep kebijakan publik, rumusan definisi tersebut dilengkapi bahwa keputusan dimaksud diambil oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan (PKP2A I LAN, 2010: 112).

Melihat fenomena empiris yang sering terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam konteks ini penulis cenderung memersepsi batasan kebijakan secara kontekstual seperti dikemukakan oleh Mustopadidjaja (1994: 9) bahwa suatu keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan. Hal itu dapat dibenarkan karena untuk menjadi suatu kebijakan harus ditindaklanjuti dengan melegalformalkan keputusan.

Adapun kebijakan itu dilaksanakan atau tidak sangat bergantung pada cara pengelolaan terhadap implementasinya.

Masih dalam konteks pengertian, Anderson (Tachjan, 2008: 16) menyatakan bahwa, *"Public policies are those policies developed by government bodies and officials."* Dalam hal ini, kebijakan publik dinyatakan sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga dan pejabat pemerintahan. Rumusan ini memberikan penjelasan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah sebagai organisasi yang berwenang membuatnya sekaligus bersifat formal yang memiliki kekuatan legal untuk dilaksanakan.

2. Kebijakan Publik Merupakan Produk Pemerintah

Meskipun pendapat yang dikemukakan berbeda-beda, pada intinya para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yakni bahwa kebijakan publik merupakan produk dari pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan) yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (termasuk masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat/warga negara).

Dalam prosesnya, kebijakan publik hendaknya bersifat komprehensif, yakni memerhatikan berbagai hal yang mungkin dapat memengaruhi atau dipengaruhi.

3. Elemen-elemen dalam Sistem Kebijakan Publik

Melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik bukan merupakan hal yang sederhana. Karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, proses kebijakan publik dalam formulasinya perlu memerhatikan lingkungan. Berkaitan dengan proses tersebut, Dunn (PKP2A I LAN,

2009: 13) merumuskan tiga elemen penting dalam sistem kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- Lingkungan kebijakan (*policy environments*), yaitu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu "isu (masalah) kebijakan", yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan tersebut.
- Kebijakan publik (*public policies*), yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.
- Pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), yaitu individu atau kelompok yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pemerintah.

4. Aspek-aspek yang Berkaitan dengan Sistem Kebijakan Publik

Burdock (Suaib, 1998) menyatakan perlunya memerhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock, terdapat tiga aspek kebijakan yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut.

- Aspek kesejarahan. Perubahan kebijakan terjadi dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat pada masa lalu.
- Aspek lingkungan. Kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan, yaitu ketika kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan.
- Aspek kelembagaan. Suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi.

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan, yaitu lingkungan, materi-substansi kebijakan, dan organisasi/lembaga (pengusul-*stakeholders*; *shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling berkaitan satu sama lain.

Secara empiris lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap proses dan dinamika kebijakan publik. Kebijakan publik akan mengatur secara normatif proses interaksi yang harus dilakukan

oleh publik dalam hubungannya dengan pihak lain. Lingkungan itu dibagi dalam dua batasan. *Pertama*, batasan ruang yang berupa lingkungan dalam (internal) dan lingkungan luar (eksternal). *Kedua*, lingkungan dalam batasan waktu, yaitu: aspek sejarah dan aspek *futuristic oriented*.

Lingkungan dalam (internal) untuk konteks kebijakan publik dalam bahasan ini menyangkut lingkungan dari organisasi pengusul atau pengendali kebijakan yang karena otoritas dan wewenangnya memiliki peran dan fungsi sebagai *policy maker*.

Adapun lingkungan luar (eksternal) dalam bahasan kebijakan publik adalah menyangkut pihak-pihak di luar organisasi yang secara langsung kepentingan dan perannya akan terkena implikasi atau pengaruh dari adanya kebijakan.

Selain lingkungan dalam arti batasan ruang, kebijakan publik juga harus memerhatikan lingkungan dalam batasan waktu. Dalam batasan waktu, aspek sejarah penting untuk diperhatikan sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan agar dalam implementasinya tidak terlalu mendapat hambatan/kendala.

Adapun aspek orientasi masa depan (*futuristic oriented*), tidak hanya untuk menyelesaikan (mengatur) permasalahan yang ada atau sedang terjadi saat ini, tetapi juga harus mampu mengantisipasi dan memprediksikan akomodasi kepentingan pada masa yang akan datang.

C. Materi Substansi Kebijakan

1. Hakikat Materi atau Substansi Kebijakan

Materi atau substansi kebijakan, menurut Jones (PKP2A I LAN, 2011), merupakan aspek penting lainnya bagi sebuah kebijakan, antara lain menyangkut muatan pokok yang berupa kepentingan (*interesting*) para pihak kebijakan publik sebagai bagian dari administrasi publik, baik dalam teori maupun praktik, tentu tidak akan terlepas dari pengaruh kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena implikasi di dalamnya. Oleh karena itu, dalam substansi ini,

penting untuk dibangun secara maksimal mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dimaksud.

Menurut Lasswell dan Kaplan (Said Zainal Abidin Abidin, 2004: 21), kebijakan adalah sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Pendapat lain tentang kebijakan menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewit adalah suatu keputusan yang menuntut adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan.

2. Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan

Variabel-variabel dalam menyusun kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formalisasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan.

Merujuk pada pendapat Jones (1976) bahwa dalam perspektif konseptual, variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagai berikut.

a. Persepsi/Definisi

Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multipersepsi terhadap substansi kebijakan.

b. Agregasi

Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan *stakeholders* dan *shareholders* secara proporsional dan berkeadilan, urgen, serta prioritas.

c. Organisasi/Lembaga

Dalam hal ini perlu dicermati tentang *record* para pelaku (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan

kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.

d. *Agenda Setting*

Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan internalisasi kepada para *stakeholders* dan *shareholders* hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai dengan ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda.

e. Formulasi

Dalam hal ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus diminimalisasi. Lembaga pengusul (*policy makers*) harus mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.

D. Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik

1. Hakikat Sebuah Kebijakan Publik

Hakikat dari sebuah kebijakan publik pada dasarnya untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Oleh karena itu, di dalamnya akan mengartikulasikan nilai, norma, dan etika sebagai dasar moral praktik pemerintahan. Selain itu, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga merupakan faktor lain yang tidak dapat diabaikan.

Keseluruhan faktor tersebut akan terelaborasikan dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. Mulyadi (2009: 43) mengemukakan bahwa pembuatan dan perumusan kebijakan berhubungan dengan proses pengidentifikasian dan penganalisisan nilai-nilai yang tumbuh

dan berkembang dalam masyarakat, kemudian dengan kebijakan tersebut akan menentukan nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat.

Dalam setiap kebijakan tidak hanya bertujuan untuk menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan yang berbeda, tetapi juga harus berfungsi sebagai pemberi nilai.

Untuk merumuskan suatu kebijakan publik dengan baik, terdapat faktor dominan lain yang dapat memengaruhinya, yaitu masalah kepercayaan (*trust*). Dalam bahasan ini, penulis akan menyebutnya dengan istilah kepercayaan publik (*public trust*), yaitu *public* dimaknai secara luas menyangkut para pihak yang terlibat dan terimplikasi oleh kebijakan yang pemahamannya disesuaikan dengan kontekstual bahasan.

Sebagai pijakan dasar untuk memahami makna publik, merujuk pada pendapat Inu Kencana (Mulyadi, 2009: 33), bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Selanjutnya, dalam konteks bahasan ini, istilah publik dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sebagai berikut.

- Inner public*, yaitu pihak yang membuat, melaksanakan, dan mengendalikannya, serta mengevaluasinya.
- Outer public*, mencakup masyarakat luas yang berkepentingan dan terimplikasi oleh kebijakan publik.

Kebijakan publik dan kepercayaan publik merupakan dimensi yang saling berkaitan. Keterkaitan di antara keduanya akan memengaruhi efektivitas kebijakan dan kondusivitas publiknya. Efektivitas kebijakan publik akan terwujud dalam bentuk lancarnya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan, terciptanya tertib administrasi, rendahnya mal-administrasi, mekanisme yang sederhana, dan mudahnya untuk diimplementasikan. Adapun kondusivitas publik akan terbangun dalam wujud adanya kesamaan persepsi tentang kebijakan, mudahnya memahami dan mengimplementasikan kebijakan, dan daya dukung yang tinggi terhadap kebijakan sebagai suatu pola (*pattern*) yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah. Kondisi publik yang kondusif terhadap suatu kebijakan akan menjadi

dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan tersebut, begitupun sebaliknya.

Pada sisi lain, kepercayaan publik secara luas akan memengaruhi kebijakan dan kondusivitas publik. Ketika publik tidak lagi memiliki kepercayaan (*trust*) kepada para pelaku kebijakan (*policy makers*), akan sulit bagi kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara benar. Daya dukung publik akan rendah, dan yang kemungkinan terjadi adalah apatis dan apriori terhadap kebijakan, dan lebih jauhnya lagi tidak ada kepatuhan atau ketaatan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi seperti ini, segala bentuk kebijakan yang dibangun akan selalu dipermasalahkan.

Permasalahan lain adalah ketika pihak *inner public* tidak memiliki kepercayaan terhadap publiknya (*outer public*). Publik (*outer*) akan selalu dianggap sebagai pihak yang harus selalu diatur secara formal, publik yang tidak disiplin, rendah kualitas tanggung jawabnya, individualistis dan egosentris, dan sebagainya. Situasi seperti ini tentunya akan menjadikan para pembuat kebijakan terjebak pada pemikiran formalistis, detail, dan rigid dalam memformulasikan kebijakan. Dampak yang muncul adalah detailnya muatan kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan rigiditas dan kekakuan dalam implementasinya.

Kecenderungan ketidakpercayaan dari kedua belah pihak dalam proses formulasi kebijakan publik ini hendaknya tidak dibiarkan mengalir mengikuti arus tanpa adanya upaya penghentiannya.

Dalam memformulasikan suatu kebijakan, hendaknya tidak didasarkan pada adanya motif “negatif”. Kebijakan harus dirumuskan dengan suasana objektif sebagai akibat dari adanya kebutuhan bersama, baik pemerintah maupun masyarakat, tentang sesuatu hal yang menjadi kepentingannya.

Pemerintah dan masyarakat harus saling “mengintrospeksi” diri agar kepercayaan di antara keduanya dapat tercipta dengan baik. Oleh karena itu, pemerintah hendaknya dapat menunjukkan dan mengembangkan strategi yang efektif untuk membangun kepercayaan publik yang tinggi. Pemerintah yang kuat, birokrasi yang profesional, masyarakat yang terdidik, akan menjadi dorongan dan spirit yang kuat bagi terbangunnya kebijakan publik yang efektif.

Keduanya harus mampu menunjukkan tanggung jawab, akuntabilitas, dan responsibilitas yang tinggi sesuai dengan kapasitasnya.

Di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang begitu tinggi, tidak mudah untuk dapat memformulasikan, mewujudkan, dan mengimplementasikan suatu produk kebijakan publik. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan harus mampu memahami kondisi lingkungannya dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang teridentifikasi. Penyelesaiannya memerlukan tindakan-tindakan publik, yaitu melalui pengaturan dan penetapan kebijakan (Dunn, 1994: 58).

Dengan demikian, efektif tidaknya suatu kebijakan (ketika diimplementasikan) tidak dapat dilepaskan dari ada tidaknya kepercayaan publik terhadap pemerintah selaku *policy maker* dalam proses formulasi kebijakan.

2. Prinsip-prinsip untuk Membangun Kepercayaan Publik

Upaya penciptaan kepercayaan publik perlu dilakukan sejak usulan atau rancangan kebijakan dibuat. Antisipasi dan identifikasi objektif terhadap kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat merupakan salah satu langkah penting bagi terciptanya kebijakan publik yang efektif.

Oleh karena itu, ada prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam rangka membangun kepercayaan publik, yaitu:

- kebijakan publik harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat/publik untuk menyelesaikan masalah-masalah publiknya (responsibilitas);
- kebijakan publik harus dibangun dengan memerhatikan nilai-nilai publik yang berlaku;
- muatan/materi kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara proporsional, objektif, dan berkeadilan;
- kebijakan publik juga harus bersifat antisipatif dan prediktif terhadap perkembangan pada masa yang akan datang;

- e. pada tataran implementasi, kebijakan publik harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa perbedaan;
- f. adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi publik terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik;
- g. proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan publik harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasikan dengan baik.

3. Konsistensi Implementasi: Faktor Penumbuh Kepercayaan Publik

Membangun kepercayaan publik bukan hal yang mudah meskipun bukan pula sebagai suatu hal yang mustahil. Kepercayaan publik (*public trust*) adalah suatu keniscayaan yang bisa dibangun dengan berbagai cara dan strategi. Kebijakan publik merupakan salah satu alat/instrumen yang dapat digunakan untuk membangun kepercayaan publik.

Ketika kebijakan publik dihasilkan sebagai salah satu produk politik pemerintahan, kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, kebutuhan politik, kebutuhan bangsa, dan negara secara lebih luas lagi.

Kebijakan publik merupakan upaya pengaturan terhadap proses dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara agar tercipta suatu kondisi dan situasi yang kondusif. Di lingkungan kebijakan publik, secara umum terbagi dalam dua bagian yang saling berkaitan, yaitu lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Dalam istilah publik, bahasan tulisan ini dibagi ke dalam dua istilah. *Pertama, inner public*, yaitu para pihak yang terlibat sekaligus terkena implikasi dari sebuah kebijakan publik. *Kedua, outer public*, yaitu *public* atau masyarakat luas yang secara langsung atau tidak langsung terimplikasi oleh sebuah kebijakan publik.

Untuk membangun suatu kebijakan publik yang efektif, ada satu faktor yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, yaitu kepercayaan publik (*public trust*).

Suatu kebijakan akan efektif apabila didukung oleh tingkat kepercayaan publik yang tinggi. Kepercayaan publik mencakup *inner public* dan *outer public*, keduanya harus berada dalam satu pola yang saling percaya dalam keseimbangan dan proporsionalitas peran dan fungsinya.

Sehubungan dengan hal tersebut, penting bagi para pengambil kebijakan (pemerintah) untuk senantiasa mewujudkan dan membangun kepercayaan publik (*public trust*). Salah satunya dapat dilakukan dengan memerhatikan prinsip-prinsip penting ketika kebijakan akan dirumuskan. Prinsip-prinsip tersebut perlu diperhatikan sejak formulasi atau proses perumusannya hingga pada saat implementasinya. Konsistensi, ketegasan, dan akuntabilitasnya harus dijaga agar efektivitas kebijakan publik dapat terwujud. Dalam hal ini, masalah implementasi kebijakan adalah sebagai kuncinya.



E. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

1. Jenis-jenis Kebijakan Publik

James E. Anderson (1970) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut.

a. *Substantive and Procedural Policies*

Substantive policy adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya, kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

Procedural policy adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stakeholders*). Misalnya Undang-Undang tentang Pendidikan, yang berwenang membuat adalah Departemen Pendidikan Nasional. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.

Redistributive policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak. Contoh, kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Regulatory policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

c. *Material Policy*

Material policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

d. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public goods policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh, kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum.

Private goods policy adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh tempat hiburan, hotel, dan lain-lain.

2. Model Pendekatan dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Ada beberapa model yang bisa dipergunakan untuk menjelaskan proses pembuatan *public policy*. Dye, Thomas R. (2011) menjelaskan bahwa model adalah bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Model merupakan suatu perwakilan yang disederhanakan dari beberapa gejala dunia kenyataan.

Model yang dipergunakan dalam *public policy* termasuk model yang konseptual. Model seperti ini berusaha untuk:

- a. menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang politik dan *public policy*;

- b. mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan *policy*;
- c. menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek yang esensial dalam kehidupan politik;
- d. mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai *public policy* dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting;
- e. menyarankan penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibatnya.

Berikut ini pendekatan dan model politik yang digunakan dalam mengamati proses kebijakan publik.

a. Model Kelembagaan (*Institution Model*): Kebijakan sebagai Hasil dari Lembaga

Struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga yang ada telah lama menjadi pusat perhatian dari ilmu politik. Secara tradisional, ilmu politik dirumuskan sebagai suatu studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan. *Public policy* adalah ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Lembaga pemerintah memberikan *public policy* tiga karakteristik, antara lain sebagai berikut.

- 1) Pemerintah meminjamkan legitimasi pada kebijaksanaan (*policy*). Kebijaksanaan pemerintah dipandang sebagai kewajiban yang legal, yang harus dipatuhi oleh semua warga negara.
 - 2) Sifat universalitas dari kebijakan publik. Kebijakan pemerintah menjangkau semua rakyat dalam suatu masyarakat, baik individu maupun kelompok.
 - 3) Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat. Hal ini berarti bahwa pemerintah sah memberikan sanksi dan menghukum, menuntut loyalitas dari semua rakyat, dan mengeluarkan *policy-policy* yang mengatur seluruh masyarakat.
- Pendekatan institusional mempunyai kelemahan, di antaranya sebagai berikut.
- 1) Tidak menjelaskan kaitan antara struktur lembaga pemerintah dan isi kebijakan publik.

- 2) Pendekatan ini hanya menjelaskan mengenai struktur, organisasi, tugas, dan fungsi lembaga-lembaga tertentu tanpa secara sistematis menelaah akibat dari karakteristik kelembagaan dengan hasil kebijakan. Akibatnya, tidak ada hubungan yang jelas antara institusi dan *policy* sehingga pendekatan ini sering dianggap tidak penting dan tidak produktif.
- 3) Dapat menciptakan perubahan institusional yang akan mengakibatkan perubahan kebijakan. Dalam kenyataannya tidak selalu ada korelasi perubahan institusi dengan perubahan kebijakan. Secara teoretis, perubahan kebijakan dapat terjadi karena proses implementasi dan dampak kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan.

b. Model Proses: Kebijakan sebagai Suatu Aktivitas Politik

Model proses menggunakan pendekatan politik modern (*behavioral*) sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan ini berpusat pada tingkah laku individu atau aktor politik. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mencari pola-pola tingkah laku (proses) yang dapat diidentifikasi. Dengan demikian, model proses berguna dalam membantu memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan *policy*. Adapun proses kebijakan terdiri atas berikut ini.

- 1) Identifikasi masalah (*problem identification*). Identifikasi masalah kebijakan melalui tuntutan dari individu atau kelompok untuk kegiatan pemerintah.
- 2) *Agenda setting*. Fokus perhatian dari media massa dan pejabat publik dalam masalah publik secara khusus untuk memutuskan hal-hal yang akan diputuskan.
- 3) Perumusan usul kebijakan (*policy formulation*). Penentuan agenda permasalahan dan pengusulan program untuk penyelesaian masalah.
- 4) Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*). Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkan sebagai undang-undang hukum.
- 5) Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Implementasi kebijakan melalui pengorganisasian birokrasi, menyiapkan

pembiayaan atau memberikan pelayanan, menarik pajak, dan sebagainya.

- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Penganalisisan tentang program, evaluasi hasil dan pengaruhnya, dan menyarankan perubahan dan penyesuaian.

Model proses hanya menekankan tahapan aktivitas yang dilakukan dalam menghasilkan *public policy*. Oleh karena itu, model ini memiliki kelemahan, yaitu kurang memerhatikan isi substansi dari *policy* yang akan dibuat.

c. Model Rasionalisme: Kebijakan sebagai Pencapaian Keuntungan Sosial Secara Maksimal

Model ini melihat bahwa tujuan kebijakan adalah maksimalisasi keuntungan sosial. Artinya, pemerintah harus membuat kebijakan yang mengakibatkan masyarakat luas mendapat keuntungan dengan mengurangi pembiayaan dalam jumlah besar yang dikeluarkan oleh masyarakat.

Policy yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan hasil nilai bersih (*net value achievement*). Istilah rasionalitas silih berganti dengan pengertian efisien.

Adapun syarat yang harus dipenuhi untuk memilih *policy* yang rasional, yaitu:

- 1) mengetahui keinginan atau kebutuhan masyarakat (preferensi nilai);
- 2) mengetahui seluruh alternatif kebijakan yang mendukung pencapaian manfaat kebijakan;
- 3) mengetahui seluruh konsekuensi kebijakan;
- 4) memperhitungkan rasio antara manfaat dan biaya yang dipikul dari setiap alternatif;
- 5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Dengan demikian, pembuatan *policy* yang rasional memerlukan adanya informasi tentang pilihan-pilihan *policy*, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat dari pilihan *policy* tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan (*the ratio of costs and benefits*). Banyak halangan yang menghambat terjadinya keputusan yang rasional.

Berikut ini beberapa halangan yang merintangi tercapainya pembuatan *policy* yang rasional.

- 1) Tidak ada nilai-nilai sosial yang disetujui. Nilai-nilai khusus dari individu dan kelompok saling berselisih.
- 2) Pertentangan manfaat dan biaya tidak dapat diperbandingkan.
- 3) Pembuat kebijakan tidak terdorong untuk membuat keputusan yang berdasarkan tujuan masyarakat, tetapi hanya keuntungan pribadi dan kelompok, seperti kekuasaan, status, dan kekayaan.
- 4) Pembuat kebijakan tidak termotivasi untuk memaksimalkan keuntungan sosial, tetapi hanya memuaskan tuntutan untuk kemajuan. Dengan kata lain, tidak berusaha mencari jalan terbaik yang menguntungkan semua pihak, tetapi hanya menemukan satu alternatif kebijakan yang dapat segera dikerjakan.
- 5) Adanya investasi besar dalam suatu kebijakan dapat menghalangi pembuat kebijakan mempertimbangkan alternatif yang ditetapkan sebelumnya.
- 6) Hambatan mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk mengetahui seluruh alternatif.
- 7) Baik kemampuan prediktif dari ilmu sosial dan perilaku maupun kemampuan prediktif dari ilmu fisik dan biologi tidak cukup memadai untuk meningkatkan kemampuan pembuat kebijakan dalam memahami akibat dari setiap alternatif.
- 8) Meskipun dilengkapi oleh kemajuan teknik analisis yang canggih, pembuat kebijakan tidak mempunyai inteligensia yang mencukupi untuk menghitung secara tepat manfaat dan biaya ketika muncul masalah rumit dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya yang harus ditangani.
- 9) Ketidakpastian mengenai konsekuensi dari berbagai alternatif menyebabkan pembuat kebijakan bersikap kaku mempertahankan keputusan sebelumnya.
- 10) Sifat terpecah belah dari pembuatan kebijakan dalam birokrasi yang besar sulit mengoordinasikan pembuatan keputusan disebabkan muncul berbagai input dari banyak ahli menyamakan *point* sebenarnya dari keputusan yang akan ditetapkan.

d. Model Inkremental: Kebijakan sebagai Variasi dari Kebijakan Sebelumnya

Model ini melihat bahwa kebijakan publik sebagai keberlanjutan dari kebijakan pemerintah sebelumnya dengan sedikit mengadakan perubahan atau melakukan modifikasi kebijakan yang bersifat “tambal sulam”. Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom yang pertama kali mengemukakan model inkremental dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional. Dasar pemikiran inkrementalisme adalah bersifat konservatif, yaitu pembuat kebijakan menerima keabsahan program-program yang telah mapan dan secara diam-diam menyetujui agar kebijakan sebelumnya tetap dilaksanakan. Perhatian terhadap program baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi, dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Ada beberapa alasan pembuat kebijakan lebih bersifat inkrementalistis, antara lain sebagai berikut.

- 1) Keterbatasan waktu, informasi, ataupun biaya untuk meneliti atas kebijakan yang sedang berjalan atau meneliti dari semua kemungkinan alternatif dari suatu kebijakan yang ada.
- 2) Menerima keabsahan dari kebijakan sebelumnya karena ketidaktentuan akibat-akibat yang ditimbulkan dari kebijakan yang baru.
- 3) Mungkin terdapat investasi dalam program yang ada sehingga dapat menghalangi perubahan yang radikal.
- 4) Secara politis, inkrementalisme adalah cara yang bijaksana. Penting untuk menurunkan ketegangan konflik, memelihara kestabilan, dan melindungi sistem politik.

Inkrementalisme didukung pula oleh sifat manusia yang cenderung mempertahankan stabilitas, kurang menyukai konflik, dan tidak mau bersusah payah mencari hal yang paling baik di antara yang baik.

e. Model Kelompok: Kebijakan sebagai Keseimbangan Kelompok

Individu yang mempunyai kepentingan yang sama mengikatkan diri secara formal ataupun informal dalam suatu kelompok dan melancarkan tuntutan terhadap pemerintah dinamakan kelompok

kepentingan. Interaksi antarkelompok dalam masyarakat merupakan fakta sentral dari politik dan *public policy*. Kelompok merupakan jembatan esensial yang menghubungkan antara individu dan pemerintahnya. Politik merupakan perjuangan di antara kelompok-kelompok untuk memengaruhi kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah mengatur konflik antarkelompok dengan cara:

- 1) menetapkan aturan main dalam kelompok yang sedang berjuang;
- 2) mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan;
- 3) membentuk kompromi dalam bentuk kebijakan publik;
- 4) melaksanakannya.

Kebijakan publik, pada waktu tertentu adalah ekuilibrium dari perjuangan antarkelompok. Perubahan pengaruh relatif suatu kelompok kepentingan dapat menyebabkan perubahan pada kebijakan publik. Artinya, *policy* akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok yang mendapatkan pengaruh dan akan menjauh dari keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh.

Pengaruh dari kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggota, kekayaan yang dimiliki, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses ke pembuat keputusan, dan kohesi internal organisasi. Pembuat kebijakan merespons tekanan dari kelompok, yaitu melakukan *bargaining*, negosiasi, dan kompromi atas tuntutan yang saling bersaing di antara kelompok yang berpengaruh.

f. Model Elite: Kebijakan sebagai Preferensi Elite

Istilah elite adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Dalam kehidupan kelompok, elite adalah bagian yang superior secara sosial dari suatu masyarakat. Adapun dalam kehidupan politik, elite adalah kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Kebijakan publik dilihat sebagai preferensi dari nilai-nilai elite yang berkuasa. Model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin informasi.

Dalam model ini, elite yang lebih banyak membentuk opini masyarakat dalam persoalan kebijakan dibandingkan dengan massa membentuk opini elite. Pejabat pemerintah, administrator, dan

birokrat hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat elite. Kebijakan mengalir dari elite ke massa melalui administrator. Model elite secara ringkas dapat dirumuskan sebagai berikut.

- 1) Masyarakat dibagi dalam dua bagian, yaitu yang mempunyai kekuasaan (dengan jumlah sedikit) dan yang tidak mempunyai kekuasaan (dengan jumlah banyak). Massa tidak berperan memutuskan kebijakan publik.
- 2) Elite yang memerintah tidak mencerminkan massa yang diperintah. Kebijakan mengalir dari kehendak elite. Rakyat hanya menjadi objek keinginan elite.
- 3) Gerakan nonelite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu untuk mencapai stabilitas dan menghindari revolusi.
- 4) Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Di Indonesia, dasar konsensus elite adalah falsafah dan dasar negara Pancasila.
- 5) Kebijakan publik tidak merefleksi tuntutan masyarakat, tetapi menonjolkan nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). Perubahan dalam kebijakan publik bersifat tambal sulam (inkremental).
- 6) Elite lebih banyak memengaruhi massa daripada massa yang memengaruhi elite.

g. Model Teori Permainan (*Game Theory*): Kebijakan sebagai Pilihan Rasional dalam Situasi Kompetitif

Teori permainan merupakan varian dari model rasional dan merupakan studi mengenai pembuatan keputusan rasional dalam suatu keadaan ketika terjadi dua atau lebih partisipan yang mempunyai pilihan atas kebijakan dan hasilnya bergantung pada pilihan masing-masing. Istilah *game* mengandung arti pembuat kebijakan harus memutuskan sesuatu yang hasilnya bergantung pada pilihan aktor yang terlibat. Para pemain harus saling menyesuaikan diri untuk saling merefleksikan pertimbangan masing-masing, bahwa efektivitas kebijakan bukan hanya bergantung pada keinginan dan kemampuan, melainkan juga terhadap hal-hal yang akan dikerjakan oleh partisipan lainnya.

Teori ini merupakan bentuk dari rasionalisme yang diterapkan dalam situasi kompetitif, yaitu keberhasilannya bergantung pada hal-hal yang akan dikerjakan oleh para partisipan. Oleh karena itu, *payoff* (hasil yang menguntungkan) bukan hasil pertimbangan seorang aktor, melainkan aktor lawannya. Ide model ini bermula dari *chicken game*. Dalam permainan ini, dua buah mobil dalam jalur yang sama, dengan posisi di tengah dan berlawanan, melaju sama kencangnya. Tentu, masing-masing pengemudi ingin menghindari kematian, tetapi juga menghindari gelar tidak terhormat dengan sebutan “*chicken*”, gelar pengecut yang menghindar terlebih dahulu. Hasil akhir permainan bergantung pada yang dikerjakan oleh masing-masing pengemudi. Kedua pengemudi harus mencoba meramalkan reaksi yang akan dilakukan lawan. Kunci dari model *game* adalah strategi. Strategi adalah pembuatan keputusan yang rasional dengan seperangkat tindakan yang dirancang untuk mencapai *payoff* yang optimal setelah meramalkan yang akan dilakukan oleh lawan.

Konsep penting lainnya adalah “*minimax*”, yang maknanya “meminimalkan kekalahan maximum atau memaksimalkan pencapaian manfaat yang minimal” bagi para pemain yang bersaing setelah memperhitungkan hal-hal yang dikerjakan lawan. Strategi *minimax* adalah strategi konservatif yang dirancang untuk melindungi pemain dari permainan terbaik lawan. Rancangan tersebut untuk mengurangi kekalahan dan mencapai manfaat minimum daripada mencapai manfaat maksimal dengan risiko akan mengalami kekalahan besar pada waktu lain. Dalam *chicken game*, pemain sebaiknya memilih menghindar karena merupakan pilihan yang meminimalkan kekalahan maksimum.

h. Teori Pilihan Publik (*Public Choice Theory*): Kebijakan sebagai Pengambilan Keputusan Kolektif oleh Kepentingan Diri Individu

Pilihan publik adalah studi ekonomi pengambilan keputusan *nonmarket*, khususnya penerapan analisis ekonomi untuk pembuatan kebijakan publik. Dalam ilmu politik dipelajari perilaku dalam arena publik dan berasumsi bahwa individu-individu dipengaruhi oleh gagasannya dalam kepentingan publik. Dengan demikian, ada versi-versi yang berbeda mengenai motivasi manusia yang dikembangkan

dalam ilmu politik dan ekonomi, yaitu gagasan dari *homo economics* diasumsikan kepentingan pribadi seorang aktor yang berusaha memaksimalkan keuntungan pribadi, sedangkan *homo politicus* diasumsikan jiwa publik seorang aktor yang berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial.

Teori ini berasumsi bahwa seluruh aktor politik, seperti pemilih, pembayar pajak, kandidat, legislatif, birokrat, kelompok kepentingan, partai, dan pemerintah berusaha memaksimalkan keuntungan dalam politik ataupun dalam pasar.

Menurut James Buchanan, individu datang bersama-sama dalam politik untuk kepentingan bersama. Dengan demikian, orang akan mengikuti kepentingan pribadinya, baik dalam politik maupun pasar. Akan tetapi, dengan motivasi diri pribadi dapat saling menguntungkan melalui pengambilan keputusan kolektif.

Teori pilihan publik mengakui bahwa pemerintah harus menjalankan fungsi tertentu ketika pasar tidak mampu mengatasinya, yaitu kegagalan pasar. Oleh karena itu, pemerintah harus menyediakan barang publik, yaitu barang dan jasa yang harus diberikan kepada semua orang. Pasar tidak dapat menyediakan barang publik karena biayanya melebihi nilai untuk setiap pembeli tunggal. Pertahanan nasional adalah contoh yang umum sebagai perlindungan dari invasi asing akan menjadi terlalu mahal jika bagi satu orang untuk membelinya sehingga tidak ada yang dapat dikecualikan dari manfaatnya. Dengan demikian, orang akan bertindak secara kolektif melalui pemerintah untuk menyediakan pertahanan. Eksternalitas merupakan kegagalan pasar lainnya dan dibenarkan bagi pemerintah untuk melakukan intervensi. Eksternalitas terjadi ketika suatu aktivitas dari seorang individu, perusahaan, atau pemerintah daerah membebani biaya-biaya yang tidak dikompensasi kepada orang lain. Contohnya, pembuangan polusi udara dan air yang mengakibatkan orang lain menanggungnya. Pemerintah merespons hal ini dengan mengatur kegiatan yang menghasilkan eksternalitas atau memaksakan denda pada kegiatan tersebut untuk mengimbangi biaya bagi masyarakat.

Teori pilihan publik membantu menjelaskan partai politik dan kandidat umumnya gagal untuk menawarkan alternatif kebijakan

yang jelas dalam kampanye pemilu. Partai politik dan kandidat tidak tertarik dalam memajukan prinsip, tetapi memenangkan pemilu. Mereka merumuskan posisi kebijakan untuk memenangkan pemilu; mereka tidak memenangi pemilu untuk merumuskan kebijakan. Dengan demikian, tiap partai dan kandidat mencari posisi kebijakan yang akan menarik jumlah pemilih terbesar.

Dalam hal implementasi kebijakan, disadari atau tidak, sering menjadi masalah. Kritik yang sering muncul terhadap pemerintah selaku *policy maker* (pengambil kebijakan) dan unsur pemerintah lainnya sebagai pelaksana atau pengawas/pengendali kebijakan adalah ketidakkonsistenan dalam penerapannya. Ketidakkonsistenan ini dapat muncul dengan berbagai macam indikasi, antara lain ketidaktegasan dalam penerapan, menyalahgunakan kebijakan dengan persepsi sendiri (untuk hal yang sudah jelas), perlakuan yang pilih kasih (tebang pilih), bahkan merancukan kebijakan. Hal-hal inilah yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah sebagai pelaku kebijakan. Ketika ketidakpercayaan tersebut menumbuhkan sikap apatis atau apriori terhadap kebijakan, pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpatuhan atau pelanggaran kebijakan oleh publik. Paradoks inilah yang menimbulkan saling tidak percaya dan secara otomatis menimbulkan ketidakefektifan dari kebijakan.

Dengan demikian, penting bagi semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat, untuk saling percaya dalam membangun dan mengimplementasikan kebijakan publik. Dukungan dalam pengembangan dan perumusannya serta konsistensi dalam penerapan, akan membantu dalam menumbuhkan tingkat efektivitas suatu kebijakan.



BAB 3



TEORI PENGAMBILAN KEPUTUSAN: KEBIJAKAN PUBLIK

Tahap pengambilan keputusan dalam siklus kebijakan mendapatkan perhatian lebih dalam tahap awal pengembangan ilmu kebijakan ketika para analis banyak meminjam dari berbagai model pengambilan keputusan dalam organisasi yang kompleks, sebagaimana dikembangkan oleh para ahli administrasi publik dan organisasi bisnis (Anthony Cahill dan E. Sam Overman, 1990). Pada pertengahan tahun 1960-an, diskusi tentang pengambilan keputusan kebijakan publik berubah fokus ke perdebatan seputar model rasional dan model inkremental (David Braybrooke dan Charles Lindblom, 1959: 79-88).

Model rasional dipilih sebagai model tentang cara mengambil keputusan, sementara model inkremental digambarkan sebagai model yang secara aktual paling banyak dipraktikkan dalam pemerintahan (Yehezkel Dror, 1967: 385-392). Pada dekade 1970-an, kenyataan ini memunculkan kuatnya upaya untuk mengembangkan berbagai model pengambilan keputusan alternatif dalam berbagai organisasi yang kompleks. Sebagian upaya ini diarahkan untuk menyintesis model rasional dan inkremental. Sebagian yang lain termasuk model pengambilan keputusan yang disebut *'garbage-can'* berfokus pada berbagai elemen rasional dari perilaku organisasional, demi mencapai model alternatif selain rasionalisme dan inkrementalisme (M. Cohen, J. March dan J. Olsen, 1971: 1-25).

Saat ini mulai muncul upaya untuk bergerak lebih jauh dari tiga model yang umum dipakai dan mengembangkan sebuah pemahaman yang lebih bernuansa terhadap berbagai proses yang kompleks berkaitan dengan pengambilan keputusan kebijakan publik (Gilbert Smith dan David May, 1980: 147-161).

Tujuan dari bab ini adalah untuk membahas berbagai model yang ada dalam pengambilan keputusan kebijakan publik dan menelaah perkembangan terbaru di bidang ini. Bab ini akan diakhiri dengan menawarkan sebuah model alternatif pengambilan keputusan dalam pemerintahan, yang memperhitungkan permasalahan pembatasan kekuasaan dan signifikansi subsistem kebijakan.

A. Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik

1. Berbagai Isu Konseptual

Gary Brewer dan Peter DeLeon (1983: 179) menggambarkan tahap pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai:

“...Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi...Tahap ini adalah tahap yang bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukkan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dari seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan yang paling baik.”

Definisi di atas memberikan beberapa poin kunci tentang tahap pengambilan-keputusan dalam pembuatan kebijakan. *Pertama*, pengambilan keputusan bukan sebuah tahap yang berdiri sendiri atau sebuah sinonim bagi keseluruhan proses pembuatan kebijakan publik, melainkan sebuah tahap spesifik yang berakar pada tahap-tahap sebelumnya dalam siklus kebijakan. Hal ini melibatkan tindakan memilih dari sejumlah kecil kebijakan alternatif, sebagaimana diidentifikasi dalam proses formulasi kebijakan,

untuk memecahkan sebuah masalah publik. *Kedua*, pengambilan keputusan dalam kebijakan publik bukan sebuah hal teknis, melainkan sebuah proses politik secara inheren. Keputusan kebijakan publik menciptakan “pemenang” dan “pecundang”, bahkan jika keputusan yang diambil adalah keputusan untuk tidak melakukan apa pun atau mempertahankan *status quo*.

Definisi Brewer dan DeLeon tidak mengatakan apa pun tentang signifikansi, arah yang berpotensi untuk diambil, atau cakupan dari pengambilan keputusan publik. Untuk menangani isu-isu ini, berbagai teori telah dikembangkan untuk menjelaskan cara keputusan dibuat di pemerintahan sekaligus memberikan preskripsi tentang seharusnya keputusan dibuat.

2. Perbedaan dan Persamaan Model

Berbagai model ini memiliki perbedaan yang signifikan, tetapi juga memiliki beberapa kesamaan.

Setiap model mengakui bahwa jumlah aktor kebijakan yang relevan semakin berkurang seiring dengan berjalannya proses kebijakan. *Dus, agenda setting* melibatkan sejumlah besar aktor-aktor negara dan masyarakat. Pada tahap formulasi kebijakan, jumlah aktor yang relevan tetap besar, tetapi hanya mencakup aktor-aktor negara dan masyarakat yang menjadi bagian dari subsistem kebijakan. Tahap pengambilan keputusan kebijakan publik melibatkan aktor yang lebih sedikit lagi karena tahap ini menyisihkan seluruh aktor non-negara, termasuk yang berasal dari level-level pemerintahan yang lain. Hanya para politisi dan pejabat pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan otoritatif dalam area permasalahan yang berpartisipasi dalam tahap ini (Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, dkk., 1981).

Berbagai model ini juga mengakui bahwa dalam pemerintahan modern derajat kebebasan yang dinikmati oleh para pengambil keputusan dibatasi oleh sejumlah aturan yang mengatur jabatan-jabatan politik dan administratif serta membatasi pilihan-pilihan tindakan para pemegang jabatan.

Aturan-aturan ini mulai dari konstitusi negara bersangkutan sampai mandat spesifik yang ditujukan pada individu pengambil keputusan melalui berbagai undang-undang dan regulasi (John

Markoff, 1975). Aturan-aturan tersebut tidak hanya menentukan keputusan yang mungkin untuk diambil oleh keagenan ataupun pejabat pemerintah, tetapi juga mengatur prosedur yang harus diikuti untuk sampai pada keputusan itu.

3. Manfaat Prosedur Operasional

Menurut Allison dan Halperin, berbagai aturan dan prosedur operasional memberikan *action-channels* bagi para pengambil keputusan, yaitu seperangkat prosedur yang teregularisasi untuk menghasilkan tipe-tipe keputusan tertentu (Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, 1972). Aturan dan SOP ini menjelaskan proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan menjadi bersifat rutin dan repetitif (Graham T. Allison dan Morton H. Halperin, 1972: 40-79).

Sementara aturan dan SOP ini membatasi kebebasan para pengambil keputusan, masih tersisa diskresi yang cukup besar pada individu pengambil keputusan untuk sampai pada penilaian tentang cara yang terbaik untuk bertindak sesuai dengan keadaan yang ada. Keputusan tentang proses yang terjadi selanjutnya dan keputusan yang dianggap terbaik bervariasi sebagai hasil tarik-menarik antara pengambil keputusan dan konteks ketika para pengambil keputusan beroperasi.

Pada level makro, berbagai negara memiliki tatanan konstitusional dan aturan tentang struktur keagenan pemerintah serta aturan perilaku pejabat yang berbeda-beda. Sebagai sistem politik mengonsentrasikan otoritas pengambilan keputusan di lembaga eksekutif yang dipilih dan birokrasi, sementara sebagian yang lain memungkinkan lembaga legislatif dan yudikatif untuk memainkan peran yang lebih besar.

Sistem parlementer cenderung untuk masuk pada kategori yang pertama dan sistem presidensiil pada yang kedua. Dus, di Australia, Inggris, Kanada, dan negara-negara demokrasi parlementer lain, tanggung jawab pengambilan keputusan terletak di pundak kabinet dan birokrasi. Mungkin ada saatnya ada keputusan yang harus mereka terima, yang berasal dari legislatif, terutama pada situasi ketika pemerintah yang berkuasa tidak menikmati sebuah mayoritas di parlemen. Bisa juga aturan tersebut datang dari cabang yudikatif,

ketika lembaga ini menjalankan perannya sebagai penafsir konstitusi, tetapi hal seperti ini tidak rutin terjadi.

Di Amerika Serikat, atau di negara lain yang menganut sistem presidensiil, meskipun otoritas untuk mengambil keputusan ada di tangan presiden (dan kabinet serta birokrasi yang bertindak mewakili presiden), semua itu mensyaratkan adanya persetujuan dari legislatif. Pada level mikro, para pengambil keputusan juga berasal dari latar belakang, pengetahuan, dan pilihan yang berbeda-beda yang memengaruhi cara menafsirkan suatu masalah dan solusi yang tepat untuk masalah tersebut (Ralph K. Huitt, 1968). Pengambil keputusan berbeda, yang beroperasi dalam tatanan institusional yang hampir serupa akan memberikan respons yang berbeda ketika dihadapkan pada situasi atau permasalahan yang sama atau hampir sama.

Di balik area kesamaan dari berbagai model yang dikembangkan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan, model-model tersebut juga memiliki perbedaan yang signifikan antara satu dan lainnya. Model yang paling banyak digunakan dalam analisis terhadap tahap ini adalah model rasional, inkremental, dan *garbage can*.

B. Model-model Pengambilan Keputusan

Dua model yang paling dikenal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik disebut dengan nama *model rasional* dan *model inkremental*. Model rasional adalah model pengambilan keputusan bisnis yang diaplikasikan di arena publik, sementara model inkremental adalah model politik yang diaplikasikan dalam kebijakan publik.

Model-model yang lain berusaha untuk mengombinasikan rasionalitas dan inkrementalisme dengan komposisi yang berbeda untuk setiap model. Sebaliknya, berbeda dengan model-model yang mengakui adanya rasionalitas; meskipun derajatnya berbeda, dalam proses pengambilan keputusan, model *garbage can* memotret proses pengambilan keputusan sebagai sebuah proses yang pada dasarnya tidak rasional (tidak sepenuhnya irasional) yang didasarkan pada kepantasan dan perilaku pengambilan keputusan yang telah menjadi ritual.

1. Model Rasional Komprehensif

Menurut Michael Carley (1980: 11), sebuah model ideal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri atas seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas berikut ini.

- a. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah.
- b. Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar.
- c. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
- d. Strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau dapat memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Model rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran pemikiran positivisme dan rasionalisme pada zaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia (Michael Carley, 1980: 11).

Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional, melalui pengumpulan segala informasi yang relevan dan berbagai alternatif solusi, kemudian memilih alternatif yang dianggap terbaik (Carol H. Weiss, 1977: 531).

Tugas analisis kebijakan adalah mengembangkan pengetahuan yang relevan, kemudian menawarkannya pada pemerintah untuk diaplikasikan (Bruce Jennings, 1987: 33-59).

Pembuat kebijakan diasumsikan bekerja sebagai teknisi atau manajer bisnis yang mengidentifikasi suatu masalah, kemudian mengadopsi cara yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi masalah tersebut. Karena berorientasi pada pemecahan masalah,

pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan ilmiah, rekayasa, atau manajerialis.

Dalam studi tentang pengambilan keputusan, model rasional berakar pada usaha awal untuk membangun sebuah disiplin ilmu tentang perilaku organisasi dan administrasi publik. Berbagai elemen dari model ini bisa ditemukan pada karya-karya para ahli administrasi publik awal, seperti Henry Fayol di Prancis dan Luther Gulick serta Lyndal Urwick di Inggris dan Amerika Serikat. Dengan menjadikan ide yang dikemukakan oleh Fayol dalam studinya tentang industri batu bara di Prancis menjelang abad ke-20 (Henry Fayol, 1985).

Gulick dan Urwick mengodifikasi sebuah model sebagai keputusan terbaik yang bisa diambil. Model *podscorb* yang mereka kembangkan menyiratkan bahwa organisasi dapat memaksimalkan kinerja melalui perencanaan, pengorganisasian, pengambilan keputusan, penentuan pilihan, pengoordinasian, perekrutan, dan penganggaran yang terencana (Luther Gulick, 1937). Bagi Gulick dan Urwick, pengambilan keputusan atas suatu tindakan tertentu berarti menimbang antara keuntungan dan biaya yang diperkirakan harus dikeluarkan.

Para analis yang mengusung perspektif ini mulai bergegas dengan argumen bahwa bentuk pengambilan keputusan seperti ini hanya akan memberikan hasil maksimal jika seluruh alternatif yang mungkin dan biaya dari setiap alternatif dipertimbangkan sebelum keputusan diambil disebut model pengambilan keputusan *rational comprehensive* (Ward Edwards, 1954: 380).

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pembuatan keputusan dihadapkan pada masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah lain atau dapat dipandang bermakna dibandingkan dengan masalah lain.
- 2) Tujuan, nilai, atau sasaran yang mengarahkan pembuatan keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- 3) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.

- 4) Konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- 5) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

Model ini didasarkan atas teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Dalam model ini, konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu, suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang sangat efisien. Rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif yang lain.

Penekanan baru terhadap aspek komprehensif terbukti problematik dan kritik segera bermunculan. Ada batasan-batasan manusiawi yang dimiliki oleh para pengambil keputusan untuk bisa komprehensif dalam membangun berbagai alternatif serta mengalkulasikan keuntungan dan beban yang ditimbulkan setiap alternatif. Selain itu, ada pula batasan politik dan institusional yang membatasi penyeleksian opsi dan pilihan-pilihan keputusan. Model rasional-komprehensif dikritik menyesatkan, bahkan ada yang menganggapnya mendekati sesat.

Mungkin salah satu kritik paling keras yang diarahkan pada model rasional adalah kritik yang dilontarkan oleh ilmuwan behavioral Amerika, Herbert Simon (1955: 99). Bermula pada awal dekade 1950-an, ia berpendapat dalam serangkaian buku dan artikel bahwa ada beberapa hambatan yang tidak memungkinkan para pengambil keputusan untuk mencapai rasionalitas yang murni dan komprehensif dalam keputusannya, antara lain sebagai berikut.

- a. Adanya batasan-batasan kognitif pada kemampuan pengambil keputusan untuk mempertimbangkan seluruh opsi yang ada sehingga harus bertindak selektif dalam mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut. Jika demikian, harus memilih di antara opsi yang ada berdasarkan landasan ideologi atau politik,

atau secara acak tanpa merujuk dampak dari pilihannya terhadap efisiensi.

- b. Model ini mengasumsikan bahwa adalah mungkin bagi para pengambil keputusan untuk mengetahui konsekuensi dari setiap keputusan yang diambil, yang dalam kenyataannya kasus seperti ini sangat jarang terjadi.
- c. Setiap opsi kebijakan diikuti oleh berbagai konsekuensi, baik yang bersifat positif maupun negatif, yang menjadikan upaya komparasi berbagai konsekuensi tersebut menjadi sulit untuk dilakukan. Karena opsi yang sama dapat efisien atau tidak efisien bergantung pada situasinya, tidak mungkin bagi pengambil keputusan untuk sampai pada kesimpulan mutlak tentang alternatif yang lebih baik daripada alternatif lain.

Penilaian Simon terhadap model rasional menyimpulkan bahwa berbagai keputusan publik pada praktiknya tidak memaksimalkan manfaat di atas beban, tetapi hanya cenderung untuk memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh para pengambil keputusan untuk diri pribadi dalam masalah yang sedang menjadi perhatian. *Satisfying criterion* adalah sesuatu yang nyata, sebagai sesuatu yang muncul dari hakikat rasionalitas manusia yang terbatas.

2. Model Inkremental

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Berawal dari kritik terhadap model rasional komprehensif, model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif.

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena tidak memiliki cukup waktu, intelektual, dan biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik (Wibawa, 1994: 11).

Model ini lebih bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara aktual cara-cara yang digunakan para pejabat dalam membuat keputusan.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yaitu sebagai berikut.

- 1) Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis empiris terhadap tindakan yang dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat satu sama lain.
- 2) Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi. Alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- 3) Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting.
- 4) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga masalah dapat dikendalikan.
- 5) Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap “tepat” pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
- 6) Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak pada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial pada masa depan.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan dan kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan apabila persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan terhadap program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja.

Sementara itu, konflik akan meningkat apabila pembuat keputusan memfokuskan pada perubahan kebijakan besar yang dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian besar. Karena ketegangan politik yang timbul demikian besar dalam menetapkan program atau kebijakan baru, kebijakan masa lalu diteruskan untuk tahun depan, kecuali ada perubahan politik secara substansial. Dengan demikian, pembuatan keputusan secara inkrementalisme penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas, dan sistem politik.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti, yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakannya untuk masa depan maka keputusan inkremental dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistik karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah yang ada.

Di samping itu, orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima.

Berbagai keraguan tentang praktikalitas kegunaan model rasional membawa pada usaha untuk mengembangkan sebuah teori pengambilan keputusan yang lebih dekat dalam memperkirakan perilaku aktual dari para pengambil keputusan. Situasi ini mendorong munculnya model inkremental yang memotret pengambilan keputusan kebijakan publik sebagai sebuah proses yang dikarakterisasikan oleh tawar-menawar dan kompromi antara berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Keputusan-keputusan yang dihasilkan tentu lebih merepresentasikan hal-hal yang secara politik fisibel daripada diinginkan.

Jasa dalam mengembangkan model inkremental dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan publik paling layak diatributkan pada ilmuwan politik Yale University, Charles Lindblom (1959: 79).

Ia merangkum model ini sebagai sebuah model yang terdiri atas strategi yang saling mendukung dalam melakukan penyederhanaan dan pemusatan fokus. Strategi-strategi tersebut, yaitu sebagai berikut.

- a. Pembatasan analisis hanya pada beberapa alternatif kebijakan yang familiar.
- b. Sebuah analisis tujuan kebijakan yang berjalinkelindan dan nilai-nilai dengan berbagai aspek empiris dari masalah yang dihadapi.
- c. Sebuah strategi yang mengedepankan analisis untuk mencari masalah yang ingin diselesaikan daripada tujuan-tujuan positif yang ingin dikejar.
- d. Serangkaian percobaan, kegagalan, dan percobaan ulang.
- e. Analisis yang mengeksplorasi hanya sebagian, bukan keseluruhan, konsekuensi yang penting dari suatu alternatif yang dipertimbangkan.
- f. Fragmentasi kerja analitis untuk berbagai partisipan dalam pembuatan kebijakan (setiap partisipan mengerjakan bagiannya dari keseluruhan domain).

Dalam pandangan Lindbolm (1959: 81), para pengambil keputusan mengembangkan berbagai kebijakan melalui sebuah proses perbandingan terbatas yang berurutan dengan kebijakan sebelumnya, yaitu keputusan yang sudah familiar. Seperti dikemukakan dalam artikelnya yang telah banyak dikutip, "*The Science of Muddling Through*", para pengambil keputusan bekerja dalam sebuah proses yang secara terus-menerus terbangun dari situasi setapak demi setapak dan dalam derajat yang kecil. Keputusan yang diambil sedikit berbeda dari keputusan yang sudah ada. Dengan kata lain, perubahan dari *status quo* bersifat inkremental.

Menurut Harold Gortmer (1987: 257), ada dua penyebab berbagai keputusan cenderung tidak terlalu jauh berbeda dengan *status quo*, antara lain sebagai berikut.

- a. Karena proses tawar-menawar mensyaratkan distribusi sumber daya yang terbatas di antara berbagai partisipan, akan lebih mudah untuk melanjutkan pola distribusi yang sudah ada daripada membuat sebuah pola baru yang berbeda secara radikal. Keuntungan dan kelemahan dari tatanan ada sudah diketahui

dan dikenal oleh para aktor kebijakan, berbeda dengan ketidakpastian yang melingkupi tatanan yang masih baru, yang membuat kesepakatan untuk melakukan perubahan menjadi sulit dicapai. Hasil yang memiliki kemungkinan lebih besar untuk muncul adalah kelanjutan dari *status quo* atau hanya perubahan kecil dari *status quo*.

- b. *Standard operating procedure* yang menjadi batu penjurur seluruh sistem birokrasi cenderung lebih mengedepankan keberlanjutan atau kontinuitas praktik-praktik yang sudah ada. Cara para birokrat mengidentifikasi berbagai opsi, metode, dan kriteria untuk dipilih sering ditetapkan lebih dahulu, menghambat inovasi, dan hanya mengulang tatanan yang sudah ada.

Selanjutnya, Lindbolm juga berpendapat bahwa model inkremental yang mensyaratkan pemisahan antara tujuan dan cara ternyata tidak bisa dipraktikkan dalam praktik, tidak hanya karena ada batasan waktu dan informasi seperti yang dikatakan Simon, tetapi juga karena para pembuat kebijakan tidak pernah bisa memisahkan antara tujuan dan cara.

Lindbolm berpendapat bahwa di sebagian besar area kebijakan, tujuan tidak dapat dipisahkan dari cara. Tujuan yang dituju sering bergantung pada efektivitas cara yang tersedia untuk mencapainya. Karena kesepakatan atas pilihan kebijakan sulit untuk dicapai, para pengambil keputusan menghindari membuka kembali isu-isu lama atau mempertimbangkan kembali pilihan-pilihan yang terlalu jauh berbeda dengan praktik yang ada sehingga membuat kesepakatan menjadi semakin sulit dicapai. Hasilnya adalah berbagai keputusan kebijakan yang hanya sedikit berbeda dengan kebijakan terdahulu.

Model inkremental melihat pengambilan keputusan sebagai kegiatan praktis yang berfokus pada pemecahan masalah yang sedang dihadapi daripada berupaya mencapai tujuan jangka panjang. Dalam model ini, cara-cara yang dipilih untuk menyelesaikan masalah ditemukan melalui *trial and error* daripada evaluasi yang komprehensif dari semua cara yang ada. Para pengambil keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang familiar dan dianggap pantas, kemudian berhenti mencari alternatif lain ketika percaya bahwa sebuah alternatif yang dapat diterima telah ditemukan.

Dalam tulisan sebelumnya, Lindbolm dan para koleganya berkeyakinan bahwa pengambilan keputusan secara inkremental sangat mungkin ada bersama upaya-upaya untuk mencapai keputusan secara lebih rasional.

Adapun Braybrooke dan Lindbolm (1963) berpendapat bahwa empat tipe pengambilan keputusan bisa digunakan bergantung pada pengetahuan yang dimiliki oleh para pengambil keputusan dan seberapa besar perbedaan alternatif kebijakan dengan kebijakan yang sudah ada. Hal ini memunculkan tabel yang ditunjukkan di bawah ini.

		Tingkat Pengetahuan yang Ada	
		Tinggi	Rendah
Perbedaan yang ada antara kebijakan alternatif dan yang terdahulu	Tinggi	Revolusioner	Analitis
	Rendah	Rasional	Inkremental, terpisah-pisah (<i>disjointed incremental</i>)

Tabel 3.1 Empat Tipe Pengambilan Keputusan

Sumber: Diadaptasi dari David Braybrooke dan Charles Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York

Dalam pandangan ini, sebagian besar keputusan tampaknya diambil secara inkremental, melibatkan perubahan sangat kecil dalam situasi yang hanya tersedia sedikit informasi dan pengetahuan. Akan tetapi, ada tiga kemungkinan lain, model rasional muncul sebagai salah satu kemungkinan bersama-sama dengan dua tipe yang definisinya tidak terlalu jelas revolusioner dan analitis serta tidak terlalu sering digunakan sebagai alternatif pengambilan keputusan.

Dalam perjalanan karier selanjutnya, Lindblom (1963) berpendapat bahwa ada spektrum *style* pengambilan keputusan. Spektrum ini terentang dari kutub *synoptic* atau komprehensif rasional sampai pada *blundering* yang hanya mengikuti perkiraan

tanpa ada upaya riil yang sistematis untuk menganalisis berbagai strategi alternatif. Spektrum itu diilustrasikan seperti gambar 3.2 di bawah ini.



Gambar 3.1

Sebuah Spektrum Berbagai *Style* Pengambilan Keputusan

Sumber: Lindblom (1963)

Meskipun menerima berbagai kemungkinan teoretis bagi berbagai *styles* pengambilan keputusan, dalam karya Lindblom yang kemudian menolak seluruh alternatif lain bagi model inkremental berdasarkan alasan-alasan praktis. Ia berpendapat bahwa setiap analisis sinotik yang berusaha untuk mencapai keputusan berdasarkan berbagai kriteria berorientasi maksimalisasi akan berakhir dengan kegagalan dan seluruh pengambilan keputusan didasarkan pada analisis yang tidak lengkap dan tergeneralisasi (*grossly incomplete analysis*).

Selanjutnya, Lindblom (1979) berpendapat bahwa esensi dari inkrementalisme adalah untuk menyistematiskan berbagai keputusan yang dicapai melalui cara ini, dengan menekankan pada pentingnya mencapai kesepakatan politik dan belajar dari *trial-and-error* daripada hanya berkuat dengan keputusan secara acak.

Menurut Andrew Weiss dan Edward Woodhouse (1992: 255), jika model inkremental dapat memberikan deskripsi yang akurat tentang cara membuat keputusan kebijakan publik, para kritikus ternyata juga menemukan beberapa kesalahan sebagai implikasi dari

alur penelaahan yang disarankan model ini, antara lain sebagai berikut.

- a. Model ini dikritik karena sangat kurang memerhatikan orientasi tujuan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Fosters bahwa inkrementalisme akan membuat kita melintasi berbagai persimpangan berulang-ulang tanpa mengetahui arah tujuan kita.
- b. Model ini dikritik karena kecenderungan inherennya pada konservatisme, terlalu pesimis terhadap perubahan berskala besar dan inovasi.
- c. Model ini dianggap tidak demokratis karena membatasi pengambilan keputusan hanya pada tawar-menawar sekelompok kecil orang-orang pilihan, para pembuat kebijakan senior.

Dengan tidak memerhatikan analisis dan perencanaan yang sistematis dan menegasi kebutuhan untuk mencari alternatif baru, model ini dianggap mendorong munculnya keputusan berdasarkan perhitungan jangka pendek, yang akan menimbulkan konsekuensi negatif jangka panjang. Selain itu, model ini juga dikritik karena hanya memiliki kemampuan analitis yang sempit.

Yehezkel Dror (1954: 164) mencatat contoh inkrementalisme hanya bisa bekerja ketika ada kontinuitas problem dalam jangka waktu yang cukup panjang, yaitu ketika problem ini berusaha diselesaikan melalui kebijakan tertentu.

Model ini juga mensyaratkan cara yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan tersebut selalu bisa dipakai. Inkrementalisme juga memiliki karakteristik sebagai model pengambilan keputusan di sebuah lingkungan yang relatif stabil dan sulit untuk diaplikasikan pada situasi-situasi tidak biasa, seperti krisis (D.C. Nice, 1987: 145).

3. Model *Garbage Can*

Limitasi model rasional dan inkremental membawa para ahli pembuat kebijakan publik mencari alternatif baru. Amitai Etzioni (1967: 385-392) mengembangkan pemindaian gabungan model *mixed scanning* untuk menjembatani berbagai kekurangan, baik model rasional maupun inkremental, dengan mengombinasikan elemen-elemen keunggulan keduanya.

Model gabungan seperti ini memberikan ruang yang lebih luas untuk inovasi daripada model inkremental tanpa dibebani dengan tuntutan yang tidak realistis dari model rasional. Etzioni mengatakan bahwa pengambilan keputusan seperti inilah yang lebih sering terjadi dalam realitas pengambilan keputusan kebijakan publik. Hal lazim ketika serangkaian keputusan inkremental diikuti oleh keputusan yang secara substansial berbeda karena adanya sebuah permasalahan yang berbeda dari masalah yang dihadapi sebelumnya. Oleh karena itu, pemindaian gabungan dipandang sebuah model yang bersifat preskriptif dan deskriptif.

Akan tetapi, pendekatan ini dan berbagai pendekatan lainnya sebagian besar tetap berada dalam kerangka yang dibangun oleh model rasional dan inkremental. Pada dekade 1970-an, sebuah model yang berbeda menyuarakan bahwa minimnya penggunaan rasionalitas merupakan sesuatu yang inheren dalam proses pengambilan keputusan. March dan Olsen (1939) menawarkan model *garbage can* yang menyangkal adanya penggunaan rasionalitas dalam pengambilan keputusan, bahkan dalam derajat kecil sebagaimana dipaparkan dalam model inkremental.

Mereka memulai dengan asumsi bahwa model-model yang lain mempertahankan asumsi adanya intensionalitas, pemahaman masalah, dan prediktibilitas relasi antaraktor yang pada kenyataannya tidak ditemui. Dalam pandangan March dan Olsen, pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang sangat ambigu, tidak terprediksi, kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. March dan Olsen (1937) dengan menolak instrumentalisme yang menjadi karakter sebagian besar model-model lain, berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah:

- a. sebuah tong sampah, yaitu tempat berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan proses pengambilan keputusan;
- b. campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan di tong yang lain, sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti yang dihasilkan pada saat itu, dicampurkan tong-tong yang tersedia, serta seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang.

March dan Olsen (1937) dengan sengaja menggunakan metafora tong sampah untuk menghilangkan aura ilmiah dan rasional yang diatributkan pada proses pengambilan keputusan oleh para teoretisi sebelumnya. March dan Olsen berusaha memunculkan pemahaman bahwa para pembuat kebijakan sering tidak mengetahui tujuannya, begitu juga hubungan kausal antara problem dan tujuan kebijakan yang dihadapi. Dalam pandangan March dan Olsen, para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara secara serta-merta, seiring dengan berjalannya proses kebijakan, yang hasilnya juga sangat tidak pasti dan tidak dapat diprediksi.

Beberapa studi kasus March dan Olsen (1937) telah membuktikan preposisi bahwa keputusan publik sering dibuat dengan cara yang sangat *ad-hoc* dan acak.

Model ini mungkin dianggap sebagai upaya yang terlalu membesar-besarkan fakta yang terjadi. Sementara tujuan utamanya cukup memberikan deskripsi yang akurat tentang cara sebuah organisasi membuat kebijakannya. Terlepas dari semua itu, kekuatan utama dari model ini adalah kemampuannya untuk melepaskan diri dari perdebatan lama antara rasional dan inkremental. Selain itu, memberikan kesempatan untuk melakukan studi-studi pengambilan keputusan dalam konteks institusional yang lebih bernuansa.

4. Model Komprehensif

Model ini merupakan model yang terkenal dan paling luas diterima di kalangan para pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya, model ini terdiri atas beberapa elemen, yaitu:

- 1) pembuat keputusan dihadapkan pada masalah tertentu;
- 2) tujuan, nilai atau sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya;
- 3) berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki;
- 4) konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti;
- 5) antara alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif lainnya.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*).

5. Model Kepuasan

Model ini menggunakan pendekatan pembentukan kebijakan dari dimensi perilaku, memberikan tekanan pada aspek-aspek sosio-psikologis dalam pembuatan keputusan organisasi.

6. Model Mixed Scanning

Model pengamatan campuran, yakni suatu model terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan kebijakan pokok dan urutan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankan setelah keputusan itu tercapai.

Model ini merupakan upaya menyambungkan antara model rasional dan model inkremental. Amitai Etzioni (1967) memperkenalkan teori sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses yang mempersiapkan keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Pada dasarnya, model ini sangat menyederhanakan masalah (Nugroho, 2004: 124).

Amitai Etzioni (1980) mencoba membuat model gabungan dengan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal juga mengkritiknya. Demikian pula, ia melihat kelemahan model pembuatan keputusan inkremental.

Etzioni (1980), memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuatan kebijakan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Untuk menjelaskan *mixed scanning*, Etzioni memberikan gambaran bahwa, “Kita beranggapan akan membuat sistem pengamatan cuaca seluruh dunia dengan menggunakan satelit-satelit cuaca.”

Pendekatan rasionalitas akan menyelidiki keadaan cuaca secara mendalam dengan menggunakan kamera yang mampu melakukan pengamatan dengan teliti dan dengan pemeriksaan terhadap seluruh angkasa sesering mungkin.

Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya, dan membebani kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan di daerah-daerah itu serta pola-pola serupa yang berkambang pada waktu yang baru lalu dan terdapat di wilayah terdekat. Dengan demikian, inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Strategi penyelidikan campuran (*mixed scanning strategy*) menggunakan elemen-elemen dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yaitu sebuah kamera dengan sudut pandang lebar, yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan penyelidikan yang mendalam.

Menurut Etzioni, (1980), daerah-daerah tertentu mungkin luput dari penyelidikan campuran ini, namun pendekatan ini masih lebih baik dibandingkan dengan inkrementalisme yang tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Dalam penyelidikan campuran, para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi yang berbeda. Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara realistis oleh para pembuat keputusan.

Menurut Etzioni, (1980), apabila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan.

Dengan demikian, penyelidikan campuran merupakan bentuk pendekatan “kompromi” yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus.

Walaupun demikian, Etzioni (1980), tidak memberikan penjelasan yang cukup memadai menyangkut cara pendekatan itu digunakan dalam praktiknya. Meskipun demikian, pendekatan yang ditawarkan Etzioni dapat membantu mengingatkan kenyataan penting bahwa keputusan berubah secara besar dan proses keputusan yang berbeda adalah wajar sejalan dengan sifat keputusan yang berubah tersebut.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit.

7. Model Sistem

Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004: 70-74) menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Paine dan Naumes, model ini merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan hal nyata yang terjadi dalam pembuatan kebijakan.

Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini, para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, memuaskan permintaan lingkungan, dan secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan.

Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Paine dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis.

Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri atas interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembuat kebijakan dan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*).

Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi akan menjadi bagian lingkungan dan berinteraksi dengan organisasi.

Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004) memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan.

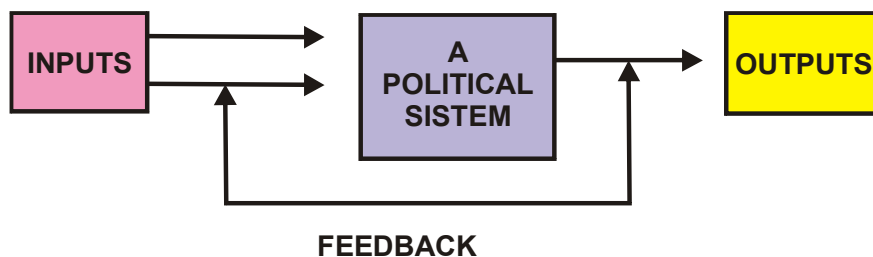
Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada di luar batas-batas politik.

Kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan memengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan (*inputs*) dari sistem politik, sedangkan hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik merupakan tanggapan terhadap tuntutan dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.

Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat.

Hasil dari sistem politik merupakan alokasi-alokasi nilai secara otoritatif dari sistem. Alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Dalam hubungan antara keduanya, akan terjadi umpan balik antara *output* yang dihasilkan sebagai bagian dari *input* berikutnya. Dalam hal ini, berjalannya sistem tidak akan pernah berhenti.

Konseptualisasi kegiatan dan kebijakan publik ini dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.



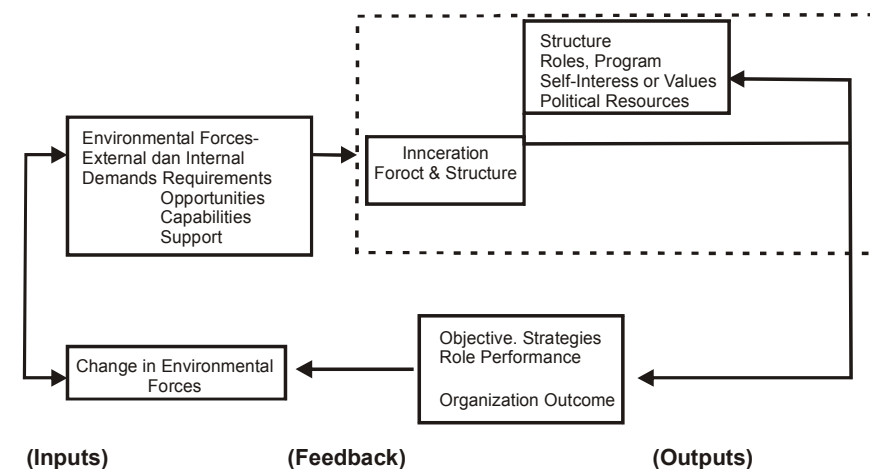
Gambar 3.2 Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan Easton

Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004)

Gambar 3.2 adalah suatu versi yang disederhanakan dari gagasan ilmu politik yang dijelaskan oleh seorang ilmuwan politik bernama David Easton. Pemikiran sistem politik yang dikemukakan oleh Easton, baik secara implisit maupun eksplisit telah digunakan oleh banyak sarjana untuk melakukan analisis mengenai sebab dan konsekuensi yang timbul akibat adanya kebijakan publik.

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep “sistem” menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (*demands*) menjadi keputusan yang otoritatif.

Konsep “sistem” juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan di lingkungannya. Masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan dan dukungan.



Gambar 3.3 Model Pembuatan Kebijakan yang Dikembangkan oleh Pained dan Naumes

Sumber: Paine dan Naumes (Budi Winarno, 2004)

Tuntutan timbul apabila individu atau kelompok dalam sistem politik memainkan peran dalam memengaruhi kebijakan publik. Kelompok ini secara aktif berusaha memengaruhi kebijakan publik. Sedangkan dukungan (*supports*) diberikan apabila individu atau

kelompok menerima hasil pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan kebijakan. Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadang-kadang bertentangan antara satu dan yang lain.

Untuk mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan (kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Karena suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu:

- a. menghasilkan *outputs* yang secara layak memuaskan;
- b. menyandarkan diri pada ikatan yang berakar dalam sistem;
- c. menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Dengan penjelasan yang demikian, model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisasikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan



C. Sebuah Model Subsistem dalam Pengambilan Keputusan Publik

1. Perdebatan Keunggulan Relatif Model Rasionalis dan Inkremental

Pada awal dekade 1980-an, semakin jelas bagi para pengamat bahwa perdebatan lama antara para pendukung rasionalisme dan inkrementalisme menghambat karya empiris dan pengembangan teoretis dari subjek tersebut.

Sebagaimana dikatakan oleh Smith dan May (1980: 147) bahwa sebuah perdebatan tentang keunggulan relatif model rasionalis dan inkremental telah mendominasi studi ini selama bertahun-tahun. Berbagai tema yang muncul dalam perdebatan ini telah diketahui oleh banyak orang, tetapi tidak memberikan efek bagi riset empiris di area kebijakan ataupun administrasi publik. Oleh karena itu, memerlukan lebih dari satu model untuk menjelaskan berbagai faset

kehidupan organisasional. Permasalahannya bukan mendamaikan berbagai perbedaan yang ada antara model rasional dan inkremental, melainkan membangun alternatif ketiga yang menggabungkan keunggulan dari tiap-tiap model. Problem yang ada adalah untuk mempertautkan keduanya, dalam arti mempertautkan realitas sosial sesungguhnya yang direpresentasikan oleh tiap-tiap model (Smith dan May, 1980: 156).

Saat ini, beberapa langkah maju telah dicapai ke arah yang disarankan oleh Smith dan May (1980: 342-53) meskipun ada sebagian kecil orang yang menginginkan untuk kembali ke sebuah model rasional komprehensif atau sepenuhnya menolak inkrementalisme sebagai sebuah deskripsi tentang sebagian besar pengambilan keputusan kebijakan publik aktual. Sebagian besar berpendapat bahwa pemikiran Braybrooke dan Lindblom tentang *multiple-decision-making-styles* adalah pilihan yang tepat dan penting untuk menjelaskan kondisi berbagai model pengambilan keputusan yang cenderung untuk diadopsi.

2. Model Pengambilan Keputusan yang berkaitan dengan Enam Perangkat Kondisi Kunci

Salah satu perkembangan yang paling menarik dapat ditemukan dalam karya-karya John Forester (1984: 23-25). Ia berpendapat bahwa setidaknya ada enam model pengambilan keputusan yang berkaitan dengan enam perangkat kondisi kunci. Menurutnya, yang rasional untuk dilakukan oleh para administrator bergantung pada situasi tempat bekerja.

Model pengambilan keputusan yang dibuat oleh para pengambil keputusan bervariasi menurut isu dan konteks institusional yang melingkupinya. Pada tahun 1984, Forester menulis dalam artikelnya bahwa:

- a. sebuah strategi bisa dipandang sebagai sesuatu yang praktis dan berguna atau percuma bergantung pada kondisi yang sedang dihadapi;
- b. waktu, keahlian, data, dan permasalahan yang terdefiniskan dengan jelas, kalkulasi teknis mungkin bisa menjadi sesuatu yang berguna. Akan tetapi, jika waktu, data, definisi, dan kalkulasi

tidak terdefinisi dengan jelas, kalkulasi semacam itu akan menjadi sesuatu yang tidak berguna;

- c. di lingkungan organisasional yang kompleks, ketika muncul kebutuhan informasi, jejaring intelijen akan sama penting, bahkan lebih penting daripada dokumen;
- d. di lingkungan konflik antarorganisasi, tawar-menawar dan kompromi menjadi sesuatu yang sangat penting;
- e. strategi administratif menjadi efektif dalam sebuah konteks politik dan organisasional.

3. Syarat-syarat Pengambilan Keputusan Model Rasional

Menurut Forester (1984: 25), agar pengambilan keputusan model rasional dapat diimplentasikan, syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi.

- a. Jumlah agen (pengambil keputusan) harus dibatasi, apabila perlu sesedikit mungkin.
- b. Tatanan organisasional bagi keputusan harus sederhana dan tertutup dari pengaruh aktor-aktor kebijakan lain.
- c. Permasalahan yang dihadapi harus terdefinisi dengan jelas; atau *scope, horizon*, dimensi nilai, dan rantai konsekuensi harus diketahui dan dipahami.
- d. Informasi harus dengan sempurna, lengkap, aksesibel, dan dapat dipahami.
- e. Tidak boleh ada desakan untuk mengambil keputusan secepat mungkin, yaitu waktu yang tersedia bagi pengambil keputusan harus tersedia dalam jumlah yang tidak terbatas sehingga bisa mempertimbangkan seluruh kontingensi yang akan terjadi beserta konsekuensinya.

Jika kelima syarat tersebut tidak terpenuhi, kasus yang paling sering muncul dalam praktik, Forester (1984: 25) berpendapat bahwa kita akan menemukan model-model pengambilan keputusan yang lain.

Dengan demikian, jumlah agen bisa bertambah sampai tidak terbatas; tatanan yang ada bisa mencakup berbagai organisasi yang berbeda dan relatif terbuka bagi pengaruh eksternal; permasalahan yang dihadapi akan bersifat ambigu atau multitafsir; informasi tidak

lengkap, menyesatkan atau secara sengaja dimanipulasi dan waktu yang tersedia terbatas atau juga sengaja dimanipulasi. Bagan berikut menggambarkan berbagai parameter pengambilan keputusan.

Tabel 3.2 Berbagai Parameter Pengambilan Keputusan

No.	Variabel	Dimensi
1.	Agen	Tunggal – banyak
2.	<i>Setting</i>	Tunggal, tertutup – banyak, terbuka
3.	Permasalahan	Terdefinisi dengan jelas – multitafsir, ambigu
4.	Informasi	Sempurna – dikontestasikan
5.	Waktu	Tidak terbatas – dimanipulasi

Sumber: diadaptasi dari John Forester: *'Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through'*. *Public Administration* (1984: 26).



D. Kemungkinan Model Pengambilan Keputusan

Menurut Forester, ada lima kemungkinan model pengambilan keputusan, yaitu optimalisasi, *satisficing*, pencarian (*search*), tawar-menawar (*bargain*), dan organisasional.

1. Model Optimalisasi

Optimalisasi adalah strategi yang digunakan ketika syarat-syarat model rasional komprehensif sepenuhnya terpenuhi. Prevalensi model-model lain bergantung pada banyaknya syarat yang tidak terpenuhi.

2. Model *Satisficing*

Model-model lain yang disarankan oleh Forester saling tumpang tindih sehingga sulit untuk membedakan dan memaparkannya satu per satu.

3. Model Pencarian

Model pencarian adalah salah satu model yang bisa digunakan ketika masalah yang dihadapi tidak terdefinisi dengan jelas.

4. Model Tawar-Menawar

Model tawar-menawar adalah model yang bisa ditemukan ketika berbagai aktor harus mengambil keputusan dalam situasi ketiadaan informasi yang lengkap dan waktu yang mendesak.

5. Model Organisasional

Model organisasional melibatkan berbagai *setting* dan aktor, dengan sumber daya waktu dan informasi tersedia, tetapi dihadapkan pada permasalahan yang beragam. Model pengambilan keputusan ini melibatkan jumlah aktor yang lebih banyak, *setting* yang lebih kompleks, permasalahan yang lebih beragam dan kabut, informasi yang tidak lengkap dan terdistorsi, serta waktu yang terbatas dan mendesak.

Pemikiran Forester menjadi sebuah langkah maju penting dalam memberikan klasifikasi dan taksonomi, adanya alternatif pilihan yang berguna, selain model rasional, inkremental, dan *garbage can*, tetapi yang dilakukannya hanya langkah awal dalam membangun sebuah model pengambilan keputusan yang lebih baik. Sebuah masalah besar dalam taksonomi yang dibangun adalah keterputusannya dari argumennya sendiri.

Sebuah penelaahan yang tertutup dari pembahasan tentang berbagai faktor yang memengaruhi pengambilan keputusan, menurut Forester (1984: 26), orang akan berharap untuk menemukan lebih dari satu model yang mungkin muncul dari lima pilihan model kombinasi dan permutasi variabel-variabel yang dikemukakannya. Dalam praktiknya, berbagai kategori tidak dapat dipilah-pilah.

Kita dapat mengembangkan model Forester dengan mendesain ulang variabel-variabelnya. Studi tentang agen dan *setting* bisa disempurnakan dengan fokus pada subsistem kebijakan, sementara pemikiran tentang permasalahan, informasi, dan waktu bisa dilihat sebagai pemikiran yang terkait dengan tipe-tipe konstrain yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan. Dengan demikian, dua variabel utama di sini adalah:

- kompleksitas subsistem kebijakan yang menangani permasalahan yang ada;
- besarnya konstrain yang harus dihadapi.

Kompleksitas subsistem kebijakan memengaruhi keberhasilan mencapai kesepakatan terhadap suatu pilihan dalam subsistem tersebut. Menurut Phillip H. Pollock III, Stuart A. Lillie, dan M. Elliot Vittes (1993: 29-50), beberapa pilihan dianggap sejalan dengan nilai-nilai utama yang dipegang oleh anggota subsistem, sementara sebagian yang lain tidak sehingga kompleksitas subsistem menstrukturkan keputusan dalam kategori pilihan-pilihan keras atau lunak.

Menurut Evert A. Lindquist (1988: 86), pengambilan keputusan relatif dibatasi oleh informasi dan waktu, serta kejelasan masalah. Bagan berikut menggambarkan empat model dasar pengambilan keputusan. Empat model ini muncul sebagai basis dari dua dimensi yang dipaparkan dalam analisis ini, yaitu kompleksitas subsistem dan derajat konstrain.

Tabel: 3.3 Model Dasar Pengambilan Keputusan

		Kompleksitas Subsistem Kebijakan	
Derajat Konstrain		Tinggi	Rendah
	Tinggi	<i>Incremental adjustment</i>	<i>Satisfying Search</i>
	Rendah	<i>Optimizing adjustment</i>	<i>Rational Search</i>

Sumber: dimodifikasi menurut Martin J. Smith, 1994. *Policy Networks and State Autonomy, Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences*, eds. S. Brooks dan A.-G. Gagnon. New York: Praeger

Dalam model ini, subsistem kebijakan yang kompleks akan cenderung memunculkan strategi-strategi penyesuaian (*adjustment*) daripada strategi pencarian (*search*). Situasi tingginya derajat konstrain cenderung menghasilkan suatu pendekatan tawar-menawar dalam pengambilan keputusan, sementara situasi derajat konstrain rendah cenderung memunculkan aktivitas optimalisasi atau rasional.

Apabila digabungkan, kedua variabel ini menghasilkan empat model dasar pengambilan keputusan. Penyesuaian inkremental gaya Lindblom cenderung muncul dalam situasi ketika subsistem yang ada bersifat kompleks dan derajat konstrain yang tinggi. Dalam situasi semacam itu, akan jarang munculnya keputusan berskala besar dan berisiko tinggi. Pada skenario sebaliknya, ketika subsistem kebijakan yang ada sederhana dan derajat konstrain rendah, pendekatan pencarian rasional dan perubahan besar sangat mungkin dilakukan. Ketika ada sebuah subsistem yang kompleks dan derajat konstrain yang rendah, akan ada kecenderungan untuk memunculkan strategi penyesuaian, tetapi ditujukan untuk mencapai optimalisasi. Ketika derajat konstrain tinggi, tetapi kompleksitas subsistem rendah, strategi-strategi *satisficing* akan menjadi kecenderungan yang umum terjadi.

Memahami uraian tersebut, bahwa karakter esensial dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik sama seperti tahap-tahap lainnya dalam proses kebijakan. Sama halnya dengan tahapan sebelumnya dalam proses kebijakan publik, tahap pengambilan keputusan bervariasi menurut sifat alami dari subsistem kebijakan yang terlibat dalam proses dan derajat konstrain yang dihadapi oleh para pengambil keputusan.

Sebagaimana dirangkum oleh John Forester (1984: 23), yang rasional bagi para administrator dan politisi ditentukan oleh situasi tempat bekerja. Didesak untuk segera memberikan rekomendasi, para pengambil keputusan ini tidak bisa melakukan studi yang mendalam. Ketika dihadapkan pada persaingan dan kompetisi organisasional, sangat rasional jika para pengambil keputusan ini menjadi lebih tertutup. Semua hal yang rasional untuk dilakukan ditentukan oleh konteks yang dihadapi, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam administrasi publik.



BAB 4



TEORI NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sejak diterima secara umum sebagai pengertian yang menunjukkan organisasi teritorial suatu bangsa yang memiliki kedaulatan, kata “negara” mengalami berbagai pemahaman tentang hakikatnya.

Negara merupakan integrasi dari kekuatan politik, atau organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *argency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerja sama sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan.

Negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara dan batas-batas sampai kekuasaannya dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara. Dengan demikian, negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama (A. Ubaidillah, 2000: 33).

Tampaknya manusia tidak akan dapat hidup dengan teratur tanpa adanya negara. Mereka juga tidak akan hidup tertib dan menjamin keamanan bersama tanpa adanya negara. Tanpa adanya wilayah, ketertiban umum bagi masyarakat juga tidak mungkin terjamin (A. Ubaidillah, 2000: 124).

A. Hakikat Negara dan Teori Terbentuknya Negara

1. Hakikat Pengertian Negara

Negara merupakan organisasi yang paling tinggi dan mencakup pengertian yang paling luas. Larson (Lawson, 1991: 5) menyatakan bahwa negara adalah sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya.

Menurut George Jellinek (1959), negara merupakan gabungan manusia yang terorganisasi di suatu daerah tertentu yang dilengkapi dengan kekuasaan asli pemerintah.

Menurut Max Weber (Gerth dan Mills, 1962: 78), negara adalah satu-satunya lembaga yang memiliki keabsahan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap warganya. Selain itu, Weber juga mendefinisikan negara sebagai lembaga kemasyarakatan yang (berhasil) memiliki monopoli hukum untuk menggunakan kekerasan fisik di suatu daerah tertentu.

2. Terbentuknya Negara

Negara terjadi karena suatu persetujuan. Berdasarkan persetujuan itu, lahirlah kekuasaan untuk memerintah. Kekuasaan tertinggi untuk memerintah dinamakan kedaulatan. Kedaulatan dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia. Negara adalah berdaulat. *Hugo de Groot* (Grotius).

Bentuk dan sifat negara dalam kebudayaan Yunani purba masih bersifat *polis-polis* atau *the greek state*, yaitu suatu tempat atau benteng di puncak bukit yang semakin lama semakin diperkuat. Orang lain yang ingin hidup dengan aman ikut menggabungkan diri, bertempat tinggal di sekeliling benteng untuk perlindungan keamanan.

Kelompok inilah yang kemudian dinamakan polis. Pada waktu itu, negara tidak lebih dari suatu kota. Pemerintah dalam polis merupakan hal yang tinggi karena di atas polis tidak ada lagi suatu organisasi kekuasaan lain yang menguasai dan memerintah polis itu. Inilah letak keistimewaan dari polis tersebut.

Ajaran Plato (429-347 SM) mengenai asal mula atau terbentuknya negara adalah sangat sederhana, yaitu sebagai berikut.

- 1) Adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam sehingga harus bekerja untuk memenuhi kebutuhannya.
- 2) Setiap orang tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, lalu terjadilah pembagian pekerjaan yang harus menghasilkan lebih dari keperluannya sendiri untuk dipertukarkan, kemudian terbentuklah desa.
- 3) Antara desa dan desa terjadi hubungan kerja sama maka berdirilah masyarakat negara.

Thomas Hobbes (1588-1679) melihat masyarakat sebelum adanya negara. Dalam masyarakat ini, yang berlaku adalah *ius naturalis* atau hukum alam, yaitu tiap-tiap orang mempertahankan dirinya untuk hidup. Oleh karena itu, dibentuklah *lex naturalis* atau undang-undang alam yang merupakan suatu peraturan yang ditemui dengan perantaraan akal yang menyuruh atau melarang dan membatasi kemerdekaan untuk kepentingan orang lain (Schmid, 1965: 180). Tujuannya untuk menciptakan perdamaian.

Menurut Aristoteles, negara merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu. Terjadinya negara karena penggabungan keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kemudian kelompok itu bergabung lagi hingga menjadi suatu desa. Desa-desanya itu bergabung lagi hingga timbul negara yang sifatnya masih suatu kota atau polis.

3. Teori Terbentuknya Negara

Beberapa teori tentang timbulnya suatu negara, antara lain sebagai berikut.

a. Teori Kenyataan

Timbulnya suatu negara merupakan soal kenyataan. Apabila pada suatu saat unsur-unsur negara (wilayah, rakyat, pemerintah

yang berdaulat) terpenuhi, pada saat itu pula negara menjadi suatu kenyataan (<http://www.scribd.com>).

b. Teori Perjanjian Masyarakat

Teori ini disusun berdasarkan anggapan bahwa sebelum ada negara, manusia hidup sendiri dan berpindah-pindah. Pada saat itu, belum ada masyarakat dan peraturan.

Teori perjanjian masyarakat beranggapan bahwa negara dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat. Teori perjanjian masyarakat atau kontrak sosial menganggap “perjanjian” sebagai dasar negara dan masyarakat. Negara dan masyarakat dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat adalah teori asal mula negara yang ditemukan dalam tulisan-tulisan sepanjang zaman, sejak pemikiran politik rasional dimulai.

Teori perjanjian masyarakat diungkapkan dalam buku *Leviathan*. Ketakutan akan kehidupan berciri *survival of the fittest*.

Oleh karena itu, dibuatlah perjanjian masyarakat (*social contract*). Perjanjian antarkelompok manusia yang melahirkan negara disebut *pactum unions*. Selain itu, terjadi pula perjanjian yang disebut *pactum subiectionis*, yaitu perjanjian antarkelompok manusia dengan penguasa yang diangkat dalam *pactum unionis*. Isi *pactum subiectionis* adalah pernyataan penyerahan hak-hak alami kepada penguasa dan berjanji akan taat kepadanya. Penganut teori perjanjian masyarakat, antara lain Grotius (1583-1645), John Locke (1632-1704), Immanuel Kant (1724-1804), Thomas Hobbes (1588-1679), dan J.J.Rousseau (1712-1778).

Ketika menyusun teori perjanjian masyarakat, Thomas Hobbes berpihak kepada Raja Charles I yang sedang berseteru dengan Parlemen (Dede Rosyada, 2000: 49). Teorinya itu kemudian digunakan untuk memperkuat kedudukan raja. Ia hanya mengakui *pactum subiectionis*, yaitu *pactum* yang menyatakan penyerahan seluruh haknya kepada penguasa dan hak yang sudah diserahkan tidak dapat diminta kembali. Oleh karena itu, Thomas Hobbes menegaskan bahwa negara seharusnya berbentuk kerajaan mutlak/absolut.

John Locke (Dede Rosyada, 2000: 49) menyusun teori perjanjian masyarakat dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government*,

bersamaan dengan tumbuh kembangnya kaum borjuis (golongan menengah) yang menghendaki perlindungan penguasa atas diri dan kepentingannya. John Locke mendalilkan bahwa dalam *pactum subiectionis* tidak semua hak manusia diserahkan kepada raja. Seharusnya ada beberapa hak tertentu (yang diberikan alam) tetap melekat padanya. Hak yang tidak diserahkan itu adalah hak asasi manusia yang terdiri atas hak hidup, hak kebebasan, dan hak milik. Hak-hak itu harus dijamin raja dalam UUD Negara. Menurut John Locke, negara sebaiknya berbentuk kerajaan yang berundang-undang dasar atau monarki konstitusional.

Jean Jacques Rousseau (1993) dalam bukunya *Du Contract Social* berpendapat bahwa setelah menerima mandat dari rakyat, penguasa mengembalikan hak-hak rakyat dalam bentuk hak warga negara (*civil rights*). Ia juga menyatakan bahwa negara yang dibentuk oleh perjanjian masyarakat harus menjamin kebebasan dan persamaan.

Penguasa hanya wakil rakyat yang dibentuk berdasarkan kehendak rakyat (*volonte general*). Apabila tidak mampu menjamin kebebasan dan persamaan, penguasa dapat diganti.

c. Teori Ketuhanan

Pengaruh teori ketuhanan dimulai pada abad pertengahan (abad ke-5 sampai abad ke-15). Doktrin ketuhanan dikenal juga sebagai “doktrin teokratis.” Adanya gereja memberikan keabsahan bagi raja seakan-akan memberikan jaminan bahwa negara dipimpin oleh raja yang mengarahkan warganya menuju jalan yang baik dan benar. Negara yang diberkati oleh gereja dianggap sebagai negara yang diberkati oleh Tuhan.

Menurut Hegel (1937), negara merupakan organisme berdasarkan kesusilaan dan hanya negara yang akan memberi manusia pada kesusilaan dan kemerdekaan. Tujuan negara adalah menyelenggarakan kepentingan umum, di atas negara tidak ada kekuasaan lain. Negara adalah kekuatan tertinggi dan mempunyai kekuasaan tertinggi di dunia. Negara adalah suatu *irdiche gotthelt* (raja duniawi). Negara menjadi sintesis antara kemerdekaan universal dan individual.

Bagi Hegel, sejarah umat manusia merupakan proses dari sebuah ide universal yang sedang merealisasikan atau mengaktualisasikan dirinya. Ide besar yang universal tersebut dapat disamakan dengan ide Tuhan dalam menciptakan umat manusia, tidak menjelma dengan segera. Ide tersebut berproses dengan sejarah. Ujung dari proses sejarah adalah dijelmakannya ide universal menjadi sebuah kenyataan, yakni dengan terbentuknya sebuah masyarakat manusia yang ideal.

Friederich Julius Stahl (1802-1861) menyatakan bahwa negara tumbuh secara berangsur-angsur melalui proses evolusi, mulai dari keluarga, menjadi bangsa, kemudian menjadi negara. Negara bukan tumbuh karena berkumpulnya kekuatan dari luar, melainkan karena perkembangan dari dalam. Negara tidak tumbuh karena kehendak manusia, tetapi kehendak Tuhan. Pada umumnya, negara mengakui bahwa selain hasil perjuangan atau revolusi, terbentuknya negara adalah karunia atau kehendak Tuhan.

d. Teori Kekuatan

Teori kekuatan secara sederhana dapat diartikan bahwa negara yang pertama adalah hasil dari dominasi, kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Dalam teori kekuatan, faktor kekuatan dianggap sebagai faktor tunggal yang menimbulkan negara. Negara dilahirkan karena pertarungan kekuatan dan yang keluar sebagai pemenang adalah pembentuk negara (Dede Rosyada, 2000: 54).

e. Teori Alamiah

Teori alamiah (*natural theory*) adalah teori tentang asal mula negara yang dikemukakan oleh Aristoteles (A. Ubaidillah, 2000: 45-46). Menurut Aristoteles, negara adalah ciptaan alam. Kodrat manusia membenarkan adanya negara karena manusia awalnya adalah makhluk politik, (*zoon politicon*), kemudian makhluk sosial.

f. Pertentangan Kelas

Teori pertentangan kelas memandang bahwa masyarakat, baik yang bersifat individu maupun kelompok berada dalam konflik yang menjadi hal tidak terhindarkan. Konflik yang ada akan menimbulkan proses dominasi dan subdominasi. Marx merupakan tokoh yang paling penting dalam teori kelas.

Pendekatan kelas merupakan analisis pokok yang diajukan oleh Marx untuk melihat ketimpangan pola produksi yang membentuk rangkaian hubungan produksi, yang mengharuskan penindasan terhadap kelas proletariat yang dilakukan oleh kelas borjuis atas kepemilikan modal yang mengukuhkan penguasaan terhadap alat-alat produksi.

Kemunculan kelas diakibatkan oleh kontradiksi pemenuhan produksi untuk memenuhi kebutuhan sosial dan adanya surplus dari kerja produksi yang menjadi syarat munculnya ketidakadilan sosial. Dengan kemunculan kelas-kelas yang berbeda dan antagonistik, kelas-kelas produktif dan kelas berkuasa memberikan syarat kelahiran negara yang merupakan institusi utama untuk mempertahankan kondisi ketidakadilan sosial tersebut.

Menurut Marx, Max Weber (Gerth dan Mills, 1962: 78), sejarah manusia merupakan sejarah pertentangan kelas. Pertentangan kelas akan berhenti pada saat terciptanya masyarakat komunis, yaitu kelas buruh berkuasa. Dalam masyarakat ini tidak ada eksploitasi karena semua diatur secara bersama. Tidak ada pemilikan modal (alat produksi) secara pribadi, baik oleh individu maupun kelompok.

B. Teori Negara Menurut Al-Quran

1. Negara sebagai Penggolongan Umat Manusia

Manusia selalu hidup dalam golongan, ada golongan yang bernama keluarga, tetangga, lorong kampung, daerah, dan negara. Semua golongan tempat manusia menjadi sebagai anggotanya tidak dibuat atau diciptakan oleh manusia. Golongan yang beragam itu terjadi karena watak manusia. Hukum di dalam Al-Quran mengatakan bahwa golongan itu sudah ada dan menjadi sunnah-Nya dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, Al-Quran menolak teori perjanjian masyarakat dalam pembentukan negara seperti yang dikemukakan oleh Hobbes dan Locke (<http://www.scribd.com/doc.>). Hukum Al-Quran juga menolak teori teokrasi dalam terbentuknya negara.

2. Kekuasaan dalam Negara

Mengenai timbulnya kekuasaan di negara, Al-Quran mempunyai pendirian yang berlainan dari teori-teori kekuasaan dalam negara.

Al-Quran mengatakan bahwa manusia dijadikan sebagai penguasa negara, dan Tuhan menjadikan segolongan manusia mempunyai kelebihan dari golongan yang lain. Kelebihan itu dapat berupa keagungan darah dan keturunan (zaman feodalisme dan monarki absolut), keagamaan (abad pertengahan), kekayaan (masa kapitalisme), dan kekuatan politik (pemerintahan parlementer). Kelebihan itu tidak hanya pada hal-hal yang baik, tetapi juga yang buruk seperti kelebihan dalam kelicinan dan kancil. Hal tersebut ada dalam pertumbuhan kekuasaan di negara sejak terjadinya negara dalam masyarakat bahwa yang memegang kekuasaan itu selalu golongan yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan golongan yang lain (<http://dhymas.wordpress.com>).

3. Hubungan Agama dengan Negara

Di kalangan kaum muslimin, terdapat kesepakatan bahwa eksistensi negara adalah suatu keniscayaan bagi berlangsungnya kehidupan bermasyarakat. Menurut Hussein Muhammad (A. Ubaidillah, 2000: 126), negara diperlukan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan masyarakat secara bersama-sama. Negara dengan otoritasnya mengatur hubungan yang diperlukan antara masyarakat. Adapun agama mempunyai otoritas untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhan.

Pada hakikatnya, negara merupakan suatu persekutuan hidup bersama sebagai penjelmaan sifat kodrati manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, sifat dasar kodrat manusia merupakan sifat dasar negara pula sehingga negara sebagai manifestasi kodrat manusia secara horizontal dalam hubungan manusia dengan manusia lain untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, negara memiliki sebab akibat langsung dengan manusia karena manusia adalah pendiri negara (Kaelani, 1999: 91-93).

Perlu disadari bahwa manusia sebagai warga negara merupakan makhluk sosial dan makhluk Tuhan. Sebagai makhluk sosial, manusia mempunyai kebebasan untuk memenuhi dan

memanifestasikan kodrat kemanusiaannya. Sebagai makhluk Tuhan, manusia juga mempunyai kewajiban untuk mengabdikan kepada-Nya dalam bentuk penyembahan atau ibadah yang diajarkan oleh agama atau keyakinan yang dianutnya. Hal-hal yang berkaitan dengan negara adalah manifestasi dari kesepakatan manusia. Adapun hubungan dengan Tuhan yang tertuang dalam ajaran agama adalah wahyu dari Tuhan. Oleh karena itu, ada benang emas yang berhubungan antara agama dan negara.

Berdasarkan uraian di atas, konsep hubungan negara dan agama sangat ditentukan oleh dasar ontologis manusia masing-masing. Keyakinan manusia sangat memengaruhi konsep hubungan agama dan negara dalam kehidupan manusia.

a. Hubungan Agama dan Negara Menurut Paham Teokrasi

Paham teokrasi terbagi dalam dua bagian, yaitu paham teokrasi langsung dan paham teokrasi tidak langsung. Menurut paham teokrasi langsung, pemerintah diyakini sebagai otoritas Tuhan secara langsung. Adanya negara di dunia ini atas kehendak Tuhan. Oleh karena itu, yang memerintah adalah Tuhan pula.

Sementara menurut sistem pemerintahan teokrasi tidak langsung, yang memerintah bukan Tuhan, melainkan raja atau kepala yang memiliki otoritas atas nama Tuhan. Kepala negara atau raja diyakini memerintah atas kehendak Tuhan (<http://makalah85.blogspot.com/2008>).

Dalam paham teokrasi, hubungan agama dan negara digambarkan sebagai dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Negara dapat menyatu dengan agama karena pemerintahan dijalankan berdasarkan firman-firman Tuhan, segala tata kehidupan dalam masyarakat, bangsa, dan negara dilakukan atas titah Tuhan. Dengan demikian, urusan kenegaraan atau politik, dalam paham teokrasi juga diyakini sebagai manifestasi firman Tuhan. Dalam pemerintahan teokrasi tidak langsung, sistem dan norma-norma di negara dirumuskan berdasarkan firman-firman Tuhan. Dengan demikian, negara menyatu dengan agama. Agama dan negara tidak dapat dipisahkan (A. Ubaidillah, 2000: 126).

b. Hubungan Agama dan Negara Menurut Paham Sekuler

Selain paham teokrasi, menurut Dede Rosada (2000: 60), ada pula paham sekuler dalam praktik pemerintahan dalam kaitan agama dan negara. Paham sekuler memisahkan dan membedakan antara hubungan agama dan negara. Di negara sekuler, tidak ada hubungan antarsistem kenegaraan dengan agama. Menurut paham ini, negara adalah urusan hubungan manusia dengan manusia lain atau urusan dunia. Adapun agama adalah hubungan manusia dengan Tuhan. Menurut paham sekuler, dua hal ini tidak dapat disatukan.

Di negara sekuler, sistem dan norma hukum positif dipisahkan dengan nilai dan norma agama. Norma hukum ditentukan atas kesepakatan manusia dan tidak berdasarkan agama atau firman-firman Tuhan, meskipun norma-norma tersebut bertentangan dengan norma-norma agama. Sekalipun paham ini memisahkan antara agama dan negara, tetapi negara sekuler membebaskan warga negaranya untuk memeluk agama sesuai dengan keyakinannya dan negara intervensif dalam urusan agama.

c. Hubungan Agama dan Negara Menurut Paham Komunisme

Paham komunisme memandang hakikat hubungan negara dan agama berdasarkan filosofi materialisme – dialektis dan materialisme – historis. Paham ini menimbulkan paham ateis. Paham yang dipelepori oleh Karl Marx ini memandang agama sebagai candu masyarakat. Menurutnya, manusia ditentukan oleh dirinya sendiri. Sementara agama, dalam menemukan dirinya sendiri.

Kehidupan manusia, menurut Dede Rosada (2000: 60-61), adalah dunia manusia sendiri yang kemudian menghasilkan masyarakat negara. Agama dipandang sebagai realisasi fantastis makhluk manusia dan keluhan makhluk tertindas. Manusia pada hakikatnya adalah materi.

d. Hubungan Agama dan Negara Menurut Islam

Menurut Munawir Sjadzali, ada tiga aliran yang menanggapi hubungan agama dan negara dalam Islam. *Pertama*, aliran yang menganggap bahwa Islam adalah agama paripurna yang mencakup segala-galanya, termasuk masalah negara. Oleh karena itu, agama tidak dapat dipisahkan dari negara, dan urusan negara adalah urusan agama, serta sebaliknya.

Kedua, Islam tidak ada hubungannya dengan negara karena Islam tidak mengatur kehidupan bernegara atau pemerintahan. Menurut aliran ini, Nabi Muhammad SAW. tidak memiliki misi untuk mendirikan negara.

Ketiga, Islam tidak mencakup segala-galanya, tetapi mencakup seperangkat prinsip dan tata nilai etika tentang kehidupan bermasyarakat, termasuk bernegara. Oleh karena itu, dalam bernegara, umat Islam harus mengembangkan dan melaksanakan nilai-nilai etika yang diajarkan secara garis besar oleh Islam.

Sementara itu, Hussein Muhammad (A. Ubaidillah, 2000: 128) menyatakan bahwa dalam Islam ada dua model hubungan agama dan negara. Model pertama disebut sebagai hubungan integralistik dan model kedua disebut hubungan simbiosis-mutualistik.

Hubungan integralistik dapat diartikan sebagai hubungan totalitas, yaitu agama dan negara merupakan dua lembaga yang menyatu (integral). Hal ini juga memberikan pengertian bahwa negara merupakan suatu lembaga politik sekaligus lembaga agama. Konsep ini menegaskan kembali bahwa Islam tidak mengenal pemisahan antara agama dan politik atau negara. Konsep ini sama dengan konsep teokrasi.

Model hubungan kedua adalah hubungan simbiosis-mutualistik. Model hubungan agama dan segala model ini menegaskan bahwa antara agama dan negara terdapat hubungan yang saling membutuhkan. Menurut pandangan ini, agama harus dijalankan dengan baik. Hal ini hanya dapat terlaksana apabila ada lembaga yang bernama negara. Sementara itu, negara juga tidak dapat dibiarkan berjalan sendiri tanpa agama karena akan terjadi kekacauan dan amoral di negara.

Teori seperti ini juga dikemukakan oleh pemikir politik Islam lainnya, seperti Al-Ghazali dan Al-Mawardi. Al-Mawardi mengungkapkan bahwa negara dibangun untuk menggantikan tugas kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur kehidupan dunia. Menurutnya, kekuasaan Tuhan adalah mutlak dan harus dijadikan landasan kekuasaan negara.

Selanjutnya, Al-Ghazali dalam bukunya *Al-Iqtishad Fi Al-I'tiqad* (A. Ubaidillah, 2000: 129) mengatakan bahwa agama dan negara adalah dua anak kembar. Agama adalah dasar, dan penguasa/kekuasaan negara adalah penjaga. Segala sesuatu yang tidak memiliki dasar akan hancur, dan segala sesuatu yang tidak memiliki penjaga akan sia-sia. Al-Ghazali menyimpulkan bahwa sultan (pemimpin negara/kekuasaan) adalah keniscayaan dalam sistem agama. Sistem agama adalah keharusan mutlak dalam mencapai kebahagiaan akhirat.

C. Aspek-aspek Negara

Beberapa aspek negara, di antaranya sebagai berikut.

1. Negara

Negara adalah sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumannya. Negara merupakan sebuah fakta dominasi dari satu atau beberapa kelompok masyarakat untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan bersama.

2. Rezim

Rezim adalah pemerintah yang berkuasa, dapat diartikan sebagai orang atau sekelompok orang yang menguasai negara. Rezim lebih diartikan dengan prinsip, norma, aturan, dan pengambilan keputusan yang dianut oleh sekelompok penguasa di sebuah negara.

3. Aparat Birokrasi

Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Para birokrat hanya merupakan mesin negara untuk melaksanakan tugas sebagai pegawai pemerintahan. Dalam praktiknya, birokrasi memiliki kekuatan dan kemandirian sendiri.

Keterkaitan birokrasi dengan kebijakan publik sangat erat. Secara langsung ataupun tidak langsung birokrasi dianggap sebagai

salah satu unsur yang dapat memengaruhi kebijakan publik di Indonesia. Asumsi keterkaitan antara perilaku birokrasi dengan kebijakan didasarkan pada suatu fakta bahwa para pelaku kebijakan, mulai dari perancangan, implementasi, hingga evaluasi, selalu melibatkan aparatur birokrasi. Oleh karena itu, tingkat kebergantungan kebijakan publik terhadap birokrasi sangat tinggi. Di sisi lain, birokrasi adalah “aktor” atau “pelaku” dalam perancangan (formulasi), pelaksanaan (implementasi), dan evaluasi kebijakan publik. Adapun kebijakan publik sebagai “alat” atau “instrumen” bagi birokrasi yang digunakan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

4. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi benang merah dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran yang telah direncanakan.

D. Pemerintah, Negara, dan Kebijakan Publik

1. Hakikat Tujuan Negara

Pada hakikatnya, tujuan negara adalah untuk kesejahteraan dan keamanan. Konteks negara di sini berbeda dengan pemerintah. Negara adalah satu kesatuan antara pemerintah, rakyat, wilayah, seperangkat hukum dan peraturan, dan pengakuan negara lain. Pemerintah adalah institusi/individu yang dibentuk atas seperangkat proses tertentu untuk mengelola negara.

Pemerintah sebagai institusi yang mengelola negara memiliki tujuan untuk mencapai tujuan umum negara tersebut. Untuk Indonesia, tujuan negara termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah beserta kawan kawannya.

Kebijakan publik berkaitan erat dengan objek yang berada di tengah masyarakat, inklusif, dan bersifat influential. Kebijakan publik dalam pemahaman ini ditinjau dari aspek tujuannya dapat berbentuk dua hal, yaitu sebagai berikut.

- a. Kebijakan publik yang dibuat karena diperlukan untuk menyesuaikan dengan keadaan yang ada.
- b. Kebijakan publik dibuat untuk menciptakan kondisi ideal yang ingin dicapai.

2. Perlunya Warga Negara Memahami Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah menyangkut kepentingan umum (publik) yang memiliki tujuan dan cara mencapai tujuan melalui proses interaksi dengan kekuatan sosial politik.

Dalam tahap formulasi kebijakan publik, peran politik sangat besar, sedangkan pada implementasi peran birokrasi sangat menonjol. Pada tahap formulasi dan implementasi, baik politik maupun administrasi ikut aktif terlibat di dalamnya. Hal ini juga disebabkan sistem politik, yaitu proses politik dan administrasi merupakan aktivitas yang penting dalam proses konversi (pembuatan undang-undang).

3. Pendekatan sebagai Upaya Memahami Kebijakan Publik

Untuk memahami secara lebih mendalam tentang masalah kebijakan publik yang begitu kompleks, dapat digunakan pendekatan analisis kebijakan publik dan pendekatan implementasi kebijakan publik.

a. Pendekatan Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik dapat dianggap sebagai cara atau alat untuk membantu rakyat dalam memilih kebijaksanaan yang paling baik. Aspek-aspek yang dianalisis dalam kebijakan publik, yaitu analisis perumusan kebijakan, analisis pelaksanaan kebijakan, dan analisis penilaian kebijakan. Adapun pendekatan dalam analisis kebijakan publik, antara lain pendekatan sistem, pendekatan elite, dan pendekatan kelompok, pendekatan proses, pendekatan institusional.

b. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Pendekatan implementasi kebijakan publik bertujuan untuk memahami pelaksanaan kebijakan publik. Dengan memahami pelaksanaan kebijakan publik, akan diperoleh informasi mengenai faktor keberhasilan dan kendalanya. Beberapa implementasi kebijakan publik, antara lain pendekatan yang dikemukakan George C. Edward III (pendekatan Edward), pendekatan Warwick, dan pendekatan psikologis.

Tentang pentingnya memahami berbagai kebijakan publik pemerintah, terutama kebijakan pembangunan, William Liddle (1986) memandang perlu dikembangkannya pendekatan ilmu kebijakan. Ilmu ini menitikberatkan perhatian pada kebijakan yang diambil pemerintah di bidang pembangunan, terutama untuk melihat letak keberhasilan dan kegagalan, kemudian dimunculkan gagasan untuk memecahkan hambatan. Ilmu ini terjun dari bawah dan mencari makna kecil yang dapat dipecahkan.

E. Hubungan Administrasi Negara dengan Kebijakan Publik dan Level Kebijakan

1. Level-level Kebijakan Publik

a. Policy Level

Policy level pada tingkat ini terdapat di lembaga tinggi negara atau badan legislatif yang berwenang mengeluarkan peraturan (kebijakan) dalam skala terluas, misalnya dalam bentuk undang-undang atau peraturan pemerintah.

Policy level yang berkenaan dengan kebijakan pembinaan pengusaha kecil dan koperasi adalah UU Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan UU Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Secara lebih detail dapat dikemukakan bahwa upaya pembinaan koperasi ini diatur dalam Pasal 60–63 UU No. 25 tahun 1992, yang menugaskan pemerintah untuk menciptakan dan mengembangkan

iklim dan kondisi yang mendorong pertumbuhan serta pemasyarakatan koperasi; serta memberikan bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada koperasi.

b. Organizational Level

Setiap kebijakan perlu adanya pengaturan tentang pelaksana dari suatu kebijakan, penanggung jawab, pengawasan terhadap kebijakan yang akan diberlakukan, dan sebagainya. Oleh karena itu, Bromley menyebutnya dengan *organizational level*.

Pada *organizational level* terdapat produk kebijakan yang berkaitan dengan pembinaan usaha kecil dan koperasi, yaitu Inpres No. 4 tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan (GNMMK). Selanjutnya, dalam tataran yang lebih rendah terdapat SK Menteri Koperasi dan PPK No. 961/KEP/M/XI/1995 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan, dan No. 63/KEP/M/IV/1994 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan Koperasi dan Pengusaha Kecil dalam Repelita VI, yang secara garis besar berisi dua aspek kebijakan.

c. Operating Level

Aturan-aturan atau kebijakan yang telah jelas penanggung jawabnya dapat dioperasikan dengan menggunakan aturan operasional yang disebut *operational level*.

Adapun produk kebijakan pada *operational level* misalnya, pedoman yang dikeluarkan Bank Indonesia mengenai “Kebijakan dan Upaya Perbankan Dalam Membantu Pengembangan Usaha Kecil dan Koperasi” (1997). Pedoman ini pada dasarnya memuat ketentuan bahwa dalam rangka meningkatkan kemampuan perbankan dalam pelayanan usaha kecil dan koperasi, kalangan perbankan (termasuk bank asing dan campuran) diwajibkan memenuhi ketentuan Paket Kebijakan Januari 1990 yang menggariskan bahwa minimal 20% dari total kredit perbankan harus disalurkan untuk usaha kecil. Kredit ini sering disebut sebagai Kredit Usaha Kecil (KUK). Di samping itu, pedoman BI ini juga menekankan pentingnya perbankan untuk memberikan Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit kepada KUD (KKUD), Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya (KKPA), Kredit

Perkebunan Inti Rakyat – Transmigrasi (PIR – Trans), Kredit Umum Pedesaan (Kupedes), Kredit Kelayakan Usaha (KKU), dan sebagainya. Selain itu, ada juga program perbankan untuk membantu pengembangan kelembagaan usaha kecil dan koperasi, serta pemberian bantuan teknis.

2. Praktik Hubungan Administrasi Negara dengan Kebijakan Publik

Secara konseptual, kebijakan publik (*public policy*) dipelajari oleh dua ilmu disiplin, yaitu ilmu politik dan ilmu administrasi publik. Tiap-tiap disiplin ilmu tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda-beda terhadap kebijakan publik. Hal ini disebabkan tiap-tiap disiplin ilmu itu memiliki *locus* dan *focus* yang berbeda. *Locus* ilmu administrasi negara adalah organisasi dan manajemen, sedangkan *focus* ilmu administrasi negara adalah efektivitas dan efisiensi.

Menurut konsep ilmu administrasi negara, kebijakan publik berasal dan dibuat oleh pemerintah (manajemen) sebagai fungsi dinamis dari negara (organisasi), yang ditujukan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan. Ilmu administrasi negara memiliki delapan unsur (pilar) utama, yaitu organisasi, manajemen, personalia, material, *financial*, *human relation*, komunikasi, dan ketatausahaan.

Kebijakan publik (*public policy*) adalah fungsi dari pilar organisasi dan manajemen. Unsur organisasi dalam perspektif ini adalah negara, sedangkan unsur manajemen adalah pemerintahan. Negara dipandang sebagai suatu wadah atau organisasi dalam arti statis. Unsur ini memerlukan mesin penggerak yang dapat mendinamisasikannya. Unsur dinamis itu adalah manajemen, atau dalam sistem kenegaraan dikenal sebagai pemerintahan. Dalam perspektif ini bertemunya unsur negara dan pemerintahan akan menghasilkan sebuah ketentuan, peraturan atau hukum yang disebut kebijakan publik.

Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dapat dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang dapat dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang

mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan.



BAB 5



ISU-ISU KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan salah satu tema yang senantiasa mendapat dan menyita perhatian publik dalam berbagai kesempatan. Kebijakan publik ada melalui proses yang panjang, bahkan rumit.

Hal ini menjadi sebuah keniscayaan bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh sekian banyak pemangku kepentingan (*stakeholder*). Tarik-menarik kepentingan demikian hebatnya hingga masing-masing kelompok dengan segala upaya berjuang agar kepentingannya dapat diakomodasi dalam kebijakan publik.

Berbagai sarana dan media digunakan, mulai dari cara yang formal ataupun informal, dari meja rapat hingga turun ke jalan. Kelompok-kelompok kepentingan ini hendak meneriakkan “kepentingannya” menjadi opini publik. Masyarakat diajak untuk berpikir bersama, yang pada akhirnya dipengaruhi hingga sepakat dengan kepentingan yang diteriakkan.

Tentu hal ini tidak mudah, tidak seperti membalikkan telapak tangan. Kelompok ini harus terus berjuang karena terdapat kelompok yang demikian keras ingin meneriakkan kepentingan. Di sisi jalan yang lainnya juga ada yang meneriakkan kepentingan yang ternyata berbeda.

Kebijakan publik dimulai dari pembentukan persepsi dan opini publik yang mengkristal menjadi “isu kebijakan publik”. Hal ini senada dengan pendapat Dunn (2000) bahwa isu kebijakan dengan begitu lazimnya merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan, baik tentang rumusan perincian, penjelasan, maupun penilaian atas masalah tertentu.

Hal inilah yang kemudian oleh pakar kebijakan publik dikatakan bahwa kelompok kepentingan ini menginginkan agar tema-tema yang diusung masuk dalam agenda kebijakan publik. Persepsi dan opini menjadi penting dan menjadi isu sentral dalam pembuatan kebijakan publik.

A. Pengertian dan Hakikat Isu Kebijakan Publik

1. Pengertian Isu Kebijakan Publik

Isu dalam sebuah kebijakan memiliki lingkup luas yang meliputi berbagai persoalan yang ada di tengah masyarakat. Oleh karena itu, memahami konsep isu akan sangat membantu para analis dalam menganalisis kebijakan publik. Isu (*issues*) dapat diartikan sebagai problema publik yang saling bertentangan (konflik) satu sama lain (*controversial public problem*). Isu dapat diartikan juga sebagai perbedaan pendapat di masyarakat tentang persepsi dan solusi (*policy action*) terhadap suatu masalah publik.

Isu kebijakan (*policy issues*) disebut juga masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan. Menurut William Dunn (1995), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan, baik tentang rumusan, perincian, penjelasan, maupun penilaian atas masalah tertentu.

Oleh karena itu, Dunn (1995) menyatakan bahwa isu kebijakan tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan yang aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan

dan pandangan mengenai sifat masalahnya. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan tentang definisi, klasifikasi, eksplanasi, dan evaluasi masalah.

Pada sisi lain, isu tidak hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan yang dipersepsikan memiliki nilai potensial yang signifikan (Hogwood dan Gunn, 1972).

Isu merupakan kebijakan alternatif atau suatu proses untuk menciptakan kebijakan baru, atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat (Alford dan Friedland).

Timbulnya isu kebijakan publik karena telah terjadi konflik atau “perbedaan persepsional” di antara para aktor atas situasi problematik yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu. Isu kebijakan bersifat subjektif karena dipengaruhi persepsi. Adanya persepsi memengaruhi status peringkat dari suatu isu kebijakan.

Berdasarkan peringkatnya, isu kebijakan publik secara berurutan dapat dibagi menjadi empat kategori besar, yaitu isu utama, isu sekunder, isu fungsional, dan isu minor (Dunn, 1990). Kategorisasi ini menjelaskan bahwa makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh peringkat yang dimilikinya. Artinya, semakin tinggi status peringkat yang diberikan atas suatu isu, semakin strategis pula posisinya secara politis.

2. Pentingnya Isu Kebijakan untuk Dicermati

Isu kebijakan penting dicermati untuk menjawab persoalan berikut ini.

- Proses pembuatan kebijakan publik dalam sistem politik mana pun lazimnya berawal dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu.
- Derajat keterbukaan, yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari cara mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah dan kebijakan publik (Wahab, 2001).

3. Kriteria Isu (Masalah) Publik sebagai Agenda Kebijakan

Kriteria isu dapat menjadi agenda kebijakan, antara lain sebagai berikut.

- a. Isu-isu akan menjadi awal dari munculnya masalah publik. Apabila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, akan masuk dalam agenda kebijakan.
- b. Suatu isu tidak serta-merta masuk menjadi agenda kebijakan karena masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian para elite politik sehingga isu yang diperjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan.

Dalam sejumlah literatur (Kimber, 1974; Salesbury, 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) disebutkan bahwa secara teoretis, suatu isu akan cenderung memperoleh respons dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik jika memenuhi beberapa kriteria tertentu. Kriteria itu adalah sebagai berikut.

- a. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu atau telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius. Jika tidak segera diatasi, akan menimbulkan luapan krisis yang lebih hebat pada masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatis.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
- f. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang *fashionable*.

Abidin (2004: 107) menambahkan bahwa masalah publik dapat dibagi dalam masalah strategis dan masalah yang tidak strategis (taktis). Masalah strategis adalah masalah yang memenuhi empat syarat berikut ini.

- a. Luas cakupannya. Artinya, wawasan cakupannya tidak hanya meliputi satu sektor atau satu wilayah, tetapi meliputi beberapa sektor/wilayah.
- b. Jangka waktunya panjang. Pengertian ini erat hubungannya dengan tujuan dari perencanaan jangka panjang. Hal ini bisa ditafsirkan bahwa penyelesaian masalah memerlukan waktu yang panjang dan dampak yang ditimbulkan mempunyai akibat yang jauh ke depan.
- c. Mempunyai keterkaitan yang luas. Substansi permasalahan dan cara-cara penyelesaiannya menyangkut banyak pihak dalam masyarakat.
- d. Mengandung risiko dan keuntungan yang besar. Rugi yang ditimbulkan atau hasil yang diperoleh akibat dari penanganan masalah cukup besar, baik dalam nilai uang maupun dalam nilai sosial lainnya yang tidak dapat dinilai dengan uang.

Oleh karena itu, tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Lester dan Steward dalam Winarno (2002: 60) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria berikut:

- a. isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan;
- b. isu akan mendapat perhatian apabila mempunyai sifat partikularitas, yaitu menunjukkan dan mendramatisasi isu yang lebih besar;
- c. mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*;
- d. mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dari masyarakat;
- e. isu tersebut sedang diminati oleh banyak orang.

B. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (1995), adalah sebagai berikut.

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam *agenda setting* juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

2. Formulasi Kebijakan

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

3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Legitimasi bertujuan memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah.

Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi–cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menoleransi pemerintahan disonansi. Legitimasi

dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dengan proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Penilaian/Evaluasi Kebijakan

Secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak (Budi Winanrno, 2008: 225).

Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

C. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Kebijakan publik dibuat dalam rangka memecahkan masalah publik. Oleh karena itu, persoalan pertama dalam memformulasikan kebijakan publik adalah merumuskan masalah kebijakan terlebih dahulu.

Jones (1973) mendefinisikan masalah sebagai kebutuhan manusia yang perlu diatasi atau dipecahkan. Sementara Dunn (1990) mengartikan masalah kebijakan dengan nilai, kebutuhan, dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai dengan melakukan tindakan publik.

Kegiatan membuat masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) disebut dengan penyusunan agenda (*agenda setting*). Dengan demikian, *policy agenda* akan memuat masalah kebijakan yang perlu direspons oleh sistem politik yang bersumber dari lingkungan. Oleh karena itu, kegiatan awal proses perumusan kebijakan publik diawali dengan kegiatan penyusunan agenda (*agenda setting*).

Agenda setting merupakan kegiatan membuat masalah publik menjadi masalah kebijakan. Menurut Jones (1973), agenda diartikan

sebagai suatu istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan.

Menurut Darwin, agenda adalah suatu kesepakatan umum yang belum tentu tertulis tentang adanya masalah publik yang perlu menjadi perhatian bersama dan menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya.

1. Tahapan Proses Penyusunan Agenda Kebijakan

Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson, antara lain *private problems*, *public problems*, *issues*, *systemic agenda*, dan *institutional agenda*.

Penyusunan agenda kebijakan diawali dari suatu masalah (*problems*) yang muncul di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang sebagai masalah pribadi (*private problem*). Masalah pribadi merupakan masalah-masalah yang mempunyai akibat terbatas atau hanya menyangkut satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat langsung, kemudian berkembang lebih lanjut menjadi masalah publik (*public problem*).

Masalah publik diartikan sebagai masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk akibat-akibat mengenai orang-orang yang terlibat secara tidak langsung.

2. Bentuk Agenda Pemerintah

Agenda pemerintah merupakan sejumlah daftar masalah para pejabat publik, menaruh perhatian yang serius pada waktu tertentu.

Menurut Cobb dan Elder dalam John (1984), agenda pemerintah dibedakan menjadi dua macam, yaitu sebagai berikut.

- Agenda sistemis, merupakan semua isu yang dirasakan oleh para anggota masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan berada dalam yurisdiksi kewenangan pemerintah.
- Agenda institusional merupakan serangkaian masalah yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/otoritas.

John (1984) menyatakan bahwa tidak semua masalah bisa menjadi masalah publik, tidak semua masalah publik bisa menjadi isu, tidak semua isu bisa tampil dan masuk dalam agenda pemerintah.

Menurut Walker (1982), suatu masalah bisa tampil menjadi masalah publik, jika:

- mempunyai dampak yang besar kepada banyak orang;
- ada bukti yang meyakinkan agar lembaga legislatif memerhatikan masalah sebagai masalah serius;
- ada pemecahan masalah yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang diperhatikan.

Sementara Jones (1984) mengemukakan bahwa masalah publik mudah menjadi kebijakan publik ketika:

- sikap dan dukungan terhadap masalah publik dapat dikumpulkan;
- problem atau isu tersebut dinilai penting;
- masalah publik (*issues*) tersebut dapat dipecahkan.

Jika dicermati dari dua pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa masalah publik akan mudah tampil menjadi kebijakan publik jika:

- dinilai penting dan membawa dampak yang besar pada banyak orang;
- mendapatkan perhatian dari para *policy maker*;
- sesuai dengan *platform* politik (*program politik*);
- dapat dipecahkan.

D. Saluran Distribusi Kebijakan Publik

1. Makna dan Fungsi Saluran Distribusi

Pada perekonomian saat ini kewajiban saluran distribusi merupakan salah satu kegiatan yang cukup penting dalam menyalurkan produk ke tangan konsumen. Kesalahan dalam menentukan saluran distribusi akan menghambat dan berpengaruh kurang baik terhadap usaha penyebaran produk perusahaan.

Saluran distribusi adalah sekumpulan organisasi yang saling bergantung, yang terlibat dalam proses yang membuat produk atau jasa siap digunakan atau dikonsumsi oleh konsumen atau pengguna

bisnis. Ketentuan perusahaan dalam memilih saluran distribusi akan menjadikan operasi perusahaan menjadi lebih efisien dalam memperluas pasar, untuk mencapai konsumen yang dituju.

Adapun fungsi saluran distribusi, yaitu informasi, promosi, kontak, penyesuaian, dan negosiasi.

2. Faktor-faktor yang Memengaruhi Saluran Distribusi

a. Perilaku dan Organisasi Saluran

Saluran distribusi terdiri atas perusahaan yang mengikat dirinya untuk mencapai sasaran bersama. Dua atau lebih perusahaan pada tingkatan yang sama bekerja sama untuk mempelajari peluang pemasaran yang baru.

b. Keputusan Rancangan Saluran

Keputusan rancangan saluran menjadi salah satu faktor yang memengaruhi saluran distribusi disebabkan adanya:

- 1) analisis kebutuhan layanan jasa konsumen;
- 2) menetapkan tujuan dan kendala saluran;
- 3) identifikasi alternatif utama.

c. Jenis Penyalur

Jenis penyalur dalam faktor yang memengaruhi saluran distribusi, antara lain:

- 1) tenaga penjualan perusahaan;
- 2) agen pabrikan;
- 3) distributor industri.

d. Banyaknya Saluran Pemasaran

Ada tiga strategi yang tersedia dalam saluran pemasaran, yaitu:

- 1) distribusi intensif;
- 2) distribusi eksklusif;
- 3) distribusi selektif.

e. Tanggung Jawab Anggota Saluran

Setiap perjanjian lisensi pasti ada persyaratan dan tanggung jawab yang harus dipenuhi oleh pemegang lisensi jika ingin memasarkan produk produsen. Elemen utama dalam bauran

hubungan dagang adalah kebijakan harga, syarat penjualan, hak teritorial, dan jasa tertentu yang harus dilaksanakan kedua belah pihak.

Kebijakan harga dalam hal tingkatan diskon setiap perantara untuk memberikan laba kepada perantara. Syarat penjualan untuk mempermudah perantara dalam menjual produk, seperti syarat pembayaran, diskon tunai, dan retur produk cacat. Hak teritorial untuk memberikan keleluasaan perantara memasarkan produknya di suatu wilayah tanpa ada pesaing lain. Layanan dan tanggung jawab yang saling mengikat kedua belah pihak seperti perantara harus mengikuti standar pelayanan produsen, memenuhi target dan sebaliknya, produsen mendukung perantara melalui promosi.

f. Evaluasi Alternatif Utama

Mengidentifikasi beberapa alternatif saluran dan ingin memilih salah satu yang paling memenuhi tujuan jangka panjang.

g. Merancang Saluran Distribusi Internasional

Tiap-tiap sistem saluran dapat berbeda-beda antara satu negara dan negara lain. Oleh karena itu, pemasar harus mengadaptasikan strategi saluran dengan struktur yang telah ada di tiap-tiap negara.

h. Keputusan Manajemen Saluran

1) Memilih Anggota Saluran

Produsen harus memiliki kemampuan yang berbeda-beda dan menarik perantara yang berkualitas tinggi, serta harus bekerja keras untuk memperoleh sejumlah perantara yang berkualitas.

2) Memotivasi Anggota Saluran

Perusahaan tidak hanya menjual melalui perantara, tetapi juga pada konsumen. Perusahaan memandang perantara pemasaran sebagai pelanggan tingkat utama.

3) Evaluasi Anggota Saluran

Produsen harus memeriksa secara berkala, membandingkan kinerja anggota saluran terhadap standar-standar, seperti

tingkat persediaan barang, lama waktu pengiriman, perlakuan terhadap barang yang rusak, kerja sama dalam program promosi dan pelatihan, serta layanan jasa kepada pelanggan.

3. Sistem dan Integrasi Saluran

Saluran distribusi berkembang sangat pesat dengan berbagai sistem pemasaran berbeda. Ada tiga sistem pemasaran yang dikenal saat ini, yaitu sebagai berikut.

a. Sistem Pemasaran Vertikal

Dalam praktiknya, sistem ini merupakan sistem kesatuan usaha secara vertikal dari mulai produsen, pedagang besar, dan pengecer. Semua anggota saluran menyatu untuk memasarkan produk dengan kerja sama yang sangat rapi mulai produsen hingga barang sampai ke konsumen.

b. Sistem Pemasaran Horizontal

Sistem ini merupakan sistem gabungan perusahaan yang melakukan kerja sama untuk memanfaatkan peluang pasar. Misalnya, kerja sama dengan bank dalam hal transaksi atau pembayaran produk.

c. Sistem Pemasaran Multisaluran

Sistem ini merupakan sistem yang melayani berbagai segmen pelanggan. Perusahaan dikatakan memakai sistem ini apabila menggunakan dua atau lebih saluran pemasaran untuk melayani berbagai segmen pelanggan.

4. Konflik Kerja Sama dan Persaingan

Dalam perjalanannya, hubungan produsen dengan perantara tidak selalu berjalan mulus. Konflik antara kedua belah pihak sering terjadi dalam berbagai hal, misalnya dalam hal ketidaksesuaian tujuan, peran dan hak yang tidak jelas, perbedaan persepsi, harga, promosi, pencapaian target, dan lain-lain. Dengan adanya risiko konflik, perusahaan harus mampu mengelola konflik saluran agar tidak berujung negatif dan merugikan perusahaan, misalnya dengan mengadakan pertemuan kedua belah pihak untuk saling memberikan masukan yang konstruktif.



E. Kekuasaan terhadap Isu Kebijakan Publik

Kekuasaan pada umumnya dipahami sebagai kemampuan untuk mencapai hasil yang diharapkan untuk melakukan sesuatu. Dalam penyusunan kebijakan, konsep kekuasaan secara khusus dipertimbangkan dalam suatu pemikiran hubungan “memiliki kekuasaan” atas orang lain.

1. Kekuasaan sebagai Pengambilan Keputusan

Kekuasaan dalam pengambilan keputusan menekankan pada tindakan individu atau kelompok yang memengaruhi pemutusan kebijakan.

Penelitian Rober Dahl (1961) melihat kepada siapa yang membuat keputusan penting atas isu-isu yang terjadi di New Haven, Connecticut, Amerika. Ia menyimpulkan tentang siapa yang berkuasa dengan mengkaji preferensi (keinginan) kelompok-kelompok berkepentingan dan membandingkannya dengan hasil kebijakan. Ia menemukan bahwa ada perbedaan sumber daya yang memberikan kekuasaan kepada warga masyarakat dan kelompok berkepentingan. Sumber daya ini tidak didistribusikan dengan merata.

Ada penemuan bahwa individu dan kelompok yang berbeda mampu memberikan pengaruh pada isu kebijakan yang berbeda. Atas penemuan tersebut, Dahl (1961) menyimpulkan bahwa kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda, termasuk kelompok yang lemah, dapat “menekan” dalam sistem politik dan menguasai para pembuat keputusan sesuai dengan keinginannya. Hanya sedikit orang yang berkuasa langsung atas keputusan-keputusan kunci, yang diartikan sebagai keberhasilan atau memveto usulan kebijakan. Banyak orang memiliki kekuasaan tidak langsung melalui kekuatan suara (*vote*).

Menurut daftar panjang tentang aset-aset kemampuan, Dahl mengambil status sosial, akses terhadap uang, pinjaman dan kekayaan, fasilitas-fasilitas resmi seperti memiliki kantor, pekerjaan, dan pengendalian informasi yang penting dalam arena politik. Banyaknya sumber daya yang dimiliki para pelaku kebijakan kesehatan berbeda-beda dan akan berfungsi dalam isi dan konteks kebijakan tertentu.

Pemberi kritik atas pengkajian Dahl mengatakan bahwa pengkajiannya hanya berfokus pada isu-isu kebijakan yang dapat diamati dan tidak memerhatikan dimensi kekuasaan lain yang penting karena pengkajiannya melupakan bahwa kelompok dominan mengeluarkan pengaruh mereka dengan membatasi agenda kebijakan pada pemikiran-pemikiran yang dapat diterima. Bachrach dan Barats (1962) berpendapat bahwa kekuasaan juga dilakukan ketika A mengeluarkan tenaganya untuk menciptakan atau memberlakukan nilai-nilai sosial dan politik serta kegiatan-kegiatan kelembagaan yang dapat membatasi lingkup proses politik hanya pada pemikiran umum dari isu-isu tersebut yang tidak membahayakan A.

Akibatnya, kekuasaan sebagai latar belakang agenda menyoroti cara para kelompok berkuasa mengendalikan agenda tetap menjadi isu yang mengancam di bawah layar radar kebijakan. Dijelaskan dengan cara berbeda, kekuasaan bukan pembuat keputusan mencakup kegiatan yang membatasi lingkup pembuatan keputusan untuk menyelamatkan isu dengan mengubah nilai-nilai masyarakat yang dominan, mitos dan lembaga serta prosedur politik (Bachrach dan Barats, 1963). Dalam dimensi kekuasaan ini, beberapa isu tetap tersembunyi dan gagal memasuki arena politik.

2. Kekuasaan sebagai Pengendali Pikiran

Steven Lukes (1974) menggambarkan kekuasaan sebagai pengendali gagasan. Dengan kata lain, kekuasaan berfungsi sebagai kemampuan untuk memengaruhi orang lain dengan membentuk keinginan. Dalam dimensi ini, A melakukan kekuasaan kepada B pada saat A memengaruhi B dengan cara yang tidak sesuai dengan keinginan B. Sebagai contoh, orang-orang miskin memberikan suara kepada Presiden Bush pada tahun 2004 meskipun kebijakan dalam negerinya tidak sesuai dengan keinginan mereka.

Lukes berpendapat bahwa A memperoleh kepatuhan B melalui cara yang terselubung. Cara terselubung ini meliputi kemampuan untuk membentuk arti dan cara pandang terhadap kenyataan yang dilakukan melalui pengendalian informasi, media massa, dan pengendalian proses sosialisasi.

3. Siapa yang Mempunyai Kekuasaan?

Jika kekuasaan mengacu pada kemampuan untuk memengaruhi orang lain, akan timbul pertanyaan, siapa yang mempunyai kekuasaan untuk menetapkan dan menolak kebijakan? Tidak ada jawaban yang tepat untuk pertanyaan ini karena penyebaran pengaruh akan bergantung pada isi dan konteks dari kebijakan tertentu. Meskipun ada perbedaan dalam isi dan konteks kebijakan dalam pembagian kekuasaan dalam proses kebijakan, berbagai usaha telah dilakukan untuk menyusun ke teori umum. Teori ini mengacu sifat masyarakat dan negara. Sejumlah teori meletakkan kekuasaan kepada masyarakat dibandingkan pada negara, namun semuanya dikaitkan dengan peran dan kepentingan negara yang dimungkinkan masuk ke dalam proses kebijakan. Penekanan pada negara karena peran dominan yang dimainkan dalam proses kebijakan.

Teori-teori tersebut memiliki dua perbedaan penting. *Pertama*, pada penilaian bahwa negara tersebut independen dari masyarakat atau gambaran dari pendistribusian kekuasaan dalam masyarakat (berorientasi pada negara, kemudian pada masyarakat). *Kedua*, cara pandang dari negara yang melayani prasarana dan kepentingan dari suatu kelompok elite.

a. Pluralisme

Pluralisme merupakan kelompok dominan dari pemikiran teoretis dalam pembagian kekuasaan dalam demokrasi liberal. Dalam bentuk klasik, pluralisme berpendapat bahwa kekuasaan tersebar di seluruh masyarakat. Tidak ada satu kelompok yang memegang kekuasaan mutlak dan negara memutuskan di antara kepentingan yang bersaing dalam perkembangan kebijakan.

Sifat kunci dari pluralisme adalah membuka persaingan pemilihan di antara sejumlah partai politik, kemampuan para individu untuk menata diri sendiri ke dalam kelompok penekan dan partai politik, serta kemampuan kelompok penekan untuk mengeluarkan pendapat secara bebas.

Keterbukaan negara untuk melobi seluruh kelompok penekan negara sebagai wasit yang netral dalam mengadili tuntutan-tuntutan yang saling bersaing. Meskipun masyarakat memiliki kelompok elite, tidak ada satu kelompok yang mendominasi sepanjang waktu.

Untuk kalangan pluralis, kebijakan kesehatan muncul sebagai hasil dari konflik dan tawar-menawar di antara sejumlah besar kelompok-kelompok yang terbentuk untuk melindungi kepentingan khusus dari anggotanya. Negara memilih yang terbaik dari setiap gagasan dan usulan yang diajukan oleh kelompok berkepentingan untuk masyarakat.

Pluralisme telah menjadi pokok skeptisme karena menggambarkan negara sebagai wasit netral dalam pembagian kekuasaan. Tantangan utama yang pertama kali muncul datang dari teori tentang pilihan masyarakat dan kedua dari teori elite.

b. Pilihan Rakyat

Para ahli teori pilihan rakyat sepakat dengan para pluralis bahwa masyarakat terbentuk dari kelompok-kelompok yang bersaing untuk meraih tujuan masing-masing. Akan tetapi, mereka mem-permasalahkan kenetralan negara. Para ahli teori pilihan rakyat menyatakan bahwa negara merupakan suatu kelompok berkepentingan yang berkuasa atas proses kebijakan untuk meraih kepentingan pelaksana negara, yaitu para pejabat terpilih dan pegawai pemerintahan.

Untuk tetap berkuasa, para pejabat terpilih berusaha untuk memfasilitasi kelompok dengan anggaran, barang, jasa, dan peraturan yang mendukung dengan harapan bahwa kelompok-kelompok ini akan tetap menjadikannya berkuasa. Sama halnya, pejabat pemerintah menggunakan lembaga dan kedekatan mereka untuk para pembuat keputusan politik untuk memperoleh “sewa” dengan menyediakan akses khusus kepada sumber daya umum dan peraturan yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu.

Akibatnya, pejabat pemerintah mempunyai harapan untuk memperluas kerajaan birokrasinya yang akan mengarah ke besarnya gaji dan kesempatan untuk naik jabatan, kekuasaan, perlindungan, dan gengsi. Oleh karena itu, negara dikatakan memiliki dinamika internal yang dapat mengarah ke perkembangan kekuasaan pemerintah.

Para ahli teori pilihan rakyat berpendapat bahwa sikap mementingkan kepentingan sendiri dari para pejabat negara akan menimbulkan suatu kebijakan yang dipahami oleh kelompok

kepentingan tertentu. Akibatnya, kebijakan akan terpecah secara ekonomi dan tidak sesuai dengan kepentingan umum. Penganut kelompok ini berpendapat bahwa kebijakan kesehatan yang menarik kembali pemerintah akan ditolak oleh para birokrat, bukan karena keuntungan atau kerugian teknis yang diakibatkan oleh kebijakan, melainkan karena birokrat lebih memilih kebijakan yang akan memperkuat jabatannya dan memperluas pengaruhnya.

Sebagai contoh, di Bangladesh, Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Keluarga menolak usulan untuk mengontrakkan fasilitas sektor umum pada organisasi nonpemerintah untuk menata pelaksanaan dan pemberian layanan, juga menolak proposal untuk membangun suatu organisasi otonomi untuk mengatur proses kontrak. Pendukung pilihan rakyat akan menjelaskan penolakan ini atas dasar kekhawatiran kelebihan tenaga, mengurangi kesempatan untuk penyewaan dan perlindungan serta pemikiran akan berkurangnya tanggung jawab sesuai dengan undang-undang.

Para kritikus menyatakan bahwa pilihan rakyat terlalu menekankan pada kekuasaan birokrasi dalam proses kebijakan dan didorong oleh ideologi sebagai oposisi untuk meningkatkan pengeluaran publik dan pemerintahan yang besar.

c. Elitisme

Ahli teori elitisme menyatakan bahwa kebijakan didominasi oleh minoritas istimewa. Mereka berpendapat kebijakan umum menggambarkan nilai dan kepentingan dari para elite atau aristokrat, bukan “rakyat” seperti yang dianggap oleh pluralis. Para elite modern mempertanyakan sistem politik modern mencapai cita-cita demokrasi yang dinyatakan oleh kaum pluralis liberal. Sebagai contoh, demokrasi di Amerika, akademisi menunjukkan kaum elite membentuk keputusan kunci.

President G.W. Bush dan ayahnya, memiliki kepentingan keuangan besar di sektor pertahanan dan energi, sedangkan Wakil Presiden Dick Cheney merupakan mantan kepala eksekutif perusahaan minyak besar. Sebaliknya, kelompok yang mewakili kepentingan perusahaan kecil, buruh, dan kepentingan konsumen hanya mampu memberikan pengaruh sedikit dalam proses kebijakan.

Dalam hal kebijakan kesehatan, banyak kebijakan kesehatan dianggap tidak begitu penting secara marginal. Akibatnya, teori elitisme tidak akan berguna untuk menunjukkan kekuasaan dalam kebijakan kesehatan.

Isu-isu marginal seperti itu sering disebut sebagai “politik rendah”.

Ahli lain yang mengkaji elitisme membuat perbedaan antara “elite politik” yang terbentuk dari mereka yang menggunakan kekuasaannya setiap saat dan mereka yang termasuk pejabat pemerintah dan pejabat tinggi administrasi, pemimpin militer, dan untuk beberapa kasus keluarga yang berpengaruh secara politis serta pemimpin perusahaan besar dan golongan politik lain, seperti elite politik dan pemimpin partai oposisi, pemimpin serikat buruh, orang-orang bisnis dan anggota kelompok elite sosial yang lain (Bottomore, 1966).

Bagi para ahli teori elitisme, kekuasaan dapat didasarkan pada beragam sumber daya kekayaan, hubungan keluarga, keahlian teknis, atau lembaga. Akan tetapi, untuk satu anggota kalangan elite, kekuasaan tidak mungkin bergantung pada satu sumber.

Menurut para ahli teori elitisme, masyarakat terdiri atas kalangan kecil yang memiliki kekuasaan, dan sebagian besar lagi tanpa memiliki kekuasaan apa pun. Hanya kalangan kecil yang memiliki kekuasaan untuk menyusun kebijakan publik. Secara khusus, para elite berasal dari tingkat sosial ekonomi yang lebih tinggi.

Kalangan non-elite dapat dimasukkan dalam lingkaran pemerintahan jika menerima kesepakatan dasar dari para elite. Kebijakan publik menggambarkan nilai dari para elite. Hal ini tidak selalu menimbulkan konflik dengan nilai yang dianut masyarakat. Seperti pendapat Lukes (1974) bahwa para elite dapat memanipulasi nilai yang dianut masyarakat agar dapat mencerminkan nilainya.

Kelompok kepentingan muncul, tetapi tidak memiliki kekuasaan yang sama dan tidak memiliki akses yang sama terhadap proses penyusunan kebijakan. Nilai yang dianut para elite sifatnya konservatif dan akibatnya perubahan kebijakan akan bersifat instrumental. Teori elitisme sesuai untuk berbagai negara di Amerika Latin, Afrika, dan Asia, yaitu ketika para politikus, birokrat senior, pebisnis, profesional dan militer membuat ikatan kebijakan yang kuat

sehingga mereka menjadi kalangan yang dominan. Di beberapa tempat, kalangan elite demikian sedikit sehingga dapat dikenali dari nama keluarganya.

4. Model Distribusi Kekuasaan

Para *scholars* (Andrain, 1992: 154) telah menciptakan beberapa model yang berbeda untuk menganalisis soal distribusi kekuasaan. Ada tiga model yang ditawarkan para sarjana ilmu politik dalam memahami distribusi kekuasaan, yaitu model elite berkuasa, model pluralis, dan model kekuasaan populer atau populis.

a. Model Elite

Model elite berkuasa atau yang memerintah. Konsep mengenai adanya elite yang memerintah atau berkuasa telah terdapat dalam tulisan Vilfredo Pareto dalam bukunya *The Mind and Society*; Gaetano Mosca dalam karyanya *The Ruling Class*, juga dalam tulisan Wright Mills, *The Power Elite*. Mereka mengemukakan bahwa dalam semua masyarakat akan selalu ada suatu kelompok kecil yang berkuasa atas mayoritas warga.

Gaetano Mosca bahkan hanya membagi kategori warga (dalam konteks kekuasaan) dalam dua kelompok besar. *Pertama*, kelompok atau kelas yang memerintah (pemerintah), yang terdiri atas sedikit orang, melaksanakan fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmatinya. *Kedua*, kelas yang diperintah, jumlahnya banyak, dan berkecenderungan dimobilisasi oleh penguasa dengan cara-cara yang berdasarkan hukum dan paksaan.

b. Model Pluralis

Asumsi yang terbangun dalam masyarakat yang relatif demokratis adalah setiap individu menjadi satu anggota suatu kelompok atau lebih berdasarkan preferensinya atas kepentingan yang melatarbelakanginya.

Dalam konteks ini, kelompok berfungsi sebagai wadah perjuangan kepentingan para anggota dan menjadi perantara antara para anggotanya sehingga model elite yang berkuasa adalah para kelompok yang saling bersaing dan berdialektika sesama kelompok lain dalam memengaruhi keputusan yang akan dibuat pemerintah untuk terlaksananya keinginan dan kebutuhan kelompok.

c. Model Kekuasaan Populer

Asumsi yang mendasari model populis atau kerakyatan adalah demokrasi. Pada sistem politik demokrasi (liberal) yang dibangun adalah sikap individualisme yang diasumsikan sebagai:

- 1) setiap warga negara yang telah dewasa mempunyai hak memilih dalam pemilihan umum;
- 2) setiap warga negara yang sudah dewasa, yang mempunyai minat besar untuk aktif dalam proses politik;
- 3) setiap warga negara yang dewasa mempunyai kemampuan untuk mengadakan penilaian terhadap proses politik karena memiliki informasi yang memadai.

Karena kewenangan tidak terbagi secara merata, kekuasaan (agar tidak berperilaku otoriter atau totaliter) harus dialihkan. Alasan lain bahwa kewenangan dan/atau kekuasaan perlu dialihkan adalah semakin lama seseorang memegang suatu jabatan, orang tersebut menganggap dan memperlakukan jabatan yang dipegangnya sebagai milik pribadi. Akibatnya, tidak hanya semakin tidak kreatif dalam melaksanakan fungsi dan perannya dalam bertugas, tetapi juga semakin cenderung menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Oleh karena itu, peralihan kewenangan seseorang atau kelompok orang kepada orang atau kelompok lain merupakan suatu keharusan.

Menurut Paul Coun (Surbakti, 1992: 89), secara umum terdapat *light cars* peralihan kewenangan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Turun-menurun, artinya jabatan atau kewenangan yang dialihkan kepada keturunan atau keluarga pemegang jabatan terdahulu. Hal ini dapat dilihat dalam sistem politik yang utonarid dan/atau oktrasi tradisional.
- 2) Peralihan kewenangan dengan *cara ptharcyalaii*. Peralihan ini melalui kontrak sosial yang berbentuk pemulihan, baik yang dilakukan secara langsung maupun melalui badan perwakilan rakyat. Hal ini dipraktikkan dalam sistem politik yang demokratis.
- 3) Peralihan kewenangan melalui paksaan. Artinya, jabatan atau kewenangan terpaksa dialihkan kepada orang atau kelompok lain dengan tidak menurut prosedur yang sudah disepakati,

tetapi melalui tindak inkonstitusional-kekerasan, seperti paksaan tidak berdarah revolusi, dan/atau kudeta.

5. Sirkulasi Elite Kekuasaan

Cara pandang lain untuk melihat sirkulasi elite adalah sebagai berikut.

- a. Individu-individu dari strata bawah berhasil memasuki ruang elite yang sudah ada.
- b. Aktor individu atau kelompok yang berasal dari strata bawah membuat suatu kelompok elite baru yang diperhitungkan dan terlibat dalam perbutan kekuasaan dengan elite yang sudah ada.

Ada tiga bentuk pertukaran atau sirkulasi elite yang berlangsung dalam mekanisme pertukaran, yaitu sebagai berikut.

- a. Pertukaran atau sirkulasi elite antara pihak pemerintah dan kelompok oposisi yang berasal dari dalam kelas-kelas politik (*political class*).
- b. Pertukaran atau sirkulasi elite antara yang tergabung dalam kelompok *political class* dan kelompok yang pernah berkuasa atau sedang berkuasa.
- c. Pertukaran atau sirkulasi elite antara yang berkuasa (*therulling class*) dan yang dikuasai (*the ruled class*).



F. Meta-analisis dan Isu Kebijakan Publik

1. Konsepsi Meta-analisis

Meta-analisis merupakan suatu teknik statistika yang menggabungkan dua atau lebih penelitian sejenis sehingga diperoleh paduan data secara kuantitatif. Berdasarkan prosesnya, meta-analisis merupakan suatu studi observasional retrospektif, artinya peneliti membuat rekapitulasi data tanpa melakukan manipulasi eksperimental.

Meta-analisis lebih tidak bersifat subjektif dibandingkan dengan metode tinjauan lain. Meta-analisis tidak fokus pada kesimpulan yang didapat pada berbagai studi, tetapi fokus pada data, seperti

melakukan operasi pada variabel-variabel, besarnya ukuran efek, dan ukuran sampel. Untuk menyintesis literatur riset, meta-analisis statistika menggunakan hasil akhir dari studi-studi yang serupa seperti ukuran efek atau besarnya efek. Fokus pada ukuran efek dari penemuan empiris ini merupakan keunggulan meta-analisis dibandingkan dengan metode tinjauan literatur lain.

Meta-analisis memungkinkan adanya pengombinasian hasil-hasil yang beragam serta memerhatikan ukuran sampel relatif dan ukuran efek. Hasil dari tinjauan ini akurat mengingat jangkauan analisis ini yang sangat luas dan analisis yang terpusat. Meta-analisis juga menyediakan jawaban terhadap masalah yang diperdebatkan karena adanya konflik dalam penemuan beragam studi serupa.

Meta-analisis adalah suatu analisis integratif sekunder dengan menerapkan prosedur statistik terhadap hasil-hasil pengujian hipotesis penelitian. Analisis sekunder merupakan analisis ulang (reanalisis) terhadap data untuk tujuan menjawab pertanyaan penelitian dengan teknik-teknik statistik yang lebih baik atau menjawab pertanyaan baru dengan data lama yang dimiliki. Analisis sekunder merupakan ciri-ciri penting terhadap riset dan kegiatan evaluasi.

Menurut Glass (1981), meta-analisis merupakan analisis kuantitatif dan menggunakan sejumlah data yang cukup banyak serta menerapkan metode statistik dengan mempraktikkannya dalam mengorganisasikan sejumlah informasi yang berasal dari sampel besar yang fungsinya untuk melengkapi maksud-maksud lainnya.

Menurut Sugiyanto (2004), meta-analisis merupakan studi dengan cara menganalisis data yang berasal dari studi primer. Hasil analisis studi primer digunakan sebagai dasar untuk menerima atau mendukung hipotesis, menolak/menggugurkan hipotesis yang diajukan oleh beberapa peneliti.

Menurut Sutjipto (1995), meta-analisis adalah salah satu upaya untuk merangkum berbagai hasil penelitian secara kuantitatif. Dengan kata lain, meta-analisis sebagai suatu teknik ditujukan untuk menganalisis kembali hasil-hasil penelitian yang diolah secara statistik berdasarkan pengumpulan data primer. Hal ini dilakukan untuk mengkaji keajegan atau ketidakajegan hasil penelitian yang disebabkan

semakin banyaknya replikasi atau verifikasi penelitian, yang sering memperbesar terjadinya variasi hasil penelitian.

Menurut Soekanto (1988), meta-analisis bersifat kuantitatif dan memakai analisis statistik untuk memperoleh seri informasi yang berasal dari sejumlah data dari penelitian-penelitian sebelumnya.

Menurut Borg (1983), meta-analisis merupakan teknik pengembangan paling baru untuk menolong peneliti menemukan kekonsistenan atau ketidakonsistenan dalam pengkajian hasil silang dari hasil penelitian.

2. Meta-analisis dalam Kebijakan Publik

Meta-analisis merupakan metode atau pendekatan yang digunakan dalam studi kebijakan publik, yang bertujuan untuk memahami dan mengkritisi gagasan, ide, bahasa, asal-usul, asumsi, model, dan signifikansi yang digunakan dalam melakukan sebuah analisis kebijakan publik.

Dalam melakukan meta-analisis kebijakan publik diawali dengan memahami makna dan gagasan tentang publik. Istilah publik merupakan segala aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau oleh tindakan bersama.

Melalui metode ini dapat ditekan kesalahan menjadi sekecil mungkin. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Dunn (2004) merumuskan lima metode analisis kebijakan yang sangat membantu dalam memformulasikan kebijakan publik, yaitu perumusan masalah (*problem structuring*), peramalan (*forecasting*), rekomendasi (*recommendation*), pemantauan (*monitoring*), dan evaluasi (*evaluation*).

Perumusan masalah akan membantu menghasilkan masalah yang hendak dipecahkan. Peramalan akan membantu menghasilkan formulasi atau hasil-hasil kebijakan yang diharapkan. Rekomendasi

akan membantu untuk menghasilkan adopsi kebijakan. Monitoring akan membantu menghasilkan hasil-hasil akibat implementasi kebijakan. Evaluasi akan membantu menghasilkan kinerja kebijakan.

Perumusan masalah, peramalan, dan rekomendasi merupakan metode yang digunakan sebelum (*ex ante*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan metode monitoring dan evaluasi digunakan setelah (*ex post*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan.

Ex ante adalah penelitian dan analisis terhadap suatu kebijakan yang belum ada/belum terjadi. *Ex-post analysis* adalah penelitian dan analisis terhadap suatu kebijakan yang telah ada.

3. Penerapannya dalam Isu Kebijakan Publik

Komponen *ex ante* dan *ex post* ini yang dipilih sehingga analisis akan dilakukan terhadap produk kebijakan yang telah terjadi/telah ada. Misalnya analisis yang dilakukan terhadap dokumen perencanaan UIN SGD Bandung, yakni analisis formulasi kebijakan yang dilakukan sehingga melahirkan konsep perencanaan UIN SGD Bandung sekaligus evaluasi atas substansi kebijakan yang memenuhi kaidah-kaidah perencanaan (kampus baru) yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan ataupun sudut pandang kelayakan yang lain.

Jika perencanaan UIN SGD Bandung di Jalan Soekarno-Hatta diikhtisarkan untuk menjawab isu dan masalah (publik) yang dihadapi oleh UIN SGD Bandung, analisis pertama yang dilakukan adalah apa saja isu dan problematika publik yang saat ini dihadapi oleh UIN SGD Bandung.

Ketika problematika dan isu publik UIN SGD Bandung telah teridentifikasi, terdapat analisis problematika dan isu publik tersebut memenuhi kriteria dan teori tentang kelayakan isu sebagai agenda kebijakan. Artinya, kriteria kelayakan dijadikan dasar pijakan untuk menilai masalah dan isu (publik) yang dihadapi oleh UIN SGD Bandung memenuhi unsur-unsur tersebut atau tidak.

Pemindahan pusat UIN SGD Bandung dengan pengembangan UIN SGD Bandung di Jalan Soekarno-Hatta menjadi pilihan atau rekomendasi kebijakan yang dihasilkan. Jika memenuhi unsur dan kriteria, terdapat relevansi antara masalah yang dihadapi dan rekomendasi kebijakan yang diambil.



BAB 6



KOMPONEN, AKTOR, DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Komponen Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Easton (1969) merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung.

Berdasarkan definisi tersebut, kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan (*decision making*). Berdasarkan definisinya, sebuah kebijakan publik akan efisien ketika berada dalam ranah pemerintahan. Artinya, kekuasaan negara dalam kebijakan publik ini sangat besar.

Kebijakan publik mengandung tiga komponen penting yang saling berkaitan dalam proses formulasi kebijakan publik, yaitu pelaku kebijakan, isi kebijakan, dan lingkungan kebijakan.

1. Pelaku/Aktor Kebijakan

Orang-orang atau pelaku yang terlibat dalam perumusan kebijakan disebut aktor kebijakan. Menurut James Anderson, aktor kebijakan dibagi dalam dua peran, yaitu pelaku resmi dan pelaku tidak resmi.

a. Pelaku Resmi

Pelaku resmi adalah pemerintah yang terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Legislatif adalah lembaga yang bertugas merumuskan dan membentuk kebijakan berupa undang-undang dan menjadi sebuah kebijakan. Undang-undang tersebut menjadi payung hukum bagi pembuatan kebijakan publik pada level berikutnya, seperti instruksi presiden, peraturan pemerintah, keputusan-keputusan hingga peraturan daerah di bawahnya.

Setelah kebijakan dibuat oleh lembaga legislatif, fungsi eksekutif adalah melaksanakan kebijakan publik tersebut atau mengimplementasikan kepada publik tentang isi dari sebuah kebijakan yang telah lahir.

Lembaga pemerintah yudikatif bertugas mengawasi dan memberikan pertimbangan sanksi apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam proses implementasi sebuah kebijakan publik.

b. Pelaku Tidak Resmi

Pelaku tidak resmi berasal dari luar lembaga pemerintah, seperti kelompok kepentingan, partai politik, organisasi massa, warga negara, dan individu. Pelaku ini tidak mempunyai peran dalam pengambilan keputusan kebijakan, tetapi berperan dalam memberikan saran, usul, masukan, bahkan intervensi kepada pelaku resmi pembuat kebijakan agar dapat meloloskan atau menggunakan bentuk kebijakan yang mereka inginkan.

2. Lingkungan Kebijakan

Teori sistem berpendapat bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan dan ditransformasikan dalam suatu sistem politik. Akan tetapi, proses perumusan kebijakan publik yang dihasilkan tentu memerhatikan pula faktor sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi, dan politik. Dalam kasus kebijakan tertentu perlu diperhatikan pula lingkungan internasional dan kebijakan internasional (Anderson, 1979). Lingkungan sangat berpengaruh

terhadap isi kebijakan, sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat sehingga pelaku kebijakan dalam membuat kebijakan publik harus memerhatikan lingkungan tuntutan sebuah kebijakan berasal.

3. Isi Kebijakan

Isi kebijakan adalah hasil akhir dari sebuah formulasi kebijakan yang telah terwujud dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan daerah. Wujud dari kebijakan publik tersebut tertuang dalam isi kebijakan yang memuat pertimbangan, penetapan, dan keputusan yang selanjutnya terdiri atas bab dan pasal hingga aturan-aturan tambahan. Isi dari kebijakan tentu disesuaikan dengan kondisi lingkungan setempat, yaitu awal kebijakan itu berasal. Apabila isi kebijakan tidak diarahkan pada suatu kondisi lingkungan yang sesuai, akan terjadi kegagalan implementasi kebijakan publik. Isi kebijakan tentu harus mengakomodasi kepentingan publik, bukan kepentingan golongan tertentu sehingga dapat menjawab tuntutan masyarakat.

4. Hubungan antara Pelaku Kebijakan, Lingkungan, dan Isi Kebijakan

a. Pelaku Kebijakan dan Lingkungan Kebijakan

Kebijakan dibuat untuk memenuhi tuntutan masyarakat atau publik yang menginginkan adanya sebuah perubahan. Pelaku kebijakan terdiri atas kelompok masyarakat, organisasi profesi, partai politik, badan-badan pemerintah, wakil rakyat, dan analisis kebijaksanaan. Mereka bertugas membuat kebijakan atas masukan dari lingkungan tempat lahir sebuah isu tentang kebijakan.

Lingkungan kebijakan adalah suasana tertentu ketika kejadian di sekitar isu kebijakan timbul, memengaruhi, dan dipengaruhi juga oleh pelaku kebijakan. Pelaku kebijakan dalam menyusun sebuah kebijakan tentunya harus berdasarkan *input* yang berasal dari lingkungan yang berpangkal pada masyarakat atau publik. Lingkungan lahir karena adanya tuntutan, harapan, atau keinginan. Selanjutnya, hal ini oleh pelaku kebijakan dijadikan sebuah kebijakan untuk publik.

Sebagai pelaku kebijakan harus melihat tuntutan dari lingkungan tersebut untuk memenuhi tuntutan publik yang menginginkan perubahan. Akan tetapi, selaku pelaku kebijakan dalam memformulasi sebuah kebijakan kadang-kadang dalam menghasilkan sebuah keputusan atau kebijakan belum tentu masyarakat menerima kebijakan tersebut. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain sebagai berikut.

1) Kebijakan tidak sesuai dengan kondisi lingkungan

Ada beberapa kebijakan yang dibuat oleh pelaku kebijakan sangat tidak sesuai dengan kondisi daerah setempat. Keputusan tersebut justru merugikan atau tidak bermanfaat. Hal ini dikarenakan dalam mengambil keputusan, pelaku kebijakan tidak menimbang segala aspek yang muncul terhadap lingkungan. Setiap daerah berbeda pula kondisi lingkungannya sehingga akan berpengaruh terhadap penerimaan sebuah keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pelaku kebijakan maka akan lahir sebuah isi kebijakan yang tidak relevan dengan lingkungan setempat.

2) Kebijakan yang dikeluarkan atas dasar kepentingan beberapa pelaku kebijakan

Kebijakan dikeluarkan atas dasar kepentingan pelaku kebijakan yang didasarkan atas pertimbangan lingkungan tempat pelaku kebijakan berada. Artinya, kebijakan yang dikeluarkan tersebut dirasa akan menguntungkan pelaku kebijakan dibandingkan dengan memikirkan kepuasan publik pada umumnya.

b. Pelaku Kebijakan dan Isi Kebijakan

Pelaku kebijakan dalam menentukan isi kebijakan tetap memerhatikan dan berpedoman pada lingkungan tempat isu kebijakan itu muncul dan diangkat sebagai suatu permasalahan.

Dalam pembuatan suatu kebijakan yang akan diimplementasikan kepada publik, pelaku kebijakan harus melihat secara subjektif atas dasar kesadaran para pelaku kebijakan terhadap pilihan-pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah masyarakat banyak. Isi kebijakan juga tetap diusahakan agar dapat menyentuh secara langsung dan bermanfaat pada ruang publik. Dalam menyusun sebuah kebijakan, pelaku kebijakan harus melakukan proses kebijakan dan proses analisis atas isi kebijakan tersebut.

Berdasarkan proses dan analisis dalam mengambil dan membuat keputusan, pelaku kebijakan dengan mudah menyusun sebuah isi kebijakan yang sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan. Pelaku kebijakan meng-*input* masukan dari publik melalui *agenda setting*, kemudian dirumuskan, ditetapkan, dilaksanakan, dan dievaluasi sehingga kebijakan itu layak atau tidak bagi ruang publik.

c. Lingkungan dan Isi Kebijakan

Lingkungan sangat berpengaruh terhadap isi kebijakan sebab dari lingkunganlah pelaku kebijakan dapat menyusun sebuah strategi pembuatan suatu isi kebijakan bagi ruang publik. Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat keberadaannya mengikat. Pemerintah dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Dalam melahirkan sebuah keputusan atau isi kebijakan, para pelaku kebijakan meng-*input* berbagai masukan dari lingkungan, yaitu lingkungan tempat publik berada sangat berpengaruh terhadap isi suatu kebijakan. Sudah tentu setiap lingkungan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sehingga perbedaan lingkungan ini akan berpengaruh pada isi kebijakan yang akan dibuat. Isi kebijakan yang lahir belum tentu akan dengan cepat dan mudah diterima oleh lingkungan yang berbeda.

Artinya, lingkungan sangat berpengaruh terhadap lahirnya sebuah isi kebijakan sebab dari lingkungan yang bergejolak akan lahir sebuah *agenda setting* yang oleh pelaku kebijakan sangat layak untuk dapat dijadikan sebuah kebijakan bagi publik. Jika lingkungan kurang memberikan pengaruhnya, kebijakan yang lahir pun akan kurang bermanfaat bagi publik.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa antara lingkungan dan isi kebijakan sangat berpengaruh bagi pelaku kebijakan dalam mengambil sebuah keputusan dalam melahirkan sebuah isi dari sebuah kebijakan bagi masyarakat luas.



B. Faktor yang Berpengaruh dalam Pembuatan Kebijakan

1. Hakikat Faktor yang Berpengaruh

Menurut Russel L. Ackhoff (1972), keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah memerlukan penemuan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat. Kita lebih sering gagal memecahkan suatu masalah yang salah daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat.

Berpijak pada pendapat tersebut, jelas bahwa untuk memecahkan masalah yang berakhir pada perumusan kebijakan, dituntut untuk hati-hati dan mempunyai kajian yang mendalam terhadap setiap keputusan yang berdampak kepada masyarakat. Suatu masalah akan menjadi masalah publik apabila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan untuk mengatasi masalah tersebut. Artinya, suatu masalah publik akan menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan.

2. Tipe Kebijakan

Dokumen kebijakan yang dihasilkan dari proses formulasi selain memuat dasar hukum dan konsiderannya, juga memuat tujuan, baik tersurat maupun tersirat yang ingin dicapai. Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut, dapat dibuat kategori tipe-tipe kebijakan.

Pengategorian tipe kebijakan dibuat untuk kepentingan analisis kebijakan publik, khususnya bagi studi implementasinya karena tidak ada kaitan langsung antara tipe kebijakan dan manfaat praktis dalam praktik kebijakan. Bagi studi implementasi, kategorisasi kebijakan berguna untuk membantu pemahaman tingkat kesulitan implementasi setiap tipe kebijakan, yang pada akhirnya bisa menghasilkan rekomendasi yang berguna bagi proses implementasi.

Theodore Lowie adalah orang yang pertama kali melakukan pengategorian kebijakan sebagai salah satu alat bantu analisis kebijakan. Kategori tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Ripley menjadi tipologi kebijakan yang berguna dalam menganalisis proses dan masalah implementasi.

a. Tipologi Kebijakan Menurut Ripley dan Franklin

Menurut Ripley, kebijakan publik dapat dikategorikan menjadi dua bagian besar, itu kebijakan dalam negeri dan kebijakan luar negeri dan pertahanan. Tiap-tiap kategori tersebut memiliki beberapa tipe kebijakan berdasarkan tujuannya. Ripley yang menelaah hubungan antara berbagai tipe kebijakan dengan dinamika interaksi antara aktor yang terlibat dalam pengimplementasian menyimpulkan bahwa kebijakan dengan tipe tertentu secara substansi memiliki tingkat kesulitan pengimplementasian yang berbeda-beda.

1) Kebijakan Dalam Negeri (*Domestic Policy*)

a) *Distributive Policy* (Kebijakan Distributif)

Kebijakan distributif adalah kebijakan dan program yang diarahkan untuk mendorong sektor privat untuk melakukan aktivitas yang tidak akan dilakukan apabila tidak disubsidi oleh pemerintah.

Kebijakan tipe ini relatif lebih mudah dalam pengimplementasiannya karena hubungan antarfaktor yang terlibat tidak rawan timbul konflik kepentingan. Jika kebijakan tipe ini tidak mencapai hasil yang diharapkan di Indonesia, biasanya berkaitan dengan perilaku oknum aktor pelaksana yang mencurangi subsidi.

b) *Competitive Regulatory Policy* (Kebijakan Pengaturan Persaingan)

Kebijakan tipe ini adalah kebijakan yang dibuat untuk membatasi aktivitas sektor privat untuk memproduksi jasa dan barang tertentu dengan menetapkan kriteria yang harus dipenuhi karena banyaknya peminat. Regulasi alat dan sarana transportasi umum merupakan jenis kebijakan ini.

Kebijakan tipe ini memiliki tingkat kesulitan pengimplementasian “sedang” karena meskipun akan ada intervensi kepentingan dari pihak yang terkena akibat kebijakan, tingkat konflik yang timbul tidak begitu besar.

c) *Protective Regulatory Policy* (Kebijakan Pengaturan Perlindungan)

Kebijakan pengaturan perlindungan adalah kebijakan yang didesain untuk membatasi aktivitas-aktivitas sektor privat yang

dapat membahayakan atau merugikan sebagian masyarakat yang lain (misalnya, polusi kendaraan dan pabrik, pembuatan obat-obatan, minuman keras, dan lain-lain). Berbagai kebijakan yang menyangkut kelestarian lingkungan hidup juga termasuk tipe kebijaksanaan ini.

Kebijakan tipe ini relatif “sulit” dalam pengimplementasiannya. Benturan kepentingan antara pelaku bisnis dan keamanan masyarakat yang dilindungi melalui kebijakan ini rawan menimbulkan konflik dalam skala yang cukup tinggi. Demikian pula, kemungkinan benturan kepentingan antaraktor pelaksana yang terlibat.

d) *Redistributive Policy* (Kebijakan Pendistribusian Ulang)

Kebijakan pendistribusian ulang adalah kebijakan yang diasumsikan dapat menghasilkan perkembangan kesejahteraan, kepemilikan, hak, dan nilai-nilai lain di antara kelas sosial (kelompok etnis/suku). Dengan kata lain, tujuan kebijakan ini adalah mendistribusikan kembali nilai-nilai yang lebih dari satu kelompok masyarakat pada kelompok masyarakat yang kekurangan (misalnya, penetapan harga BBM dan energi listrik berdasarkan perbedaan penggunaannya: industri, industri rumah tangga, rumah tangga, dan sebagainya).

Kebijakan tipe ini juga relatif sulit dilaksanakan karena tingkat konfliknya bisa sangat tinggi, terutama dari yang merasa dirugikan oleh kebijakan ini. Misalnya, ketika subsidi BBM dicabut walaupun diganti dengan Program Kompensasi Pencabutan BBM (PKPS-BBM) yang berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat miskin, kebijakan ini tetap menuai protes keras dan demonstrasi terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.

2) Kebijakan Luar Negeri dan Pertahanan

a) *Structural Policy*

Tujuan utama dari kebijakan ini untuk memperoleh, menyebarkan, dan mengatur personel serta kebutuhan militer. Kebijakan dan program ini dibiayai sepenuhnya oleh pemerintah sebagaimana pada *distributive policy*, namun tentang siapa, jumlah dan waktu pelaksanaannya harus diputuskan terlebih dahulu. Misalnya, pembangunan atau penutupan instalasi militer dan sistem

persenjataan untuk pertahanan negara. Untuk jenis kebijakan ini, pengimplementasiannya dilakukan langsung oleh angkatan bersenjata, bukan oleh pemerintah.

b) *Strategic Policy*

Kebijakan strategi ini untuk menegaskan sikap dan menjalankan kebijaksanaan luar negeri dan militer di negara lain. Misalnya kebijakan perdagangan luar negeri, pemberian bantuan pada negara lain yang sedang mengalami musibah, keikutsertaan dalam pertahanan perdamaian dunia, dan lain-lain.

c) *Crisis Policy*

Kebijakan ini dilakukan sebagai respons atas masalah-masalah luar negeri yang tiba-tiba dihadapi oleh negara, misalnya ada invasi dari negara asing.

Berdasarkan tipologi kebijakan yang dilakukan oleh Ripley, untuk kondisi Indonesia pada umumnya kebijakan domestiklah yang memiliki relevansi dengan permasalahan implementasi dalam konteks administrasi publik. Kebijakan yang menyangkut masalah pertahanan/ militer umumnya diputuskan dan diimplementasikan untuk kalangan dan lingkup yang khusus seperti militer dan relatif tertutup bagi administrasi publik.

Tipologi tersebut dibuat berdasarkan kenyataan empiris di Amerika Serikat. Tidak semua kebijakan yang dilakukan di setiap negara bisa dengan tepat dikategorikan dalam salah satu tipe tersebut. Ripley dan Franklin juga mengatakan bahwa sebuah kebijakan dapat mengandung ciri lebih dari satu tipe kebijakan.

b. Tipologi Kebijakan Menurut George C. Edwards III

George Edward III mengategorikan kebijakan secara berbeda dengan yang dilakukan oleh Ripley dan Franklin (yang mengaitkannya dengan interaksi antaraktor). Edwards mengategorikan berdasarkan sifat atau karakteristik kebijakan. Menurutnya, ada beberapa jenis kebijakan yang pada dasarnya mudah menemui permasalahan dalam pengimplementasiannya.

1) *New Policies*

Kebijakan ini bukan hanya kebijakan yang baru disahkan, melainkan juga kebijakan yang belum pernah dilaksanakan sebelumnya.

2) *Decentralized Policies*

Kebijakan ini adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat, namun program pengimplementasiannya diserahkan pada setiap daerah. Kesulitan yang timbul disebabkan interpretasi yang beragam antardaerah dan kesiapan setiap daerah yang tidak sama sehingga pengimplementasian dan hasilnya pun berbeda dari tujuan utama kebijakan tersebut.

3) *Controversial Policies*

Kebijakan yang kontroversial adalah kebijakan yang mengandung reaksi dan penafsiran yang saling bertentangan secara tajam. Kebijakan demikian mudah menemui kesulitan saat diimplementasikan karena yang merasa dirugikan akan berusaha menggagalkannya. Contoh kebijakan ini adalah Kebijakan Anti Prostitusi di Kabupaten Tangerang dan rencana UU APP (Anti Pornografi dan Pornoaksi) yang hingga saat ini belum mendapat persetujuan karena mengundang kontroversi dari berbagai kalangan secara tajam.

4) *Complex Policies*

Kebijakan yang kompleks adalah kebijakan yang mengandung banyak aspek sekaligus melibatkan berbagai badan dalam pengimplementasiannya. Banyak aspek yang berkaitan dan beragamnya pihak yang terlibat (lintas sektoral dan lintas departemen) menyebabkan kebijakan jenis ini mudah menemui permasalahan. Contohnya UU Lingkungan Hidup. Aspek yang berkaitan sangat beragam mulai air, udara, tanah, hutan, dan sebagainya. Aktor yang berkaitan pun sangat banyak.

5) *Crisis Policies*

Kebijakan krisis adalah kebijakan yang dibuat untuk menanggapi situasi-situasi krisis yang mendesak dilakukannya tindakan segera. Program dari kebijakan sering tidak terencana dan

terorganisasi dengan baik, akibatnya pengimplementasian program mudah menghadapi kesulitan. Contoh kebijakan ini adalah program-program pemulihan Indonesia pascakrisis ekonomi pada tahun 1997, misalnya program BLBI yang tidak tuntas dan berhasil mengembalikan kerugian negara akibat utang-utang pengusaha swasta. Selain itu, ada juga kebijakan pembangunan kembali Aceh pascabada tsunami akhir tahun 2004.

6) *Judicial Policies*

Kebijakan ini adalah kebijakan yang mengandung penerapan sanksi hukum bagi pelanggarnya. Pada dasarnya kebijakan ini mudah menemui kesulitan saat implementasi karena melibatkan badan lain yang berlainan fungsi dan kewenangan. Misalnya, pada kasus pencemaran lingkungan ditemukan adanya pelanggaran oleh aparat administrasi publik maka penyelidikan dan pembuktian harus dilakukan oleh lembaga yang berbeda, yang persepsi dan penafsirannya atas pelanggaran tersebut juga bisa berbeda. Selain itu, kebijakan demikian belum dilengkapi dengan perangkat-perangkat hukum yang jelas (kebijakannya sudah ada dan diimplementasikan, tetapi aturannya belum ada). Batas-batas kewenangan dan koordinasi adalah masalah yang umumnya terjadi pada kebijakan jenis ini sehingga sering terjadi saling lempar tanggung jawab atau berebut wewenang.

7) *Combination of Characteristics*

Sebuah kebijakan bisa memiliki beberapa karakteristik sekaligus sehingga tingkat kesulitan dalam pelaksanaannya juga lebih tinggi dibandingkan dengan implementasi yang hanya memiliki satu karakteristik. Jika RUUAPP berhasil menjadi UU, kebijakan ini akan memiliki karakteristik sebagai *new policy*, *judicial policy*, sekaligus *controversial* dan *complex policy*.

Relevansi tipe kebijakan Edward III ini bagi studi implementasi adalah jika proses implementasi dipahami sebagai kombinasi *problem generating* dan *problem solving* yang saling berkaitan, apabila telah diketahui permasalahan dalam implementasi, akan lebih mudah mengupayakan pemecahan masalahnya.

Jika *problem generating* berkaitan dengan implementasi atau teknik yang digunakan pemerintah dalam kebijakan (*enforcement, inducement, benefaction*, dan gabungan dari ketiganya), *problem solving* berkaitan dengan komponen utama sumber daya yang harus ada untuk melaksanakan kebijakan yang dimaksud. Komponen-komponen sumber daya tersebut adalah dukungan politik, dana, kompetensi administratif, dan kepemimpinan yang kreatif, yang harus tersedia dengan derajat yang berbeda-beda bergantung pada kebijakan yang diimplementasikan.

Sebagai contoh kebijakan yang harus menggunakan teknik *enforcement*, misalnya kebijakan anti-terorisme atau kebijakan menaikkan harga BBM maka komponen utama yang harus tersedia adalah dukungan politik sebab tanpa dukungan politik yang kuat, kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan dengan baik. Demikian pula, jika kebijakan yang diimplementasikan menggunakan teknik *inducement*, sumber daya berupa kompetensi administratif implementor harus kuat, dan seterusnya bergantung pada teknik yang digunakan dalam menginterpretasikan kebijakan yang harus diimplementasikan.

C. Faktor-faktor Strategis yang Berpengaruh dalam Perumusan Kebijakan

Kondisi lingkungan akan memengaruhi hasil akhir sebuah implementasi kebijakan meskipun tidak secara langsung. Sebuah kebijakan telah diperhitungkan secara rasional, struktur implementasi telah dipersiapkan sebaik mungkin, aktor pelaksana dan pola komunikasi juga telah persiapan secara matang, namun hasil akhir bisa berbeda bergantung pada kondisi lingkungan tempat kebijakan tersebut diimplementasikan. Perbedaan faktor kondisi lingkungan inilah yang kemudian melahirkan istilah diskresi dalam implementasi kebijakan publik (walaupun tidak pernah dinyatakan secara implisit dalam model-model implementasi).

Secara umum, faktor-faktor kondisi lingkungan yang dipandang dapat memengaruhi implementasi kebijakan adalah faktor sistem politik, sistem ekonomi, dan nilai-nilai sosial budaya yang berlaku.

Faktor-faktor sistem politik/tata pemerintahan, misalnya berpengaruh terhadap penstrukturan proses implementasi. Ada yang distrukturkan secara legal formal dan ada yang cenderung lebih pragmatis. Ketika kontrol publik sangat besar terhadap kinerja pemerintahan, struktur yang legal formal lebih disukai implementor untuk menghindari klaim publik atau sebagai tameng dalam akuntabilitas publik. Oleh karena itu, implementasi diterapkan sesuai dengan *textbook* dan diskresi dihindari.

Faktor lingkungan ekonomi misalnya sistem ekonomi pasar, dipimpin, atau campuran. Tiap-tiap sistem melahirkan kebijakan dan cara pengimplementasian yang berbeda pula.

Diskresi merupakan keleluasaan implementor kebijakan, terutama yang berhadapan langsung dengan kelompok sasaran untuk menafsirkan dan memilih cara yang mungkin berbeda dengan yang disepakati sebelumnya, sepanjang tidak keluar dari tujuan utamanya. Akan tetapi, kewenangan untuk melakukan diskresi juga harus dilakukan dengan hati-hati karena bisa merangkap pelakunya dengan pelanggaran prosedur walaupun dengan tujuan yang mulia, atau kewenangan tersebut disalahgunakan untuk kepentingan pribadi.

Sementara itu, ketika tingkat kepercayaan publik relatif tinggi, struktur implementasi bisa bersifat lebih pragmatis sesuai dengan kebutuhan yang ada sehingga diskresi bagi para implementor menjadi dimungkinkan.

Studi yang dilakukan oleh F. van Waarden (Hill dan Hupe, t.t.: 165-167) membahas tentang hal tersebut secara lebih terperinci.

1. Faktor Politik

Dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai faktor kebijakan, baik aktor dari kalangan pemerintah (presiden, menteri, panglima TNI, dan lain-lain) maupun dari kalangan bukan pemerintah (pengusaha, media massa, LSM, dan lain-lain).

2. Faktor Ekonomi/Finansial

Faktor ini perlu dipertimbangkan apabila kebijakan tersebut akan menggunakan dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi di negara/daerah. Sejak diberlakukannya

otonomi daerah kabupaten/kota di Indonesia, sejak saat itu pula semua daerah sudah berlomba-lomba untuk membuat/memunculkan ide-ide baru dalam bentuk kebijakan tanpa memerhatikan keuangan daerah sehingga banyak pula daerah dalam pelaksanaan anggaran mengalami defisit. Hal ini memengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

3. Faktor Administrasi/Organisatoris

Dalam kemampuan administratif termasuk kemampuan sumber daya aparatur yang melaksanakan kebijakan pemerintahan, kadang-kadang banyak dipaksakan dengan sumber daya yang ada, misalnya dengan terbukanya aturan untuk memperbolehkan daerah melakukan pemekaran.

4. Faktor Teknologi

Faktor teknologi dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Secara kenyataan, teknologi yang ada pada prinsipnya dapat mendukung kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, tetapi sumber daya manusia yang mempergunakan teknologinya tidak siap. Contoh sederhana perangkat komputer/laptop hanya dipergunakan untuk mengetik. Apabila dilihat pada program-program yang ada, dalam perangkat tersebut mampu mengimplementasikan untuk kegiatan/penciptaan lainnya bergantung pada kesiapan SDM-nya.

5. Faktor Sosial, Budaya, dan Agama

Kebijakan yang diciptakan tidak menimbulkan benturan sosial, budaya, dan agama. Contohnya yang terjadi di Kota Padang dalam rencana pembangunan Rumah Sakit SLAOM dan kegiatan ekonomi, dikritik oleh masyarakat dan lembaga-lembaga masyarakat karena akan berpengaruh tegaknya agama Islam. Hal ini juga harus menjadi perhatian pemerintah daerah. Di satu sisi pemerintah ingin memajukan daerah dan meningkatkan ekonomi masyarakat dengan mendatangkan investor luar untuk membangun daerah, tetapi di sisi lain masyarakat juga melakukan protes terhadap rencana pembangunan tersebut. Hal ini diperlukan sinergi antara masyarakat dan pemerintah sehingga mempunyai pemahaman dan persepsi yang sama dalam membangun daerahnya.

6. Faktor Pertahanan dan Keamanan

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pemerintah daerah tidak akan mengganggu stabilitas keamanan negara/daerah. Misalnya, dalam pembangunan gerbang batas negara/daerah yang dapat menimbulkan konflik antardaerah dan masyarakat. Oleh karena itu, perlunya melakukan sosialisasi dengan berbagai pihak yang berkaitan dan koordinasi antara negara dan negara atau antara daerah yang berbatasan.

Dengan mengetahui model dan faktor-faktor yang memengaruhi keputusan tersebut akan dapat menentukan pilihan dari setiap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah berdasarkan kriteria permasalahan, termasuk dengan melihat sifat, cakupan, dan kepelikan suatu masalah dengan menerapkan prosedur analisis kebijakan dalam memahami setiap permasalahan. Artinya, dalam menetapkan keputusan harus terdapat kriteria-kriteria tertentu, termasuk menetapkan pendekatan yang digunakan sehingga setiap kebijakan publik dapat bermanfaat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

D. Aktor Kebijakan dan Hubungan Antaraktor

Selain tersirat tipe atau jenis kebijakannya, juga tersurat aktor-aktor (badan/instansi) yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikannya. Aktor-aktor ini memengaruhi implementasi dalam cara yang berbeda.

Jika tipe kebijakan berpengaruh terhadap tingkat kesulitan yang dapat terjadi dalam proses implementasi, aktor-aktor pelaksana dan hubungan antaraktor berpengaruh langsung terhadap keberhasilan implementasi. Umumnya penjelasan mengenai aktor dan pola hubungannya menggunakan teori yang dipinjam dari disiplin ilmu organisasi, psikologi, dan ilmu politik. Istilah “disposisi” atau “kepatuhan” misalnya digunakan untuk menggambarkan sikap mental aktor pelaksana terhadap kebijakan yang harus diimplementasikan. *Interest* atau kepentingan digunakan untuk menggambarkan adanya hubungan emosi dalam wujud kepentingan akan memengaruhi cara implementor melaksanakan tugasnya.

Hubungan antaraktor dapat bersifat horizontal (*layers*), vertikal (*levels*), ataupun antarlembaga (*locus-loci*). Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin banyak aktor (*layers, levels, loci*) yang terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan, akan semakin sulit kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, akan semakin banyak biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung jawab antaraktor yang harus diperjelas terlebih dahulu.

Dinamika hubungan antaraktor/instansi/organisasi/lembaga dalam implementasi kebijakan dibahas oleh semua teori implementasi meskipun dengan intensitas dan sebutan berbeda karena sangat jarang kebijakan yang hanya diimplementasikan oleh organisasi tunggal.

Bardach (1976) memasukkannya sebagai bagian yang harus diperhatikan dalam *scenario writing* proses implementasi; Van Meter dan Van Horn membahasnya dalam “Penguatan dan Komunikasi Interorganisasi”; Edwards III membahasnya dalam “Struktur Birokrasi”; Sabatier dan Mazmanian membahasnya dalam variabel “Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Implementasi”; Grindle membahasnya dalam “Kedudukan Pengambil Keputusan” dan dalam “Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor yang Terlibat”.

Mereka memberikan perhatian terhadap pentingnya pengaruh hubungan antaraktor/organisasi dari perspektif pembuat kebijakan (*top-down*), yang memandang bahwa hubungan antaraktor berpotensi menimbulkan kerumitan, bukan sebagai faktor yang dapat mendukung keberhasilan implementasi.

Secara umum aktor-aktor atau yang terlibat dalam proses kebijakan publik dibagi dalam dua kategori besar, yaitu aktor *inside government* dan aktor *outside government*.

1. Aktor *Inside Government*

Aktor *inside government* dalam konteks Negara Indonesia (yang berbeda dengan negara lain) meliputi:

- a. eksekutif (presiden: staf penasihat presiden: para menteri, para kepala daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis;

- b. anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (legislatif/DPR dan MPR);
- c. badan dan orang-orang yudikatif secara parsial;
- d. birokrasi dari sekwil, kepala kanwil hingga level terbawah (misalnya: petugas trantip sebagai *street level bureaucrat*) yang mengamankan perda ketertiban di daerah-daerah).

2. Aktor *Outside Government*

- a. Kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang bisa berwujud LSM (NGO), yaitu kelompok/ikatan profesional, kelompok bisnis, perserikatan buruh, organisasi atau lembaga keagamaan.
- b. Akademisi, peneliti dan konsultan, pihak swasta (perusahaan yang memberikan layanan sesuai dengan permintaan pemerintah).
- c. Politisi.
- d. Media massa.
- e. Opini publik.
- f. Kelompok sasaran kebijakan (*beneficiaries*).
- g. Lembaga-lembaga donor (di antaranya Bank Dunia, IMF, yang di Indonesia cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan dan implementasinya).

3. Lokus Peran Aktor dalam Proses Kebijakan

Merujuk pada siklus kebijakan, peran-peran aktor dapat dideskripsikan sebagai berikut.

a. Tahap Identifikasi Masalah Menjadi Agenda Kebijakan

Untuk kebijakan pembangunan yang rutin dan sudah terprogramkan melalui GBHN atau repelita, peran *inside government*, khususnya birokrat dalam tahap atau fungsi identifikasi masalah lebih besar. Hal ini disebabkan, sebagai pejabat karier mereka jauh lebih menguasai teknis-teknis permasalahan dibandingkan dengan pejabat-pejabat politis. Pada saat penyusunan GBHN peran aktor legislatif lebih menonjol, juga aktor *outside government*, terutama kelompok kepentingan dan kalangan akademisi. Tingkat konflik dalam memperebutkan akan menjadi agenda kebijakan biasanya rendah.

Untuk kebijakan situasional yang harus diambil untuk merespons kondisi-kondisi sosial yang terjadi atau isu-isu sosial yang hangat, peran *outside government* sangat besar.

Aktor-aktor dari berbagai kelompok kepentingan yang berkaitan pada permasalahan kebijakan politisi non-legislatif, media massa, opini publik, akademisi, saling bersaing untuk memasukkan kepentingannya menjadi agenda pemerintah. Pada proses *agenda setting* kebijakan yang dihasilkan sering jauh dari sempurna, baik karena tekanan waktu maupun karena informasi yang tidak lengkap. Akibatnya pada proses implementasi, risiko kegagalan bisa lebih besar dibandingkan dengan pengimplementasian kebijakan rutin dan terprogram.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap inisiasi formulasi kebijakan, aktor-aktor yang banyak berperan adalah eksekutif dan birokrat. Permasalahan yang berhasil menjadi agenda kebijakan pemerintah diolah dahulu oleh eksekutif (presiden beserta staf penasihat dan menteri-menteri) serta jajaran birokrat level atas menjadi rancangan UU Perpu. Untuk kebijakan yang menjadi wewenang daerah otonom yang berperan adalah Kepala Daerah beserta Stafnya.

Pada tahap legislasi kebijakan, yang paling berperan adalah aktor-aktor dari badan legislatif karena rancangan atau proposal program (beserta rencana anggarannya) harus mendapatkan persetujuan aktor-aktor legislatif sebelum dapat dijalankan. Revisi, reinterpretasi atas proposal yang diajukan pemerintah sangat mungkin terjadi pada tahap ini. Partai-partai politik (melalui wakil-wakilnya) saling berebut pengaruh. Kompromi, koalisi, negosiasi, dan advokasi juga terjadi dalam proses ini.

Advokasi pada proses *hearing* (dengar pendapat) juga melibatkan peran aktor dari badan eksekutif dan birokrat, serta aktor *outside government* yang berkaitan dengan permasalahan. Tingkat konflik yang terjadi dalam tahap ini cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan tahap-tahap lainnya.

c. Tahap Implementasi Program/Kebijakan

Pada tahap ini aktor yang paling berperan adalah para birokrat dari semua level. Walaupun demikian, terdapat peran aktor-aktor *inside government* lainnya (kepolisian dan badan yudikatif) serta aktor-aktor *outside government* (LSM, peneliti, dan para konsultan) pada implementasi kebijakan yang sesuai.

Pada kebijakan yang bersifat *top-down*, program yang harus diimplementasikan bersifat multi dan lintas sektoral sehingga semakin banyak pula aktor yang terlibat. Semakin banyak lapisan secara vertikal ataupun horizontal dalam struktur birokrasi yang terlibat, semakin rentan pula timbul konflik kepentingan, sementara revisi program tidak mudah dilakukan.

Pada kebijakan tingkat daerah (otonom), tujuan kebijakan gagal tercapai bukan hanya disebabkan kegagalan pada tahap implementasi, melainkan juga karena kebijakan yang jauh dari sempurna dan bersifat reaktif pada permasalahan yang timbul di daerah.

Dalam kerangka sistem, implementasi adalah proses konversi (*throughput*) yang mengubah *input* (kebijakan, tujuan, dan sarana) menjadi *output* dan *outcomes*.

Persepsi, disposisi, dan kapabilitas para implementers akan sangat memengaruhi ketika suatu program dijalankan. Sangat mungkin terjadi kebijakan yang sama diinterpretasikan dan diimplementasikan secara berbeda oleh aktor-aktor pelaksana di daerah yang berbeda sehingga hasilnya pun tidak akan sama.

Pada kebijakan yang berasal dari pusat, namun pelaksanaan di daerah diserahkan pada kebijakan masing-masing kepala daerah. Hasil implementasinya juga akan sangat beragam. Kemampuan/kapabilitas, kepentingan, dan persepsi aktor daerah sangat memengaruhi hasil implementasi. Kebijakan otonomi daerah dan kebijakan sumber keuangan daerah yang ditafsirkan sangat beragam oleh setiap daerah sehingga hasilnya pun sangat beragam.

d. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap evaluasi, aktor yang secara formal memiliki otoritas adalah lembaga legislatif. Secara empiris, di Indonesia proses evaluasi sering dimulai (biasanya lebih efektif) dan disuarakan terlebih dahulu oleh aktor-aktor *outside government* seperti LSM, media massa, opini publik. Hal ini disebabkan belum berfungsinya lembaga yudikatif di Indonesia secara optimal sebagai lembaga kontrol.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, banyak program kebijakan yang dananya berupa pinjaman lunak atau bantuan dari luar negeri atau lembaga-lembaga keuangan internasional. Dalam kondisi seperti ini, penilaian dan evaluasi dari lembaga-lembaga donor tersebut juga memengaruhi nasib selanjutnya dari program/kebijakan tersebut.

Evaluasi berarti menilai program-program yang dilaksanakan dapat menghasilkan dampak perusahaan (*outcomes*) yang diinginkan oleh kebijakan atau tidak. Hasil evaluasi berwujud justifikasi, rekomendasi, bahkan terminasi atau penghentian program/kebijakan jika dampak yang tidak diharapkan akan terjadi.

4. Hubungan Horizontal, Vertikal, dan Antarlembaga dalam Proses Kebijakan

Dalam konteks implementasi, memberikan perhatian yang cukup besar pada pola hubungan antaraktor sangat penting sebab merekalah yang menentukan sebuah kebijakan dilaksanakan. Hubungan horizontal antaraktor secara organisasional dimaknai sebagai hubungan kerja yang memiliki status kewenangan sederajat. Hubungan ini dapat menjadi masalah ketika struktur implementasi memiliki hubungan interdependensi dan pola sekuensial pada pelaksanaan program. Keterlambatan penyelesaian tugas oleh satu bagian akan berakibat terhambatnya kelanjutan pelaksanaan tugas yang lain. Hubungan horizontal membutuhkan koordinasi yang kuat serta komunikasi yang jelas dan lancar.

Hubungan vertikal secara organisasional dimaknai sebagai hubungan kewenangan dan tanggung jawab antaraktor yang berbeda tingkatannya. Semakin jauh jarak antara pengambil keputusan dan

pelaksana paling bawah, akan semakin besar kemungkinan keterlambatan pengambilan keputusan yang sesuai, semakin besar pula terjadinya miskomunikasi dan penyimpangan dari tujuan. Pada kasus-kasus implementasi kebijakan demikian (biasanya yang bersifat sentralistik) diperlukan petunjuk pelaksanaan dan SOP yang jelas dan terperinci, selain pengawasan yang ketat agar implementasi berjalan sesuai dengan struktur yang telah ditentukan.

Hubungan antarlembaga/instansi secara organisasional dimaknai sebagai hubungan kerja sama yang sederajat, yaitu masing-masing memiliki tugas dan kewenangan berbeda atas penyelesaian suatu program. Hubungan aktor antarlembaga sering terdapat pada kebijakan yang besar dan luas cakupannya, misalnya kebijakan pengentasan kemiskinan, kebijakan peningkatan ekonomi, dan kebijakan sejenisnya. Hubungan ini tentu lebih rumit dan lebih membutuhkan kerja sama, koordinasi, dan komunikasi yang lebih intens. Sering terjadi suatu instansi menahan data yang diperolehnya meskipun diperlukan oleh instansi lainnya dengan alasan bukan wewenang dan kewajibannya memberikan data tersebut. Akibatnya, pekerjaan yang sama dapat dilakukan oleh beberapa instansi, yang ironisnya kadang-kadang memberikan hasil yang berbeda.

Beberapa studi mengatakan bahwa keberhasilan implementasi mencapai tujuan kebijakan akan lebih tinggi ketika peran utama diserahkan pada satu lembaga tunggal yang bersifat otonom.

Desentralisasi implementasi juga menjadi pilihan untuk meminimalkan kerumitan hubungan yang bersifat horizontal, selain itu agar implementor dapat menyesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi lingkungan tempat kebijakan tersebut diterapkan. Studi-studi implementasi pada dekade akhir juga mengkaji dan mengambil model dari pendekatan teori komunikasi untuk menstrukturkan pola komunikasi yang efektif dalam pengimplementasian program.



BAB 7



PENDEKATAN DAN PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Hakikat Pembuatan Kebijakan Publik

Pembuatan keputusan/kebijakan (*decision making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi, tetapi kedua hal tersebut saling berkaitan satu sama lain. Keputusan/kebijakan memengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan memengaruhi tahap pembuatan keputusan yang akan memengaruhi implementasi berikutnya.

Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan/kebijakan awal yang hanya merupakan sinyal penunjuk arah dorongan awal, nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi. Jika didefinisikan pembuatan keputusan sebagai proses penentuan pilihan, gagasan tentang keputusan akan menyangkut serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai (*values*).

Beberapa keputusan/kebijakan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan atau melalui pelaksanaan program.

1. Nilai-nilai (Ukuran) yang Memengaruhi Tindakan dari Para Pembuat Keputusan dalam Kebijakan Publik

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara ajeg dengan melibatkan para *stakeholders* (aktor) untuk menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan masalah publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang memengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut.

Anderson, Winarno, dan Wibawa mengemukakan bahwa nilai-nilai (ukuran) yang memengaruhi tindakan para pembuat keputusan dalam proses kebijakan dapat dibagi dalam beberapa kategori, yaitu sebagai berikut.

a. Nilai-nilai Politik

Keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Seperti umumnya pada paradigma kritis dalam kebijakan publik, dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dalam fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya, sementara kebijakan publik tidak pernah steril dari aspek politik. Berdasarkan konteks ini, proses formulasi kebijakan dipahami sebagai proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, yaitu sumber-sumber kekuasaan berasal dari strata sosial, birokrasi, akademis, profesionalisme, kekuatan modal, dan sebagainya.

b. Nilai-nilai Organisasi

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat memengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada tataran ini tindakan yang dilakukan oleh para *stakeholders* lebih dipengaruhi serta dimotivasi oleh kepentingan dan perilaku kelompok sehingga produk-produk kebijakan yang dihasilkan lebih mengakomodasi kepentingan organisasi daripada kepentingan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan

adanya perangkat sistemis yang mampu mengeliminasi kecenderungan tersebut.

c. Nilai-nilai Pribadi

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan, dan sebagainya.

Proses formulasi kebijakan dalam konteks ini lebih dipahami sebagai suatu proses yang terfokus pada aspek emosi manusia, personalitas, motivasi, dan hubungan interpersonal. Fokus dari pandangan ini adalah siapa mendapatkan nilai, waktu mendapatkannya nilai, dan cara mengaktualisasikan nilai yang telah dianutnya.

d. Nilai-nilai Kebijakan

Keputusan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan. Contohnya nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan, dan lain-lain. Pandangan ini melihat pembuat kebijakan sebagai personal mampu merespons stimulasi dari lingkungannya. Artinya, di sini akan banyak terlihat tentang seorang pembuat kebijakan mengenali masalah, cara menggunakan informasi yang dimiliki, cara menentukan pilihan dari berbagai alternatif yang ada, cara memersepsi realitas yang ditemui, serta cara informasi diproses dan dikomunikasikan dalam organisasi.

e. Nilai-nilai Ideologi

Nilai-nilai ideologi seperti nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan, baik kebijakan dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, ideologi juga masih merupakan sarana untuk merasionalisasikan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Masalah nilai dalam diskursus analisis kebijakan publik merupakan aspek metapolicy karena menyangkut substansi, perspektif, sikap dan perilaku, baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan secara terbuka oleh para aktor yang bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan publik. Masalah nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada satu anggapan yang mengatakan bahwa

idealnya pembuat kebijakan seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja, yang mampu membuat serta mengimplementasikan kebijakannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Walaupun demikian, realita menunjukkan bahwa banyak keputusan kebijakan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Selain itu, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan bahwa nilai yang satu lebih penting dari nilai yang lain. Oleh karena itu, keputusan kebijakan harus memperhitungkan multinilai (*multiple values*). Kesadaran akan pentingnya *multiple values* dilandasi oleh pemikiran *ethical pluralism*, yaitu dalam teori pengambilan keputusan disebut dengan istilah *multiobjective decision making*.

Pada tataran ini, para pembuat kebijakan idealnya memerhatikan semua dampak, baik positif maupun negatif dari tindakannya, tidak hanya bagi para warga unit geopolitik, tetapi juga warga yang lain, bahkan generasi pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab merupakan proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin organisasi profesional, para administrator, dan para politisi.

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Apabila melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik yang dihasilkan akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya.

Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, hal-hal yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat pada masa yang akan datang. Perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik. Formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Para pengambil kebijakan sering beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik adalah sebuah

uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi.

Sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas (Fadillah, 2001: 49-50).



B. Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Untuk lebih jauh memahami formulasi kebijakan publik, ada beberapa hal yang dijadikan pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

1. Pendekatan Kekuasaan dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Model kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan, yaitu kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Ada enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan, antara lain sebagai berikut.

a. Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan

Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan sebagian orang atau kelompok. Menurut pandangan elitisme, pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elite tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitisme didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Di dunia riil ada pihak-pihak yang berada di atas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu sosial modern, yakni berakar pada pendapat seorang ahli bernama Karl Marx. Ia berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari, masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi hanya sandiwara. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai se bentuk politik, yaitu elite politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat untuk mengamankan legitimasi kekuasaan.

b. Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan

Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan publik adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan sistem politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik terbuka untuk semua orang, tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak paling aktif berpartisipasi dalam politik.

c. Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi

Gagasan bahwa masalah dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang disebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan masalah dan menetapkan agenda merupakan sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam daripada yang terlihat di permukaan atau di level keputusan.

d. Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisasi

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antara perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi, sebagai kerangka analitis yang dikenal sebagai neo-korporatisme telah ternoda, lebih banyak daripada konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai *explanatory*, dan lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.

e. Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan profesional

Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah elite profesional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan

keputusan dan dalam implementasi kebijakan publik dalam demokrasi liberal. Aliran liberal khususnya, mengkritik cara pertumbuhan *big government* membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan sendiri daripada kepentingan publik yang mereka layani.

f. Teknokrasi: berfokus pada kekuasaan pakar teknis

Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen.

Sebagai gerakan sosial, teknokrasi muncul di AS sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional.

2. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik

Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislatif, dan konstitusi. Kotak hitam David Easton memberikan prospek analisis yang melihat pada politik dan kebijakan dengan cara yang mengabaikan institusi dan konstitusi serta menitikberatkan pada proses kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, muncul kesadaran akan arti penting penempatan kebijakan publik dalam konteks institusi.

Dalam konteks ini dispesifikasikan tiga kerangka analisis institusional, yaitu sebagai berikut.

a. Institusionalisme Politik

Kerangka pertama adalah sezaman dengan fungsionalisme struktural David Easton. Perhatiannya melampaui struktur formal dari institusi-institusi dan mengkaji hal-hal yang institusi lakukan atau cara menjalankan fungsi itu dalam realitas, yang berbeda dengan gagasan tipe rasional. Sebagai sebuah pendekatan, kerangka ini orientasinya empiris dan penyampaian gagasannya melalui studi kasus yang mudah dipahami, bukan dengan model teoretis yang dipakai dalam teori ekonomi.

b. **Institusionalisme Sosiologis**

Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih fokus pada institusi perusahaan. Institusi ekonomi berkembang dari teori-teori perusahaan yang aplikasi utamanya dalam hal analisis ekonomi.

c. **Institusionalisme Ekonomi**

Pendekatan yang berasal dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan negara, dan konsekuensinya definisi institusi yang berbeda. Dengan demikian, meskipun bersama-sama menitikberatkan pada soal institusi, mereka berbeda dalam hal lain, seperti makna dari konsep institusi yang sesungguhnya.

Masing-masing memberikan pandangan yang berbeda tentang cara institusi membentuk cara pengambilan keputusan, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, tentang cara institusi disusun agar berfungsi secara efisien.

C. Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Dalam proses formulasi kebijakan publik, Yehezkhel Dror (Fadillah, 2001: 75-76) membagi tahap proses kebijakan publik dalam 18 langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

1. **Tahap Meta-Pembuatan Kebijakan Publik (*Metapolicy-Making Stage*):**

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

2. **Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*Policy Making*)**

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

3. **Tahap Pasca-Pembuatan Kebijakan Publik (*Post Policy-Making Stage*)**

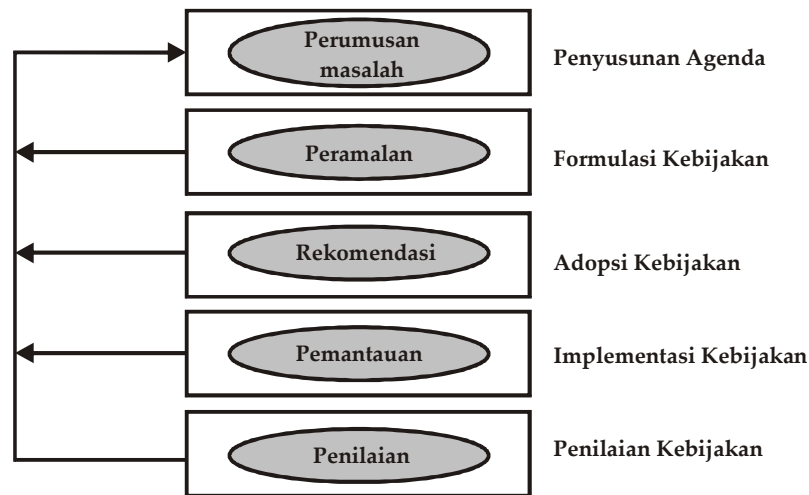
- a. Memotivasi kebijakan yang akan diambil.
- b. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik.
- c. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan.
- d. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap di tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.

Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung memengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap kemudian secara tidak langsung memengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya.

Aktivitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses

pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam bagan 7.1., yaitu sejumlah cara penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya (N. Dunn, 2000: 23).



Bagan 7.1 Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan Tipe-tipe Pembuatan Kebijakan

Sumber: William N. Dunn (2000: 25)

Keterangan:

- Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang memadukan pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
- Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi pada masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Hal ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial. Secara normatif bernilai mengestimasi akibat dari

kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala yang akan terjadi dalam pencapaian tujuan dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

- Rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif, yang akibatnya pada masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenal eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.
- Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Hal ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.
- Evaluasi (penilaian) membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diterapkan dan yang dihasilkan. Hal ini membantu pengambilan kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai cara masalah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian, dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2000: 26-29).



D. Faktor-faktor yang Memengaruhi Pembuatan Kebijakan

Sebagaimana telah pernah disinggung sebelumnya bahwa pembuatan keputusan/kebijaksanaan bukan merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana. Setiap administrator dituntut memiliki kemampuan/keahlian, tanggung jawab dan kemauan, sehingga dapat membuat kebijaksanaan dengan segala risikonya, baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Hal tersebut selalu terjadi pada setiap usaha perumusan kebijakan, khususnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat ketika kenyataannya proses penentuan keputusan atau kebijakan kental dengan berbagai macam pengaruh yang bersifat negatif.

Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/kebijaksanaan menurut Nigro dan Nigro (M. Irfan Islamy, 1986: 25-26), antara lain adanya pengaruh tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, dan adanya pengaruh keadaan masa lalu.

1. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar

Administrator sering harus membuat keputusan karena adanya tekanan dari luar walaupun ada pendekatan pembuatan keputusan dengan nama *rational comprehensive*, yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional. Akan tetapi, proses dan prosedur pembuatan keputusan tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

2. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah *sunk costs*) seperti kebiasaan investasi modal, sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun

keputusan yang berkenaan telah dikritik dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti apabila suatu kebijaksanaan yang telah ada dipandang memuaskan.

Kebiasaan lama sering diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya, apalagi para administrator baru ingin segera menduduki jabatan kariernya.

3. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti dalam proses penerimaan/pengangkatan pegawai baru, faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar.

4. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, seperti masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan.

Pembuatan keputusan sering juga dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.

5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan. Misalnya, orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain karena khawatir wewenang dan tanggung jawab yang dilimpahkan disalahgunakan.

Di samping adanya faktor-faktor tersebut di atas, Gerald F. Caiden (1982) menyatakan adanya beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya membuat kebijaksanaan, yaitu sulit memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda memengaruhi pilihan tindakan yang berbeda pula, dampak kebijaksanaan sulit

dikenali, umpan balik keputusan bersifat sporadis, proses perumusan kebijaksanaan tidak dimengerti dengan benar, dan sebaliknya.

E. Kesalahan Umum dalam Pembuatan Kebijakan

Nigro dan Nigro (Islamy, 1986: 25-26) menyatakan tujuh macam kesalahan umum yang terjadi dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu sebagai berikut.

1. Cara Berpikir yang Sempit (*Cognitive Nearsightedness*)

Adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika sehingga melupakan antisipasi ke masa depan. Adanya lingkungan pemerintahan yang beragam telah menyebabkan pejabat pemerintah sering membuat keputusan dengan dasar-dasar pertimbangan yang sempit tanpa mempertimbangkan implikasinya pada masa depan. Sering pula pembuat keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek permasalahan dengan melupakan kaitannya dengan aspek-aspek lain sehingga gagal mengenali masalahnya secara keseluruhan.

2. Adanya Asumsi Bahwa Masa Depan Akan Mengulangi Masa Lalu (*Assumption That Future Will Repeat Past*)

Banyak anggapan yang menyatakan bahwa pada suatu masa yang stabil, orang akan bertingkah laku sebagaimana para pendahulunya pada masa yang lampau. Akan tetapi, keadaan sekarang jauh dari stabil karena banyak orang bertingkah laku dengan cara yang sangat mengejutkan. Kendatipun ada perubahan yang besar pada perilaku orang-orang, masih banyak pejabat pemerintah yang beranggapan bahwa perubahan itu normal dan akan segera kembali seperti semula. Padahal dalam membuat keputusan, para pejabat pemerintah harus meramalkan keadaan dan peristiwa yang akan datang, yang berbeda dengan masa lampau.

3. Menyederhanakan Sesuatu (*Over Simplification*)

Selain adanya kecenderungan untuk berpikir secara sempit, ada pula kecenderungan pembuat keputusan untuk menyederhanakan

sesuatu. Dalam melihat suatu masalah, pembuat keputusan hanya mengamati gejala-gejala masalahnya tanpa mencoba mempelajari secara mendalam sebab-sebab timbulnya masalah tersebut. Pejabat pemerintah mungkin ada yang menolak pola bertindak yang sederhana ini, tetapi selalu membuat pemecahan masalahnya secara sederhana. Padahal tidak ada satu masalah pun (apalagi masalah yang besar/fundamental) dapat dipecahkan dengan pola bertindak yang sederhana.

4. Menggantungkan pada Pengalaman Satu Orang (*Overreliance On One's Own Experience*)

Pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman pada waktu yang lalu dan penilaian pribadinya. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman mampu membuat keputusan yang lebih baik dibandingkan dengan yang tidak berpengalaman, mengandalkan pada pengalaman dari seseorang bukan pedoman yang terbaik. Hal ini disebabkan keberhasilan seseorang pada waktu yang lampau bukan karena tidak membuat keputusan yang tepat, melainkan karena adanya faktor keberuntungan saja.

Sehubungan dengan itu, pembuat keputusan perlu berkonsultasi dengan rekan, bawahan, dan orang lain untuk menimba pengalaman. Pembuatan keputusan bersama akan menghasilkan keputusan yang lebih bijaksana.

5. Keputusan yang Dilandasi oleh Prakonsepsi Pembuat Keputusan (*Shared Decision Produces Wiser Decisions*)

Dalam banyak kasus, keputusan sering dilandaskan pada prakonsepsinya pembuat keputusan. Hal ini tidak terlalu salah, tetapi tidak jujur. Keputusan administratif akan lebih baik hasilnya jika didasarkan pada penemuan ilmu sosial. Penemuan-penemuan ini sering diabaikan apabila bertentangan dengan gagasan/konsepsi pembuat keputusan. Pemikiran yang prakonsepsional akan membatasi pemanfaatan penemuan ilmu sosial dalam membuat keputusan di lembaga-lembaga pemerintahan. Fakta-fakta yang ditemukan oleh ilmu sosial akan sangat berguna bagi pembuatan keputusan pemerintah.

6. Tidak Adanya Keinginan untuk Melakukan Percobaan (*Unwillingness to Experiment*)

Cara untuk mengetahui suatu keputusan dapat diimplikasikan atau tidak adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil (terbatas). Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk, dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak memiliki kesempatan melakukan proyek percobaan (*pilot project*) atau ada kecurigaan sementara pihak (anggota-anggota legislatif) bahwa apabila pejabat pemerintah melakukan kegiatan percobaan pada suatu program berarti landasan pemikiran dalam penyusunan program tersebut kurang baik.

Selain itu, kegiatan percobaan dianggap membuang banyak uang. Pejabat pemerintah kurang berani bereksperimen karena takut menanggung risiko dan beranggapan bahwa bereksperimen sama halnya dengan berjudi. Karena problema-problema yang dihadapi pemerintah semakin besar dan kompleks, pemerintah harus mampu mendorong pejabatnya untuk lebih berani melakukan eksperimen dan berani menanggung risiko.

7. Keengganan untuk Membuat Keputusan (*Reluctance to Decide*)

Beberapa orang enggan untuk membuat keputusan kendatipun mempunyai cukup fakta. Hal ini dikarenakan mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang sangat berat, penuh risiko, dapat membuat orang frustrasi, kurang adanya dukungan dari lembaga atau atasan terhadap tugas pembuatan keputusan, lemahnya sistem pendelegasian wewenang untuk membuat keputusan, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat, dan sebagainya.

Kesalahan tersebut merupakan kesalahan yang sangat fatal, khususnya dalam pembuatan suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama sehingga semaksimal mungkin kesalahan tersebut harus diminimalisasi atau dihilangkan jika tidak ingin mendapatkan masalah pada tahap pengimplementasian di lapangan yang berdampak pada citra buruk para penentu kebijakan sekaligus kebijakannya.

Kesalahan tersebut,, menurut pengamatan Yehezkhel Dror (Fadillah, 2001: 78), praktik-praktik pembuatan kebijaksanaan negara sekarang ini masih kurang memuaskan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain pembuat kebijaksanaan kurang mempunyai kepemimpinan politis yang baik, kurang bersifat inovatif, tetapi yang lebih utama adalah kekurangmampuannya dalam memanfaatkan bantuan ilmu-ilmu sosial dan fisika.

Menurut Dror, untuk meningkatkan proses pembuatan kebijaksanaan diperlukan adanya relokasi ilmiah dalam bentuk ilmu kebijaksanaan yang baru dengan paradigma yang baru. Ilmu kebijaksanaan yang baru harus memuat teknik yang membantu proses pembuatan kebijaksanaan.

Sesuai dengan pendapat Dror tentang paradigma yang baru tersebut, ilmu-ilmu kebijakan seharusnya:

- berhubungan dengan sistem-sistem pembinaan masyarakat, khususnya sistem perumusan kebijaksanaan negara. Hal tersebut tidak secara langsung menyangkut isi kebijaksanaan, tetapi mengenai metode, pengetahuan, dan sistem yang telah diperbarui untuk pembuatan kebijaksanaan yang lebih baik;
- memusatkan perhatian pada sistem pembuatan kebijaksanaan negara pada jenjang makro (subnasional, nasional, dan transnasional). Selain itu, juga perlu memerhatikan proses pembuatan keputusan individual, kelompok, dan organisasi dilihat dari perspektif pembuatan kebijaksanaan negara;
- bersifat interdisipliner, dengan memfungsikan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta menyerap elemen-elemen yang relevan dari disiplin ilmu pengetahuan lainnya;
- menggabungkan penelitian murni dan terapan;
- memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman para pembuat kebijaksanaan dan melibatkan mereka sebagai *partner* dalam membangun ilmu-ilmu kebijaksanaan;
- mencoba untuk menyumbangkan pada pilihan nilai dengan meneliti implikasi dan isi nilai yang ada pada kebijaksanaan alternatif;

- g. mendorong adanya kreativitas yang terorganisasi seperti dalam menemukan alternatif yang baru;
- h. menekan pengembangan pembuatan kebijaksanaan masa lalu ataupun antisipasinya pada masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijaksanaan;
- i. terlibat secara intensif dengan proses perubahan dan dengan kondisi perubahan sosial;
- j. menghargai proses pembuatan kebijaksanaan ekstrarasional dan irasional seperti intuisi dan karisma serta mencoba memperbaiki proses ini dengan rasional;
- k. mendorong percobaan (eksperimentasi) sosial dan usaha-usaha untuk menemukan lembaga sosial dan hukum baru bagi perilaku sosial dan politik;
- l. mempunyai kesadaran akan dirinya sendiri dan secara tetap memonitor serta mendesain kembali ilmu-ilmu kebijaksanaan;
- m. menyiapkan para profesionalisme untuk memenuhi jabatan-jabatan pembuat keputusan yang tidak akan mencampurkan misinya atau identifikasi dirinya dengan orientasi klinis dan analisis rasional terhadap masalah kebijaksanaan;
- n. berhati-hati dalam membuktikan kebenaran dan keberhasilan data serta mempertahankan standar ilmiah.

Komentar Nigro dan Nigro terhadap paradigma baru Dror bahwa fokus analisis Dror sangat luas, yaitu perbaikan pembuatan kebijaksanaan pada keseluruhan sistem sosial. Seluruh pengetahuan yang ada dimanfaatkan dalam desain yang besar tersebut.

Butir-butir dalam paradigma Dror mencakup aspek luas yang diperlukan dalam menjadikan *policysciences* berguna bagi *policy maker* dalam merumuskan kebijaksanaan negara yang lebih baik. Kebaikan dan kemanfaatan paradigma Dror tentu masih perlu diuji, baik melalui eksperimen yang dilakukan oleh para perumus kebijaksanaan negara dengan menilai dampak positif dan negatifnya maupun melalui diskusi para ahli di bidang ilmu kebijaksanaan untuk memperoleh pengakuan ilmiah.



BAB 8



MODEL FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Hal penting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan (*policy formulation*). Tahap ini dianggap sebagai tahap fundamental dalam siklus kebijakan publik karena formulasi kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik. Formulasi kebijakan merupakan sebuah tugas berat karena membutuhkan pengkajian dan keseriusan dari aktor-aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan. Kekeliruan atau kesalahan dalam formulasi kebijakan akan berdampak pada proses implementasi sehingga tujuan kebijakan yang dibuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hanya bersifat politis.

Widodo (2007: 43) menyatakan bahwa ketika proses formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang diformulasikan tidak bisa mencapai tataran optimal. Artinya, tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat tidak bisa dipecahkan. Oleh karena itu, pada tahap ini perlu dilakukan analisis secara komprehensif agar diperoleh kebijakan publik yang bisa diimplementasikan, dapat mencapai tujuan dan sasarannya, dan mampu memecahkan masalah publik yang mengemuka di masyarakat.

Agar kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, salah satu alternatif yang dilakukan adalah kemauan pemerintah untuk membangun jaringan dengan aktor di luar pemerintah, yaitu aktor privat dan aktor *civil society*. Pemerintah sudah tidak tepat memandang aktor-aktor tidak resmi sebagai “lawan politik”, tetapi sudah saatnya pemerintah menjadikan aktor-aktor itu sebagai “sahabat” dalam membicarakan produk-produk kebijakan publik di daerah.

Karena tidak dapat dimungkiri bahwa sebagian kebijakan publik yang dikeluarkan pasti memiliki nilai “politis”. Untuk menghindari kebijakan yang bersifat “politis” tentu dimulai dari proses formulasi kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang politis ini lahir karena kebijakan yang dirumuskan hanya melibatkan kelompok-kelompok tertentu. Dalam pandangan teori elite, kelompok-kelompok tertentu itu adalah dari elite yang memerintah.



A. Hakikat Model Formulasi Kebijakan

1. Hakikat dan Kegunaan Model Formulasi Kebijakan Publik

Model didefinisikan sebagai bentuk abstraksi dari suatu kenyataan. Silalahi (1989: 35) mendefinisikan bahwa model adalah sarana untuk menggambarkan situasi atau serangkaian kondisi sedemikian rupa sehingga perilaku yang terjadi di dalamnya dapat dijelaskan. Menurut Thoha (2008: 124), model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk golongan model konseptual.

Kegunaan model menurut Thoha adalah:

- menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang *public policy*;
- mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan *policy*;
- menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (*features*) yang esensial dalam kehidupan politik;

- mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai *public policy* dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting;
- menyarankan penjelasan untuk *public policy* dan meramalkan akibatnya.

2. Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai. Di samping itu, kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi (Wibawa, 1994: 2).

Tjokroamidjojo (Islamy, 1991: 24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus-menerus dan tidak pernah selesai, termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*publik*) Udoji (Wahab, 2001: 17) merumuskan bahwa pembuatan kebijakan negara sebagai:

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback).”

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses, menurut Winarno (1989: 53), dapat dipandang dalam dua macam kegiatan. Kegiatan pertama memutuskan secara umum hal-hal yang harus dilakukan atau perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Kegiatan selanjutnya diarahkan pada cara keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih.

Menurut Woll dalam Tangkilisan (2003: 8), formulasi kebijakan adalah pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, yaitu pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain.

Pada hakikatnya tahap formulasi kebijakan merupakan tahap fundamental dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam tahap ini perlu pengkajian secara komprehensif dengan membangun jejang aktor dalam formulasi kebijakan, yaitu aktor *publik*, *privat*, dan *civil society*. Jejaring aktor dalam formulasi kebijakan dimaksudkan untuk menghindari monopoli pemerintah dalam proses kebijakan sehingga kebijakan yang dilahirkan tidak bersifat politis, tetapi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan publik.

3. Tahapan Formulasi Kebijakan Publik

Islamy (2007: 77-118) memaparkan tahap-tahap perumusan kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

Tahap I, perumusan masalah kebijakan publik. Tahap ini adalah tahap ketika masalah diangkat, kemudian para pembuat kebijakan mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan serta merumuskannya.

Tahap II, penyusunan agenda pemerintah. Dari sekian banyak masalah umum, hanya sedikit yang memperoleh perhatian dari pembuat kebijakan. Pilihan pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah umum menyebabkan timbulnya agenda kebijakan.

Tahap III, perumusan usulan kebijakan publik, yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.

Tahap IV, pengesahan kebijakan publik adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima.

Tahap V, pelaksanaan kebijakan publik, yaitu usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, kemudian keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan.

Tahap VI, penilaian kebijakan publik adalah langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Penilaian kebijakan publik dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik.

B. Tipologi Model Kebijakan Publik

Menurut Nicholas Henry (1975) dalam Islamy (2007: 36), mengelompokkan dua tipologi dalam analisis model kebijakan, yaitu kebijakan publik dianalisis dari sudut proses dan kebijakan publik dianalisis dari sudut hasil dan akibatnya.

1. Tipologi Model Kebijakan Publik Dianalisis dari Sudut Proses

Tipologi yang termasuk dalam kelompok penganalisisan dari sudut proses, antara lain sebagai berikut.

a. Model Institusional

Model ini merupakan model yang tradisional dalam proses pembuatan kebijakan publik. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah karena kegiatan politik berpusat pada lembaga pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan publik secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan di lembaga-lembaga pemerintah.

b. Model Elite Massa

Menurut Nicholas Henry (1975) dalam Setyodarmodjo (2005: 251), model ini memandang administrator pemerintahan tidak tampil sebagai “pelayan rakyat”, tetapi bertindak sebagai “penguasa”.

Dalam model ini, kekuasaan pemerintah berada di tangan kaum elite. Kaum elite menentukan kebijakan publik, sedangkan pejabat pemerintah atau para administrator hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh kaum elite. Dengan demikian, masyarakat hanya menerima yang dikehendaki pejabat.

c. Model Kelompok

David B. Truman (1951) dalam Islamy (2007: 42) menyatakan bahwa interaksi kelompok merupakan kenyataan politik. Individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikat secara formal ataupun informal dalam kelompok kepentingan (*interest group*), yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingannya kepada pemerintah.

Menurut teori kelompok, kebijakan publik merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut, tugas/peran sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi di antara kelompok-kelompok tersebut.

d. Model Sistem Politik

Model ini sebenarnya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Model ini didasarkan pada konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs, dan feedback*) dan memandang kebijakan publik sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada di sekitarnya.

2. Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Howlett dan Ramesh (1995: 50-59), beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*), pejabat atau birokrat yang diangkat (*appointed officials*), kelompok kepentingan (*interest group*), organisasi peneliti, dan media massa. Selain lima hal tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik, antara lain bentuk organisasi negara, struktur birokrasi, organisasi kemasyarakatan, dan kelompok bisnis.

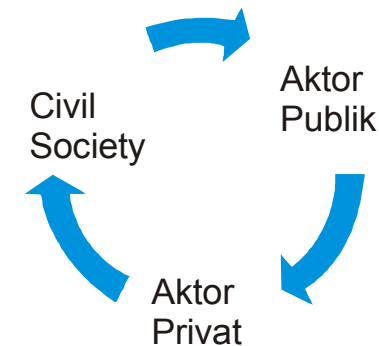
Sesuai dengan pendapat Lester dan Steward (2000) dalam Kusumanegara (2010: 88-89), para aktor perumus kebijakan terdiri atas:

- agen pemerintah, yaitu para birokrat. Mereka adalah aktor yang mengembangkan sebagian besar usulan kebijakan (inisiator kebijakan);

- kantor kepresidenan, yaitu presiden atau aparat eksekutif. Keterlibatan presiden dan perumusan kebijakan ditunjukkan dengan pembentukan komisi kepresidenan, *task forces*, dan komite antarorganisasi;
- kongres (lembaga legislatif). Lembaga ini berperan dalam melegislasi kebijakan baru ataupun merevisi kebijakan yang dianggap keliru. Di negara demokrasi, peran legislatif dalam perumusan kebijakan didasarkan pada keberadaan mekanisme *check and balances* dengan pihak eksekutif;
- kelompok kepentingan, yaitu aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan spesifik.

Menurut Winarno (2007: 123), kelompok-kelompok yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik dibagi dalam dua kelompok, yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Adapun kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Menurut Moore (1995: 112), secara umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Hubungan ketiga aktor tersebut seperti digambarkan di bawah ini.



Gambar 8.1

Hubungan Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik

Sumber: diadaptasi dari Moore (1995: 112)

Lidblom (1980) dalam Agustino (2008: 41) mengatakan bahwa aktor pembuat kebijakan dalam sistem pemerintahan demokratis merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu *inside government actors* dan *outside government actors*. Para aktor pembuat kebijakan ini terlibat sejak kebijakan publik masih berupa isu dalam *agenda setting* hingga proses pengambilan keputusan berlangsung. Kategori *inside government actors* adalah presiden, lembaga eksekutif (staf khusus pemerintahan), para menteri, dan aparatur birokrasi. Adapun kategori *outside government actors* di antaranya lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan serta media massa.

C. Komponen Proses Formulasi Kebijakan

Sebagai suatu proses, tahap formulasi kebijakan terdiri atas beberapa komponen (unsur) yang saling berhubungan secara respirokal sehingga membentuk pola sistemis berupa *input-proses-output-feedback*. Menurut Wibawa (1994: 13), komponen (unsur) yang terdapat dalam proses formulasi kebijakan, antara lain sebagai berikut.

1. Tindakan

Tindakan kebijakan adalah tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang untuk membentuk pola-pola tindakan tertentu sehingga akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan. Jika pada tahap awal tumbuhnya sistem kebijakan dan tujuan dari sistem ditetapkan terlebih dahulu untuk menentukan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, ketika sistem telah berjalan, norma yang terbentuk oleh pola tindakan tersebut akan mengubah atau memengaruhi tujuan sistem.

2. Aktor

Orang atau pelaku yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan akan memberikan dukungan ataupun tuntutan serta menjadi sasaran dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem kebijakan.

Aktor yang paling dominan dalam tahap perumusan kebijakan dengan tuntutan yang bersifat intern. Artinya, mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan yang disebut pembuat kebijakan (*policy maker*). Sementara itu, aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain dengan tuntutan ekstern dikenal sebagai kelompok kepentingan, partai politik, pimpinan elite profesi, dan lain-lain. Untuk dapat tetap bertahan bermain dalam sistem tersebut, mereka harus memiliki komitmen terhadap aturan main, yang pada mulanya dirumuskan secara bersama-sama oleh semua aktor. Pada tataran ini, komitmen para aktor akan menjadikan mereka mematuhi aturan atau norma bersama. Selain itu, kepatuhan terhadap norma ini menjadi keharusan karena diasumsikan bahwa pencapaian tujuan sistem akan terwujud jika semua aktor mematuhi norma bersama.

3. Orientasi Nilai

Proses formulasi kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beragam, kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan akan mempunyai implikasi nilai, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, aktor-aktor yang berperan dalam formulasi kebijakan tidak hanya berfungsi menciptakan adanya keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan yang berbeda (*muddling through or balancing interests*), tetapi juga harus berfungsi sebagai penilai (*valuer*), yakni mampu menciptakan adanya nilai yang dapat disepakati bersama yang didasarkan pada penilaian rasional (*rational judgements*) untuk pencapaian hasil yang maksimal.

D. Proses Formulasi Kebijakan

Sejalan dengan pendapat Winarno, Islamy (1991: 77) membagi proses formulasi kebijakan dalam tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, pengesahan kebijakan pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan.

1. Perumusan Masalah Kebijakan

Pada prinsipnya, walaupun suatu peristiwa, keadaan, dan situasi tertentu dapat menimbulkan satu atau beberapa masalah, agar hal itu menjadi masalah publik tidak hanya bergantung pada dimensi objektifnya, tetapi juga secara subjektif, baik oleh masyarakat maupun para pembuat keputusan, dipandang sebagai suatu masalah yang patut dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya. Oleh karena itu, suatu masalah bisa berubah menjadi masalah umum tidak hanya dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah yang perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkannya masalah tersebut ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan. Selain itu, masyarakat juga bersedia memperjuangkan dan masalah umum itu menjadi masalah kebijakan, memasukkannya kedalam agenda pemerintah, dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik. Langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan, kemudian membuat perumusan yang jelas terhadap masalah tersebut. Kegiatan ini merupakan upaya untuk menentukan identitas masalah kebijakan dengan terlebih dahulu mengerti dan memahami sifat dari masalah tersebut sehingga akan mempermudah dalam menentukan sifat proses perumusan kebijakan.

2. Penyusunan Agenda Pemerintah

Karena masalah publik yang telah diidentifikasi begitu banyak, para pembuat keputusan akan memilih dan menentukan masalah yang seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif sehingga biasanya agenda pemerintah ini mempunyai sifat yang khas, lebih konkret dan jumlahnya terbatas.

Anderson (1966: 57-59) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan masalah umum dapat masuk dalam agenda pemerintah, yaitu sebagai berikut.

- a. Apabila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar-kelompok (*group equilibrium*), yaitu ketika kelompok-kelompok tersebut mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.

- b. Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah, ketika para pemimpin politik didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatannya untuk memerhatikan kepentingan umum, sehingga mereka selalu memerhatikan problem publik, menyebarluaskan, dan mengusulkan usaha pemecahannya.
- c. Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dan mendapatkan perhatian besar dari masyarakat sehingga memaksa para pembuat keputusan untuk memerhatikan secara saksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut dengan memasukkan dalam agenda pemerintah.
- d. Adanya gerakan protes termasuk tindakan kekerasan sehingga menarik perhatian para pembuat keputusan untuk memasukkannya dalam agenda pemerintah.
- e. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul dalam masyarakat sehingga menarik perhatian media massa dan menjadikannya sebagai sorotan. Hal ini dapat menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak lagi perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tersebut.

Adapun Jones (1977: 32) mengajukan suatu pedoman untuk meneliti atau mempelajari tentang syarat-syarat suatu problem publik dapat masuk dalam agenda pemerintah, antara lain sebagai berikut.

- a. Dilihat dari peristiwanya, yang meliputi ruang lingkup, persepsi masyarakat, definisi, dan intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut.
- b. Organisasi kelompok, yang meliputi luasnya anggota kelompok, struktur kelompok, dan mekanisme kepemimpinan.
- c. Cara mencapai kekuasaan, yang terdiri atas perwakilan, empati, dan dukungan.
- d. Proses kebijaksanaan, yang meliputi struktur, kepekaan, dan kepemimpinan.

Selanjutnya, setelah masalah publik tersebut dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, para pembuat keputusan memprosesnya dalam fase-fase. Jones membagi fase tersebut dalam empat tahap, yaitu sebagai berikut.

- a. *Problem definition agenda*, yaitu hal-hal (masalah) yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari para pembuat keputusan.
- b. *Proposal agenda*, yaitu hal-hal (masalah) yang telah mencapai tingkat diusulkan, artinya telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah dalam fase memecahkan masalah.
- c. *Bargaining agenda*, yaitu usulan-usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius.
- d. *Continuing agenda*, yaitu hal-hal (masalah) yang didiskusikan dan dinilai secara terus-menerus.

3. Perumusan Usulan Kebijakan

Tahap ini merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, meliputi hal-hal berikut ini.

- a. Identifikasi alternatif dilakukan untuk kepentingan pemecahan masalah. Problem yang hampir sama atau mirip, dapat dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih. Akan tetapi, problem yang sifatnya baru, para pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan dan mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing alternatif jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijakan akan mempermudah proses perumusan alternatif.
- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian, akan semakin mudah pembuat kebijakan menilai serta mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.
- c. Menilai alternatif, yakni kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif sehingga jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai

bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot yang dimiliki oleh masing-masing alternatif, para pembuat keputusan dapat memutuskan alternatif yang lebih baik untuk dilaksanakan/dipakai. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap berbagai alternatif dengan baik, dibutuhkan kriteria tertentu serta informasi yang relevan.

- d. Memilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan untuk dilaksanakan dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif kebijakan. Suatu alternatif yang telah dipilih secara memuaskan akan menjadi usulan kebijakan yang telah diantisipasi untuk dapat dilaksanakan dan memberikan dampak positif. Tahap pemilihan alternatif yang memuaskan selalu bersifat objektif dan subjektif, artinya bahwa pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sesuai dengan kemampuan rasio yang dimilikinya, dengan didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

4. Pengesahan Kebijakan

Sebagai suatu proses kolektif, pengesahan kebijakan merupakan proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan utama untuk melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial, seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik, dan sebagainya.

Proses pengesahan suatu kebijakan diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bargaining* (Andersson, 1966: 80). *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri. *Bargaining* diterjemahkan sebagai suatu proses dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur/menyesuaikan sebagian tujuan yang tidak disepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama. Contoh *bargaining* adalah perjanjian (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*). Baik *persuasion* maupun *bargaining*, keduanya saling melengkapi

sehingga penerapan kedua kegiatan atau proses tersebut akan bisa memperlancar proses pengesahan kebijakan.

E. Jaringan Aktor dalam Formulasi Kebijakan Publik (Pendekatan Baru dalam Formulasi Kebijakan)

Pergeseran paradigma administrasi publik menurut Denhart dan Denhar (2003) dalam bukunya *The New Public Service: Serving, Not Steering* dari *Old Public Administration* (OPA) ke *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS) menimbulkan fenomena baru dalam penyelenggaraan peran administrasi publik, khususnya dalam keterlibatan dalam proses kebijakan publik.

1. Paradigma *The Old Public Administration* (OPA)

Paradigma *The Old Public Administration* yang pemerintahannya bersifat sentralistik dan membatasi peran warga negaranya diganti dengan pemerintahan yang berjiwa usaha atau yang lebih dikenal dengan paradigma *New Public Management* (NPM).

2. Paradigma *New Public Service*

Paradigma *New Public Service* memandang posisi warga negara sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi, tetapi sebagai hasil dialog serta keterlibatan publik dalam mencari nilai dan kepentingan bersama.

3. Jaringan (*Networks*)

Dalam ilmu sosial, istilah *networks* pertama kali digunakan pada tahun 1940-an dan 1950-an untuk menganalisis dan memetakan hubungan, kesalingterkaitan, dan dependensi personal. Dalam kasus pembuatan kebijakan, konsep *networks* memberikan perhatian pada cara kebijakan muncul dari hubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi serta memberikan gambaran yang lebih informal tentang kebijakan “riil” dilaksanakan (Parson, 2011: 187).

Dengan demikian, jaringan (*network*) menurut Dubini dan Aldrich (1991) dalam Faidal (2007), digunakan untuk menunjukkan pola hubungan antarindividu, antarkelompok, dan antarorganisasi. Jaringan dapat berbentuk formal atau informal pada area lokal, interlokal, ikatan bisnis ataupun intersektor.

4. Pendekatan Baru dalam Penyusunan Kebijakan

Menurut pandangan teori elite, kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai dan pilihan dari elite yang memerintah. Argumentasi pokok dari teori elite adalah bukan rakyat yang menentukan kebijakan publik, melainkan berasal dari elite yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat dan badan pemerintah.

Pandangan teori elite dalam formulasi kebijakan tentu tidak dapat memecahkan masalah publik, tetapi hanya akan melahirkan masalah baru karena tidak diberikannya ruang bagi publik untuk ikut berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan. Padahal, kerangka baru dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) perlu sinergitas antara pemerintah, *privat*, dan *civil society*.

Oleh karena itu, dalam kerangka *good governance*, tindakan bersama (*collective action*) adalah sebuah keharusan. Dalam kerangka ini, keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan pada proses kebijakan yang inklusif, demokratis, dan partisipatis. Setiap aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*) dalam rangka merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Paradigma *good governance*, administrasi publik menuntut pembangunan jejaring dalam proses kebijakan publik. Jejaring dalam kebijakan publik bukan hanya meliputi partisipasi dan kerja sama, melainkan menampung keberadaan konflik, opini elite, pembentukan kelompok atau subsistem kebijakan yang baru.



BAB 9



GOOD GOVERNANCE DAN PARTISIPASI PUBLIK

Perubahan paradigma dalam bidang pemerintahan pada era pascareformasi ini menjadi topik utama dalam paradigma baru pemerintahan di Indonesia. Aparatur pemerintah yang merupakan unsur pelayanan masyarakat perlu lebih dahulu menghayati serta menerapkannya sesuai dengan tuntutan zaman yang sudah berubah. Paradigma lama yang selama ini menjadi aspek pemerintahan dengan kecenderungan dan kekuasaan berubah menjadi kewenangan untuk pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Sejalan dengan perubahan era reformasi tersebut, baik secara internal maupun perubahan lingkungan strategis yang sudah merupakan keharusan setiap pegawai negeri (aparatur) memahami dan melaksanakan secara baik.

Sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Diklat Jabatan Pegawai Negeri Sipil yang menetapkan Dasar-dasar Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) untuk diikuti oleh calon pegawai yang akan menduduki jabatan eselon IV, untuk menjadikan jabatan pegawai negeri sipil pada jenjang eselon IV, sebagai sumber daya manusia aparatur negara yang mempunyai kompetensi yang bersikap dan berperilaku yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Bertolak dari amanat PP tersebut, dasar dari pemerintahan yang baik dapat diaplikasikan (diterapkan) dalam kehidupan pemerintahan. Hal ini mengingat banyak faktor yang memengaruhi perubahan paradigma dari pemerintah menjadi pemerintahan yang mempunyai pengertian yang jauh mendalam dan memerlukan waktu untuk penerapannya.

A. Hakikat Dasar *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik)

1. Pengertian dan Paradigma Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Sebelum melakukan pembahasan lebih lanjut tentang pengertian dan menjadi dasar serta prinsip *good governance* dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, perlu memahami pengertian dan beberapa perbedaan antara pemerintahan (*governance*) dan pemerintah (*government*).

a. Pemerintahan (*Government*)

Pemerintah merupakan salah satu unsur dari tiga unsur berdirinya sebuah negara di samping rakyat dan wilayah. Selanjutnya, unsur pemerintah merupakan sebuah kekuasaan (*power*) untuk menjalankan pemerintahan dengan melayani kepentingan rakyat serta bertugas/berhak menjalankan roda pemerintahan dengan peraturan perundangan serta peraturan lainnya untuk mengatur rakyat dengan tujuan tercapainya kesejahteraan rakyat. Kekuasaan yang diberikan tersebut merupakan tugas untuk mengatur dan pelaksanaan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat serta melakukan pungutan pajak dan retribusi serta mengatur jalannya perekonomian di sebuah negara.

Pengertian pemerintah atau *government* secara harfiah berarti “*The Authoritative direction and administration of the affairs of men/ women in nation, state, city, etc*” atau “pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang di sebuah negara, Negara bagian, kota, dan sebagainya.”

Istilah pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *governance* yang berarti *act, fact, manner, of governing*, yang artinya tindakan, fakta, pola, dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Governance merupakan suatu proses atau kegiatan. Menurut Kooiman (1993), *governance* merupakan serangkaian kegiatan (proses) interaksi sosial politik antara pemerintah dan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (2002: 34) dalam buku *Paradigma Baru Management Pembangunan*, *governance* berarti memerintah, menguasai, mengurus, mengelola.

Di samping memiliki pengertian pemerintahan, *governance* juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan, dan pemerintahan.

b. Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Pengertian istilah *good* adalah nilai-nilai yang sesuai dengan keinginan rakyat atau nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, yaitu kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Selain itu, istilah *good* merupakan aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dalam melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan.

Menurut Pinto (1994), istilah *governance* mengandung arti praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam mengelola urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi khususnya.

World Bank dan *OECD* menyinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi investasi, menghindari korupsi/KKN, baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya wiraswasta.

Menurut UNDP, *good governance* adalah hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat, dalam prinsip partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggung jawab serta visi strategis.

Menurut AKIP (LAN dan BPKP, 2000), proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good and services* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik). Dituntut dalam pelaksanaan, yaitu koordinasi (*alignment*) yang baik dan integrasi, profesionalisme, serta etos kerja dan moral yang tinggi.

Mewujudkan pemerintah yang baik diperlukan komitmen dari semua pihak (pemerintah dan masyarakat). Wujud pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah penyelenggaraan negara yang solid, bertanggung jawab, efektif, dan efisien dengan menyinergikan interaksi yang konstruktif di antara domain negara.

Good governance bersenyawa dengan sistem administrasi negara dengan berupaya menyempurnakannya. Bagir Manan (1999) menyatakan bahwa sangat wajar apabila tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan penegakan hukum.

J.B. Kristiadi (1991) berpendapat bahwa *good governance* dicapai melalui pengaturan yang tepat di antara dua fungsi pasar dan fungsi organisasi, termasuk organisasi publik sehingga tercapai transaksi dengan biaya rendah.

Mustopadidjaja berpandangan bahwa kredibilitas manajemen pemerintahan di negara-negara demokratis konstitusional pada masa mendatang akan lebih banyak ditentukan oleh kompetensinya dalam pengelolaan kebijakan publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan yang terjadi di pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya-upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

2. Konsep Governance

Istilah *governance* menunjukkan suatu proses ketika rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi, dan sumber-sumber sosial serta politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian, kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat bergantung pada kualitas tata pemerintahan, yaitu pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat (Thoha, 2000: 12).

Konsep *governance* tidak hanya melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas (Rochman, 2000: 141). Sejalan dengan konsep *governance*, Santosa (2008: 130) menegaskan bahwa dalam tatanan pengelolaan pemerintahan, ada tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan nonpemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Rochman, 2000: 142). Pinto (Widodo, 2008: 107) mengatakan bahwa *governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Lembaga Administrasi Negara (2000: 1) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara/pemerintah dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Lebih lanjut, LAN (2000: 5) menegaskan bahwa dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya.

Dalam pengertian yang lebih kompleks, United Nations Development Programme (UNDP) mengemukakan, "*Governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs.*" Pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk *manage* urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan, "*It is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences.*" Pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan bagi warga negara (*citizens*) dan kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya,

melaksanakan hak dan kewajibannya, dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan di antara mereka (Widodo, 2008: 108).

Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP, menurut Lembaga Administrasi Negara (2000: 5), mempunyai tiga kaki, yaitu *economic*, *politic*, dan *administrative*. *Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang memengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. *Economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*. *Political governance* merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan negara/pemerintah yang *legitimate* dan *authoritative*. Oleh karena itu, negara terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakilnya. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

Berdasarkan uraian tersebut, unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu *the state* (negara/pemerintah), *the private sector* (swasta), dan *civil society organization* (organisasi masyarakat). Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan *governance* tentunya saling memengaruhi, saling membutuhkan, bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (Widodo, 2008: 110).

Berdasarkan batasan definitif di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian *governance* adalah suatu proses interaksi yang setara, selaras, dan seimbang antara domain dalam melaksanakan pembangunan ekonomi, politik, dan administrasi. Konsekuensi interaksi antardomain ini menyebabkan bergesernya pola pelayanan sektor publik ke sektor swasta yang sering disebut privatisasi atau swastanisasi.

3. Konsep Good Governance

Konsep *good governance* sejak tahun 1991 dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral, seperti JICA, OECD, GTZ

(Keban, 2000: 52). Mereka memberikan tekanan pada beberapa indikator, antara lain:

- a. demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah;
- b. hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku;
- c. partisipasi rakyat;
- d. efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah, dan administrasi publik;
- e. pengurangan anggaran militer;
- f. tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Lembaga Administrasi Negara (2000: 6) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*).

Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada dua hal pokok. *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituenya, seperti *legitimacy*, *accountability*, *scuring of human right*, *autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*. *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* bergantung pada struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

4. Syarat Terciptanya Good Governance

Santosa (2008: 131) mengatakan bahwa syarat terciptanya *good governance*, meliputi partisipatoris, *rule of law* (penegakan hukum), transparansi, *responsiveness* (daya tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas.

- a. *Partisipatoris*. Setiap pembuatan peraturan atau kebijakan selalu melibatkan unsur masyarakat (melalui wakil-wakilnya).

- b. *Rule of law*; harus ada perangkat hukum yang menindak para pelanggar, menjamin perlindungan HAM, tidak memihak, berlaku kepada semua warga.
- c. *Transparansi*; adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dan informasi yang terbuka untuk publik.
- d. *Responsiveness*; lembaga publik harus mampu merespons kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan “*basic needs*” (kebutuhan dasar) dan HAM.
- e. *Konsensus*; jika ada perbedaan kepentingan yang mendasar dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/musyawarah menjadi konsensus.
- f. *Persamaan hak*; pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak, tanpa terkecuali, dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan.
- g. *Efektivitas dan efisiensi*; pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi *output* berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan negara, dan lain-lain.
- h. *Akuntabilitas*; suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut, sebagai antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan.

Nilai yang terkandung dari pengertian beserta karakteristik *good governance* tersebut merupakan nilai-nilai yang universal sifatnya dan sesuai dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999-2004. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Kondisi semacam ini perlu adanya akuntabilitas dan tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi karena prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar terjadi partisipasi efektif. Kondisi semacam ini mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta institusi *stakeholders*.

Di samping itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas dan peluang daripada melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Implementasi dari semua indikator *good governance* sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) serta pemerintahan yang bersih (*clean government*). Dalam mengimplementasikan indikator tersebut, salah satu yang dibutuhkan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik adalah kreativitas pemimpin dalam melaksanakan fungsi atau peranannya melalui pola kepemimpinan demokratis yang senantiasa menciptakan sinergi antar-berbagai elemen pembangunan secara optimal.

5. Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik

Untuk mewujudkan *good governance*, ada berbagai karakteristik dan ciri dalam perwujudan *good governance*. Ciri-ciri *good governance* menurut PP No. 101 tahun 2000, yaitu:

- a. profesionalitas,
- b. akuntabilitas,
- c. transparansi,
- d. pelayanan prima,
- e. demokrasi,
- f. efisiensi dan efektivitas,
- g. supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

6. Perubahan Paradigma

Perubahan paradigma dari pengertian pemerintah (*government*) antara lain unsur kekuasaan (*power*) diubah menjadi unsur

kewenangan (*authority*) yang bertugas melayani masyarakat atau *public service*.

Selanjutnya, pengertian tersebut dalam *good governance* terdapat tiga unsur berkaitan, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat yang hidup saling berkaitan satu sama lain. Paradigma sebelumnya, rakyat merupakan sisi lain yang terpisah dari pemerintah, berarti rakyat harus mengikuti keinginan pemerintah melalui aturan dan kebijakan yang diambil walaupun tujuannya sama, yaitu ingin meningkatkan kesejahteraan rakyat serta ketertiban dalam masyarakat.

Pemerintah dalam keberadaannya sebagai pelayan terhadap kebutuhan masyarakat di banyak bidang kehidupan masyarakat luas, bukan berarti rakyat atau masyarakat yang melayani pemerintah seperti beberapa periode masa lalu. Perubahan paradigma tersebut memerlukan waktu karena kesiapan aparatur pemerintah atau masyarakat perlu proses dan penahapan yang baik. Untuk menciptakan masyarakat madani yang merupakan kelompok di antara pemerintah dengan perseorangan yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Kelompok masyarakat sipil tersebut telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat melalui fasilitas partisipasi masyarakat dengan cara mobilisasi untuk meningkatkan kesejahteraan di berbagai bidang sebagai masyarakat yang madani (*civil society*).

Masyarakat madani merupakan kelompok masyarakat yang telah menyadari perbaikan kesejahteraan, tingkat pendidikan dan peradaban masyarakat secara keseluruhan yang tujuannya terbentuk kekuasaan baru dalam masyarakat. Masalah ini sebagai akibat dari semakin lemahnya ketergantungan sosial ekonomi pada kekuasaan formal (M. Ryaas Rasyid, 2000).

Transformasi struktural tersebut ditandai dengan proses demokratisasi yang semakin tumbuh dan berkembang, pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam berbagai bidang, penegakan supremasi hukum dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan pemerintah, penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, dinamika interaksi sosial, politik, dan ekonomi antara pemerintah dan masyarakat.

Perbedaan antara pemerintah (*government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*)

GOVERNMENT	GOOD GOVERNANCE
1. Kekuasaan (<i>power</i>) klasik	1. Kewenangan/pelayanan/modern
2. Sentralisasi	2. Desentralisasi (otonomi)
3. Pengerahan masyarakat	3. Pemberdayaan masyarakat
4. Dominasi ekonomi	4. Ekonomi pasar
5. Pembinaan masyarakat	5. <i>Civil society</i>
6. <i>Top down</i>	6. <i>Bottom up</i>

Kondisi masyarakat sekarang jauh berbeda dari kondisi masyarakat pada kemerdekaan lebih dari setengah abad lalu. Banyak kemajuan di berbagai bidang kehidupan, seperti ekonomi, sosial budaya, politik telah semakin meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Kemajuan tersebut semakin kompleks, dinamis, dan sangat beragam walaupun ada sebagian besar masyarakat yang masih hidup di bawah garis kemiskinan.

Khusus di bidang perekonomian, Indonesia sempat mengalami fluktuasi ekonomi beberapa dasawarsa sebelum akhir tahun 1990-an. Era orde baru hanya sempat bertahan pada tahun 1998 setelah gelombang politik besar dari reformasi muncul. Diawali dengan krisis ekonomi dan berlanjut menjadi krisis multidimensional sebelum lahirnya reformasi, menyebabkan negara ini masih belum bisa bangkit untuk melepaskan diri dari berbagai krisis sampai sekarang.

Dari kegagalan tersebut muncul menguatnya tuntutan aktualisasi peranan masyarakat aktif dalam pembangunan. Dominasi peran pemerintah dalam pembangunan mulai dipertanyakan dan semakin menguatnya kesadaran akan nilai-nilai demokrasi yang ditandai dengan kebebasan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.

Di bidang penyelenggaraan pemerintah banyak negara yang sudah menemukan pola baru melalui pendekatan pembangunan dengan melibatkan peran aktif masyarakat, termasuk dunia usaha serta LSM secara lebih besar.

Pola tersebut kemudian berubah menjadi format baru pemerintahan yang mengubah pandangan klasik yang selama ini lebih dominan dalam pembangunan masyarakat.

B. Konsepsi Penyelenggaraan Pemerintahan (*Governing*)

Konteks masyarakat dalam masyarakat kontemporer yang dinamis, kompleks, dan aneka ragam (Koinman, 1993: 255-259). Adapun karakteristik masyarakat tersebut, yaitu sebagai berikut.

- a. Permasalahan sosial dalam masyarakat umumnya disebabkan interaksi berbagai faktor dan tidak bisa dibatasi oleh munculnya faktor tertentu secara terisolasi
- b. Pengetahuan politis ataupun teknis tentang permasalahan dan pemecahannya di antara banyak faktor.
- c. Tujuan kebijakan publik tidak mudah untuk dirumuskan bahwa lebih sering menjadi bahan untuk disempurnakan ketidakpastian menjadi aturan, bukan sebagai pengecualian.

Kegiatan dalam rangka pemerintahan dapat didefinisikan sebagai proses interaksi antara berbagai aktor dalam pemerintahan dengan kelompok sasaran atau berbagai individu masyarakat.

Menurut Offe (1985: 310), hasil dari tindakan administratif dalam berbagai bidang bukan merupakan hasil dari pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebelumnya, melainkan hasil dari kegiatan produksi bersama (*coproduction*) antara lembaga pemerintah dan klien masing-masing.

Penyelenggaraan pemerintahan (*governing*) dalam masyarakat saat ini pada intinya merupakan proses koordinasi, pengendalian (*steering*), pemengaruhan (*influence*), dan penyeimbangan (*balancing*) dari setiap hubungan (interaksi). Artinya, format pemerintahan yang baru diperlukan untuk memenuhi tuntutan perubahan pola interaksi sosial politik antara pemerintah dan masyarakat.

Format interaksi antara pemerintah dan masyarakat dari “sarwa negara” atau pemerintahan (*government*) sebagai paradigma klasik

pemerintahan negara dan penyelenggaraan pembangunan ataupun pelayanan publik telah bergeser menjadi format pemerintahan yang lebih dikenal dengan istilah *governance*.

1. Aktor dalam Pemerintahan

a. Negara dan Pemerintahan

Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan dengan melibatkan sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*civil society*). Pengertian negara/pemerintahan mencakup keseluruhan lembaga politik dan sektor publik. Peranan dan tanggung jawab negara atau pemerintah meliputi penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggaraan kekuasaan untuk memerintah, membangun lingkungan yang kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan, baik lokal, nasional, maupun global.

b. Sektor Swasta sebagai Pelaku (*Actor*)

Sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, industri manufakturing (pengelolaan), perdagangan, perbankan, koperasi, dan sektor informal lainnya dalam beberapa kegiatan yang bersifat penyerapan tenaga kerja, peningkatan produksi, investasi, pengembangan usaha, sumber penerimaan masyarakat, dan pertumbuhan ekonomi.

c. Masyarakat Madani (*Civil Society*)

Masyarakat madani merupakan kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan yang berada di antara pemerintah dan perseorangan, baik perseorangan maupun kelompok tersebut berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Kelembagaan masyarakat sipil dirasakan oleh masyarakat melalui fasilitas partisipasi masyarakat dengan mobilisasi.

2. Prinsip-prinsip Pemerintahan

Prinsip mendasar dalam melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dan pola pemerintahan yang tradisional terletak pada adanya tuntutan yang kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peran masyarakat termasuk lembaga dunia usaha dan LSM/ornop semakin ditingkatkan dan terbuka aksesnya.

Menurut Duclaud Williems dan Kooiman (1993: 251), selama ini struktur kekuasaan pemerintah, metode, dan instrumen pemerintahan tradisional menunjukkan kegagalan. Ruang lingkup kegiatan interaksi sosial politik yang baru telah muncul, tetapi format kelembagaan dan pola tindakan mediasi berbagai kepentingan yang berbeda masih belum tersedia. Adanya isu baru yang strategis menjadi pusat perhatian seluruh aktor dalam interaksi sopol di lingkungan pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan konvergensi atau kesearahan tujuan dan kepentingan untuk menghasilkan dampak yang bersifat sinergis atau situasi *win win solution*.

3. *Good Governance* Merupakan Sebuah Cita-cita Bersama

Good governance merupakan sebuah cita-cita bersama yang akan diwujudkan dalam bernegara. Menurut Kooiman (1998: 2), pengertian *governance* ditafsirkan sebagai seni mengendalikan (*art of steering*) yang menampilkan kepastian memerintah (*govern ability*) melalui penggunaan instrumen alternatif pemerintahan dengan cara penggunaan pengaruh untuk mencetak lingkungan (*tomold envirointment*), dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan sarana memengaruhi perilaku warga (masyarakat).

4. Upaya Membangun *Good Governance*

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah.

Untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Oleh karena itu, membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Untuk Indonesia, fleksibilitas dalam memahami konsep ini diperlukan agar dapat menangani realitas yang ada.

5. Prinsip-prinsip Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu legitimasi politik, kerja sama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (*financial*), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil, dan dapat dipercaya.

Adapun World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional, dan aturan hukum.

Asian Development Bank menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh empat pilar, yaitu *accountability*, *transparency*, *predictability*, dan *participation*.

Jumlah komponen atau prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya.

Akan tetapi, ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

C. Paradigma *Good Governance* dalam Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, selama ini didasarkan pada paradigma *rule government* (pendekatan legalitas).

Dalam merumuskan, menyusun, dan menetapkan kebijakan senantiasa didasarkan pada pendekatan prosedur dan keluaran (*output*), serta dalam prosesnya menyandarkan atau berlindung pada peraturan perundang-undangan atau pendekatan legalitas.

Penggunaan paradigma *rule government* atau pendekatan legalitas, saat ini cenderung mengedepankan prosedur, hak dan kewenangan atas urusan yang dimiliki (kepentingan pemerintah daerah), dan kurang memerhatikan prosesnya. Pengertiannya, dalam proses merumuskan, menyusun, dan menetapkan kebijakan, kurang optimal melibatkan *stakeholder* (pemangku kepentingan di lingkungan birokrasi, ataupun masyarakat).

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik menurut paradigma *good governance*, dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan pendekatan *rule government* (legalitas) atau hanya untuk kepentingan pemerintahan daerah. Paradigma *good governance* mengedepankan proses dan prosedur, yaitu proses persiapan, perencanaan, perumusan, dan penyusunan suatu kebijakan senantiasa mengedepankan kebersamaan dan dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

Pelibatan elemen pemangku kepentingan di lingkungan birokrasi sangat penting karena merekalah yang memiliki kompetensi untuk mendukung keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan. Pelibatan masyarakat juga harus dilakukan dan seharusnya tidak dilakukan formalitas. Penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) terhadap para pemangku kepentingan dilakukan secara optimal melalui berbagai teknik dan kegiatan, termasuk proses perumusan dan penyusunan kebijakan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) dicirikan dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik. Hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan pada daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat, serta meningkatkan pelayanan publik.

Kebijakan pelayanan publik pada era otonomi daerah sangat strategis dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Dengan demikian, pelayanan publik memiliki nilai strategis dan menjadi prioritas untuk dilaksanakan.

Apabila memahami esensi pemerintahan yang baik dan hubungannya dengan tujuan pemberian otonomi daerah, sebenarnya jelas arahnya, yaitu pemerintah daerah diberi tugas dan fungsi, serta tanggung jawab dan kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik.

Beberapa pertimbangan pelayanan publik (khususnya di bidang perizinan dan nonperizinan) menjadi strategis dan prioritas sebagai kunci masuk untuk melaksanakan pemerintahan yang baik di Indonesia. Salah satu pertimbangan pelayanan publik menjadi strategis dan prioritas untuk ditangani karena saat ini penyelenggaraan pelayanan publik sangat buruk dan signifikan dengan buruknya penyelenggaraan *good governance*.

Dampak pelayanan publik yang buruk sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas sehingga menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan terhadap kinerja pelayanan pemerintah. Buruknya pelayanan publik mengindikasikan kinerja manajemen pemerintahan yang kurang baik.

1. *Good Governance* Merupakan Manifestasi Penyelenggaraan Pemerintahan yang Amanah

Dalam literatur ilmu politik, administrasi, dan kebijakan publik, *good governance* merupakan paradigma pengelolaan sektor publik yang terinspirasi dari konsep yang dikembangkan di sektor bisnis, yaitu *good corporate governance* (tata kelola perusahaan yang baik). Proses pengadopsian *good corporate governance* ke sektor publik ditandai oleh lahirnya konsep “pemerintahan wirausaha” (*reinventing government*) yang diintrodusir oleh Osborne dan Gaebler (1992). Paradigma *good governance* kemudian digunakan sebagai kriteria keberhasilan pembangunan suatu negara atau pemerintahan. Badan-badan pembiayaan internasional, seperti World Bank dan Asian Development Bank menghubungkan paradigma ini dengan persyaratan untuk memperoleh bantuan.

2. Faktor Penyebab Kinerja Manajemen Pemerintahan Buruk

Kinerja manajemen pemerintahan yang buruk dapat disebabkan berbagai faktor, antara lain sebagai berikut.

- a. Ketidakpedulian dan rendahnya komitmen top pimpinan, pimpinan manajerial atas, menengah dan bawah, serta aparatur penyelenggara pemerintahan lainnya untuk bersama-sama mewujudkan tujuan otonomi daerah.
- b. Kurangnya komitmen untuk menetapkan dan melaksanakan strategi dan kebijakan meningkatkan kualitas manajemen kinerja dan kualitas pelayanan publik.

Meningkatnya kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kepedulian dan komitmen pimpinan dan aparat penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Perubahan signifikan pelayanan publik akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dan berpengaruh terhadap meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah.

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik memberikan indikasi membaiknya kinerja manajemen pemerintahan. Selain itu, menunjukkan adanya perubahan pola pikir yang berpengaruh terhadap perubahan yang lebih baik terhadap sikap mental dan perilaku aparat pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.

Pelayanan publik yang baik akan berpengaruh untuk menurunkan atau mempersempit terjadinya KKN dan pungli yang telah merebak di semua lini ranah pelayanan publik, serta dapat menghilangkan diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Dalam konteks pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat, perbaikan atau peningkatan pelayanan publik yang dilakukan pada jalur yang benar, memiliki nilai strategis dan bermanfaat bagi peningkatan dan pengembangan investasi dan mendorong kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat luas (masyarakat dan swasta).

Paradigma *good governance* merasuk dalam pikiran sebagian besar *stakeholder* pemerintahan di pusat dan daerah, serta menumbuhkan semangat pemerintah daerah untuk memperbaiki

dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Banyak pemerintah daerah yang telah mengambil langkah-langkah positif dalam menetapkan kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Paradigma *good governance* menjadi relevan dan menjiwai kebijakan pelayanan publik pada era otonomi daerah, yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan, mengubah sikap mental, perilaku aparat penyelenggara pelayanan serta membangun kepedulian dan komitmen pimpinan daerah dan aparatnya untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Pelayanan publik merupakan bagian dari pemerintahan yang baik (*good governance*), yang salah satu parameternya adalah cara aparat pemerintah memberikan pelayanan kepada rakyat. Prinsip *good governance* bisa terwujud jika pemerintahan diselenggarakan secara transparan, responsif, partisipatif, taat hukum (*rule of law*), sesuai dengan konsensus, nondiskriminasi, akuntabel, serta memiliki visi yang strategis.

3. Faktor-faktor Penyebab Buruknya Pelayanan Publik

Faktor-faktor penyebab buruknya pelayanan publik, antara lain sebagai berikut.

- a. Kebijakan dan keputusan yang cenderung menguntungkan para elite politik dan tidak pro-rakyat.
- b. Kelembagaan yang dibangun selalu menekankan teknis-mekanis, bukan pendekatan kemanusiaan.
- c. Kecenderungan masyarakat yang mempertahankan sikap menerima (pasrah) telah diberikan oleh pemerintah sehingga berdampak pada sikap kritis masyarakat yang tumpul.
- d. Adanya sikap-sikap pemerintah yang berkecenderungan mengedepankan informaliti birokrasi dan mengalahkan proses formalnya dengan asas mendapatkan keuntungan pribadi.

Ada beberapa cara perbaikan di sektor pelayanan publik yang patut dipertimbangkan, yaitu:

- a. mempercepat terbentuknya UU Pelayanan Publik;
- b. pembentukan pelayanan publik satu atap (*one stop services*);
- c. transparansi biaya pengurusan pelayanan publik;
- d. membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) dan reformasi pegawai yang berkecimpung di pelayanan publik;
- e. pelaksanaan Otonomi Daerah memungkinkan pelaksanaan tugas umum;
- f. pemerintahan dan tugas pembangunan berjalan lebih efektif dan efisien serta dapat menjadi sarana perekat integrasi bangsa.

4. Peran Administrasi Negara dan Pemerintahan pada Masa Mendatang

Peran administrasi negara dan pemerintahan pada masa mendatang dengan melihat beberapa tuntutan masyarakat di atas dengan kondisi pemerintah sebagai pelayan masyarakat saat ini, yaitu:

- a. pemerintahan dengan sistem birokrasi yang lamban dan terpusat;
- b. pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan (bukan berorientasi misi);
- c. rantai hierarki/komando yang rigid maka pemerintah harus berupaya mengubah perannya untuk masa yang akan datang melalui penerapan konsep *reinventing government*.

5. *Reinventing Government*

Menurut David Osborne dan Peter Plastrik (1997) dalam bukunya *Memangkas Birokrasi, reinventing government* adalah transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental untuk menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan untuk melakukan inovasi.

Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, budaya sistem, dan organisasi pemerintahan. Pembaharuan adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Pembaharuan membuat pemerintah siap untuk menghadapi

tantangan-tantangan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektivitas dan efisiensi pada saat sekarang dan pada masa yang akan datang.

Berikut ini adalah prinsip-prinsip dari *reinventing government*.

a) Mengarahkan Daripada Mengayuh (*Steering Rather Than Rowing*)

Berfokus pada pengarahan, bukan pada produksi pelayanan publik.

- 1) Memisahkan fungsi “mengarahkan” (kebijaksanaan dan regulasi) dari fungsi “mengayuh” (pemberian layanan dan *compliance*).
- 2) Peranan pemerintah lebih sebagai fasilitator daripada langsung melakukan semua kegiatan operasional.
- 3) Metode-metode yang digunakan, antara lain privatisasi, lisensi, konsesi, kerja sama operasional, kontrak, *voucher*, insentif pajak, dan lain-lain.
- 4) Pemerintah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya.
- 5) Pemerintah memfokuskan pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada swasta atau pihak ketiga.
- 6) Produksi pelayanan publik oleh pemerintah harus dijadikan sebagai perkecualian, bukan suatu keharusan. Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan pihak nonpublik.

b) Pemerintah Adalah Milik Masyarakat

Prinsip ini artinya memberdayakan daripada melayani (*empowering rather than serving*).

- 1) Mendorong mekanisme kontrol atas pelayanan lepas dari birokrasi dan diserahkan kepada masyarakat.
- 2) Masyarakat dapat membangkitkan komitmen yang lebih kuat, perhatian lebih baik dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

- 3) Mengurangi ketergantungan masyarakat kepada pemerintah.

Dengan adanya prinsip ini, pemerintah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga masyarakat mampu menolong dirinya sendiri (*community self-help*).

c) Pemerintahan yang Kompetitif

Prinsip ini artinya menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*injecting competition into service delivery*).

- 1) Pemberian jasa/layanan harus bersaing dalam usaha berdasarkan kinerja dan harga.
- 2) Persaingan adalah kekuatan fundamental yang tidak memberikan pilihan lain yang harus dilakukan oleh organisasi publik.
- 3) Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak bersifat monopoli, tetapi harus bersaing.
- 4) Masyarakat dapat memilih pelayanan yang disukainya. Oleh sebab itu, pelayanan sebaiknya mempunyai alternatif. Kompetisi merupakan satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.

d) Pemerintah Digerakkan oleh Misi

Prinsip ini mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*transforming rule-driven organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*).

- 1) Secara internal, dapat dimulai dengan mengeliminasi peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi.
- 2) Perlu ditinjau kembali visi yang harus dilakukan oleh pemerintah.
- 3) Misi pemerintah harus jelas dan peraturan perundangan tidak boleh bertentangan dengan misi tersebut. Apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya.
- 4) Tujuan pemerintah bukan mandatnya, melainkan misinya. Contoh: cara penyusunan APBD. APBD harus disusun

berdasarkan prosedur yang benar dan baku, tetapi pemenuhan prosedur bukanlah tujuan. Tujuan APBD adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

e) Pemerintah yang Berorientasi Hasil

Prinsip ini artinya membiayai hasil, bukan masukan (*funding outcomes, not input*).

- 1) Berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif: membiayai hasil, bukan masukan.
- 2) Mengembangkan standar kerja, yang mengukur seberapa baik memecahkan masalah.
- 3) Semakin baik kinerja, semakin banyak dana yang dialokasikan untuk mengganti dana yang dikeluarkan unit kerja.

f) Pemerintah Berorientasi pada Pelanggan

Prinsip ini artinya memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*meeting the needs of customer, not be bureaucracy*).

- 1) Mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya.
- 2) Pelayanan masyarakat harus berdasarkan kebutuhan riil.
- 3) Instansi pemerintah harus responsif terhadap perubahan kebutuhan dan selera konsumen.
- 4) Perlu dilakukan penelitian untuk mendengarkan pelanggan.
- 5) Perlu penetapan standar pelayanan kepada pelanggan.
- 6) Pemerintah perlu meredesain organisasinya untuk memberikan nilai maksimum kepada para pelanggannya.
- 7) Menciptakan dual *accountability* (masyarakat dan bisnis, serta DPRD dan pejabat).

g) Pemerintah Wirausaha

Prinsip ini artinya menghasilkan daripada membelanjakan (*earning rather than spending*).

- 1) Pemerintah wirausaha memfokuskan energinya bukan hanya membelanjakan uang (melakukan pengeluaran uang), melainkan juga memperolehnya.
- 2) Dapat diperoleh dari biaya yang dibayarkan pengguna dan biaya dampaknya (*impact fees*); pendapatan atas investasinya dan dapat menggunakan insentif seperti dana usaha (swadana).

- 3) Partisipasi pihak swasta perlu ditingkatkan sehingga dapat meringankan beban pemerintah.

h) Pemerintah Antisipatif (*Anticipatory Government*)

Prinsip ini artinya mencegah daripada mengobati (*preventon rather than cure*).

- 1) Bersikap proaktif.
- 2) Menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi daerah.
- 3) Visi membantu meraih peluang tidak terduga, menghadapi krisis tidak terduga, tanpa menunggu perintah.

i) Pemerintahan Desentralisasi (*Decentralized Government*)

Prinsip ini artinya dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*from hierarchy to participation and teamwork*) dengan melihat beberapa tantangan dari masyarakat, di antaranya sebagai berikut.

- 1) Perkembangan teknologi sudah sangat maju.
- 2) Kebutuhan masyarakat dan bisnis semakin kompleks.
- 3) Staf banyak yang berpendidikan tinggi maka pemerintah perlu:
 - (a) menurunkan wewenang melalui organisasi, dengan mendorong mereka yang berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih banyak membuat keputusan (pengambilan keputusan bergeser kepada masyarakat, asosiasi, pelanggan, LSM);
 - (b) bertujuan untuk memudahkan partisipasi masyarakat, serta terciptanya suasana kerja tim;
 - (c) pejabat yang langsung berhubungan dengan masyarakat (*front-line workers*) harus diberi kewenangan yang sesuai. Dengan kewenangan yang diberikan akan memungkinkan terjadinya koordinasi *cross functional* antarinstansi yang berkaitan.

j) Pemerintah Berorientasi pada Mekanisme Pasar (*Market Oriented Government*)

Prinsip ini artinya mendorong perubahan melalui pasar (*leveraging change through the market*), mengadakan perubahan

dengan mekanisme pasar (sistem insentif), bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

Ada dua cara alokasi sumber daya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Mekanisme pasar terbukti yang terbaik dalam mengalokasikan sumber daya.

- 1) Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar, tidak memerintah dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar tidak merugikan masyarakat.
- 2) Lebih baik merestrukturisasi pasar untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administrasi, seperti pemberian layanan atau regulasi, komando, dan *control*.
- 3) Tidak semua pelayanan publik harus dilakukan oleh pemerintah.
- 4) Kebijakan publik harus dapat memanfaatkan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 5) Partisipasi pihak swasta perlu ditingkatkan.

6. Relevansi *Reinventing Government* dengan Administrasi Publik di Indonesia

Birokrasi memainkan peranan utama dalam pembangunan dan semakin kuat menunjukkan kecenderungan yang kurang baik.

- a) Sulit ditembus.
- b) Sentralistik, *top down*, dan hierarki sangat panjang.
- c) Birokrasi menyebabkan kelambanan dan mematikan kreativitas.
- d) Birokrasi dianggap mengganggu mekanisme pasar karena menciptakan distorsi ekonomi dan menyebabkan inefisiensi organisasi.
- e) Era *turbulence and uncertainty*, teknologi informasi yang canggih, *demanding community*, dan persaingan ketat, menjadikan birokrasi tidak dapat bekerja dengan baik.
- f) Era globalisasi dan *knowledge based economy*, birokrasi perlu melakukan perubahan menuju profesionalisme birokrasi dan menekankan efisiensi.

Di Indonesia, upaya deregulasi dan debirokratisasi sudah mulai dilakukan sejak tahun 1983, namun baru menyentuh sektor riil dan moneter, sementara debirokratisasi belum menyentuh sisi kelembagaan.

Penataan kelembagaan pemerintah melalui *reinventing* (Sunarno, 2008), antara lain sebagai berikut.

- a) *Reorientasi*. Meredefinisikan visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah.
- b) *Restrukturisasi*. Menata ulang kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan publik.
- c) *Aliansi*. Menynergikan seluruh aktor, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim yang solid.

Berdasarkan penjelasan di atas, bentuk dan peranan pemerintahan pada masa mendatang adalah:

- a) mendorong kompetisi antar-pemberi jasa; memberikan wewenang kepada warga;
- b) mengukur kinerja perwakilannya dengan memusatkan pada hasil, bukan masukan;
- c) digerakkan oleh tujuan/misi, bukan oleh peraturan;
- d) menempatkan klien sebagai pelanggan;
- e) lebih baik mencegah masalah daripada hanya memberikan servis setelah masalah muncul;
- f) mencurahkan energi untuk memperoleh uang, tidak hanya membelanjakan;
- g) mendesentralisasikan wewenang dengan menjalankan manajemen partisipasi;
- h) menyukai mekanisme pasar daripada mekanisme birokratis;
- i) memfokuskan pada mengatalisasi semua sektor pemerintah, swasta, dan lembaga sukarela dalam tindakan untuk memecahkan masalah.



D. Partisipasi dalam Konsep *Good Governance*

Era demokrasi saat ini menjadikan proses partisipasi masyarakat sebagai tolok ukur bagi pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan. Isu partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik juga telah menjadi isu global. Hal tersebut ditandai dengan munculnya isu *good governance* dalam mengelola kebijakan sebuah negara. Istilah *governance* menunjukkan suatu proses ketika rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi, dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian, menurut Thoha (2000, 12), kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat bergantung pada kualitas tata pemerintahan, yaitu pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat.

Membangun *good governance* tidak hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi juga peran serta (partisipasi) masyarakat secara keseluruhan. Artinya, salah satu prasyarat bagi terbentuknya *good governance* adalah adanya partisipasi publik.

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Menurut Ach. Wazir Ws. *et. al.* (1999: 29), partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi apabila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan, dan tanggung jawab bersama.

Partisipasi masyarakat menurut Sbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi enam pengertian, yaitu sebagai berikut.

- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat pada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan.
- c. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.
- d. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang berkaitan mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu.
- e. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial.
- f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan.

Berdasarkan definisi partisipasi di atas, partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi.

2. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan sebagai Pilar *Good Governance*

Pembangunan di Indonesia, khususnya di daerah terus dilakukan melalui berbagai program, namun keberhasilannya belum sepadan dengan investasi karena kurang memerhatikan partisipasi masyarakat (Colletta dan Kayam, 1987: 333).

Dengan demikian, diperlukan pendekatan yang pelaksanaannya mengikutsertakan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan kebutuhan dasar seperti kebutuhan sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan, dan transportasi (Sumardi dan Evers, 1982: 341).

Pendekatan partisipatif disadari mutlak diperlukan dalam mencapai keberhasilan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan bukan mobilisasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah kerja sama antara masyarakat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, dan membiayai pembangunan.

Untuk mengembangkan dan melembagakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, harus diciptakan suatu perubahan persepsi pemerintah terhadap pembangunan. Pembangunan harus dianggap sebagai suatu kewajiban moral dari seluruh masyarakat, bukan suatu ideologi baru yang harus diamankan.

Untuk membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, diperlukan sikap toleransi dari aparat pemerintah terhadap kritik, pikiran alternatif yang muncul dalam masyarakat sebagai akibat dinamika pembangunan karena kritik dan pikiran alternatif itu merupakan satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Dalam penyelenggaraan pembangunan, masyarakat sudah sewajarnya ikut melakukan (berperan). Pemerintah harus bekerja bersama masyarakat karena pemerintah bekerja bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk masyarakat. Upaya ini merupakan rangkaian proses menuju penguatan peran masyarakat, bukan hanya peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan (*community driven development*).

Dengan kuatnya peran masyarakat, penyelenggaraan pembangunan akan lebih bisa dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi kepada rakyat atau bernuansa *good governance* di segala lapisan.

Keterlibatan masyarakat akan lebih mendorong penyelenggaraan pembangunan yang lebih memiliki roh (bermoral tinggi) dan mendekati pada pemecahan masalah yang sebenarnya (yang dibutuhkan masyarakat lokal) karena masyarakat dikenal dengan komunitas yang sangat dekat dengan akar rumput.

Berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik adalah hak dasar warga negara. Partisipasi bukan kewajiban, melainkan kegiatan yang dilakukan dalam upaya menuntut pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Pentingnya partisipasi masyarakat seperti yang dikemukakan oleh Conyers (1991: 154-155), yaitu sebagai berikut.

- a. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
- b. Masyarakat akan lebih memercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya.
- c. Merupakan suatu hak demokrasi apabila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan.

Tujuan yang ingin dicapai dengan adanya partisipasi masyarakat adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan kegiatan selanjutnya untuk jangka yang lebih panjang.

Partisipasi merupakan media penting dalam upaya mewujudkan demokratisasi dalam sistem pemerintahan. Masyarakat, merupakan instrumen penting dalam sebuah kebijakan. Artinya, dalam tradisi berdemokrasi setiap kebijakan merupakan representasi dari keinginan (partisipasi) dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi sarana penting dalam mewujudkan pemerintahan (*governance*) yang demokratis.

Pembangunan sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa masyarakat perlu dilibatkan dalam proses itu. Dalam hal inilah partisipasi mengambil tempatnya.

Partisipasi merupakan bagian proses dan definisi pembangunan. Dalam hal ini pula partisipasi merupakan kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak-pihak untuk merealisasikan suatu kegiatan. Besarnya pengaruh konsep partisipasi dalam pembangunan, pasti dibutuhkan usaha yang besar untuk mewujudkan, baik dalam tataran kebijakan maupun praktik.



E. Upaya Penguatan *Civil Society*

1. Hakikat *Civil Society*

Wacana masyarakat sipil merupakan konsep yang berasal dari pergolakan politik dan sejarah Eropa Barat yang mengalami proses transformasi dari pola kehidupan feodal menuju kehidupan masyarakat industri kapitalis. Jika dicari akar sejarahnya dari awal, perkembangan wacana *civil society* dapat dirunut dari mulai Cicero sampai Antonio Gramsci. Menurut Dawam Rahardjo, wacana *civil society* sudah mengemuka pada masa Aristoteles. Konsepsi Aristoteles diikuti oleh Marcus Tullius Cicero (106-43 SM) dengan istilah *societies civiles*, yaitu sebuah komunitas yang mendominasi komunitas yang lain. Term yang dikedepankan oleh Cicero lebih menekankan pada konsep negara kota (*city-state*), yakni untuk menggambarkan kerajaan, kota, dan bentuk korporasi lainnya sebagai kesatuan yang terorganisasi.

Pada tahun 1767, wacana masyarakat madani dikembangkan oleh Adam Ferguson dengan mengambil konteks sosio-kultural dan politik Skotlandia. Ferguson menekankan masyarakat sipil pada sebuah visi etis dalam kehidupan bermasyarakat.

Pemahaman ini digunakan untuk mengantisipasi perubahan sosial yang diakibatkan oleh revolusi industri dan munculnya kapitalisme serta mencoloknya perbedaan antara publik dan individu. Dengan konsep ini, Ferguson berharap bahwa publik memiliki spirit untuk menghalangi munculnya despotisme karena dalam masyarakat sipil itulah solidaritas sosial muncul serta diilhami oleh sentimen moral dan sikap saling menyayangi dan memercayai antarwarga negara secara alamiah.

Pada tahun 1792, muncul wacana masyarakat sipil yang memiliki aksentuasi berbeda dengan yang sebelumnya. Konsep ini dimunculkan oleh Thomas Paine (1737-1803) yang menggunakan istilah masyarakat sipil sebagai kelompok masyarakat yang memiliki posisi secara diametral dengan negara, bahkan dianggap sebagai anti-tesis dari negara. Dengan demikian, negara harus dibatasi hingga sekecil-kecilnya dan merupakan perwujudan dari delegasi kekuasaan

yang diberikan oleh masyarakat demi terciptanya kesejahteraan umum.

Transformasi dari masyarakat feodal menuju masyarakat Barat modern saat itu dikenal dengan istilah *civil society*. Dalam tradisi Eropa sekitar pertengahan abad XVIII, pengertian *civil society* dianggap sama dengan pengertian negara (*state*), yakni satu kelompok/kekuatan yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain. Akan tetapi, pada ujung abad XVIII, terminologi ini mengalami pergeseran makna. *State* dan *civil society* dipahami sebagai dua entitas yang berbeda, sejalan dengan proses pembentukan sosial dan perubahan struktur politik di Eropa sebagai pencerahan dan modernisasi dalam menghadapi persoalan duniawi. Dalam mendefinisikan term masyarakat sipil ini sangat bergantung pada kondisi sosio-kultural suatu bangsa.

Dalam perspektif Islam, *civil society* bermakna sebagai masyarakat madani. Adapun kelompok ilmuwan memaknainya sebagai masyarakat warga atau masyarakat kewargaan. Kontroversi juga muncul di antara kelompok yang mengagungkan *civil society* sebagai jalan keluar dari satu sistem politik yang tidak adil. Runtuhnya rezim otoritarian Soeharto menyebabkan wacana tentang *civil society* seakan-akan kehilangan dasar pijak untuk dibicarakan kembali. Akan tetapi, jika *civil society* hanya dipakai sebagai suatu alat analisis politik, wacana tersebut menjadi sangat relevan untuk dibicarakan.

Adi Suryadi Culla (1999) menjelaskan *civil society* jika dipadankan dalam bahasa Indonesia, akan dijumpai kata masyarakat madani, masyarakat warga, atau masyarakat kewargaan, masyarakat sipil, masyarakat beradab, atau masyarakat berbudaya. Dalam bahasa Indonesia, istilah *society* diartikan dengan “masyarakat”, *civil society* ada juga yang mengartikannya dengan masyarakat berbudaya (*civilized society*).

Mendekati pengertian masyarakat berbudaya, terjemahan lain yang juga sering digunakan adalah masyarakat madani. Madani merujuk pada kata *madinah*, sebuah kota di wilayah Arab, tempat syariat Islam di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW.

2. Posisi dan Peran *Civil Society*

Civil society dalam posisinya di negara merupakan dua sisi yang berbeda peran dan tugasnya. Peranan negara sebagai penyelenggara pemerintahan bertugas untuk melindungi dan menyejahterakan rakyatnya. Sementara *civil society* berperan sebagai pengontrol dari kinerja negara yang bertugas memberikan *input* pada negara terhadap problematika yang dihadapi oleh rakyatnya.

Dalam meraih sebuah perubahan menuju arah perbaikan, diminta ataupun tidak oleh pemerintahan, sudah menjadi keharusan bagi *civil society* untuk bergerak menuju perubahan yang berarti bagi kepentingan publik, pemerintah, dan negara.

3. Penguatan *Civil Society*

Penguatan *civil society* dalam arus demokrasi harus disadari menjadi kebutuhan mutlak bagi terselenggaranya pemerintahan yang “kuat” dan “bersih”.

Lemahnya *civil society* di Indonesia ditandai dengan maraknya penolakan terhadap kebijakan negara/pemerintah oleh rakyat dan penolakan tersebut tidak mendapat respons dari negara/pemerintah.

Pada proses penentuan kebijakan birokrasi, pemerintah masih merasa bahwa warga masyarakat sebagai “objek” dari kebijakan. Pandangan ini akan membuat pemerintah “alergi” terhadap usulan-usulan warga masyarakat dalam penentuan kebijakan. Paradigma transparansi anggaran kepada publik masih dianggap sebagai rahasia negara oleh birokrasi pemerintah.

Cara yang dapat dilakukan dalam menguatkan *civil society* di Indonesia, antara lain sebagai berikut.

- a. Meningkatkan pemahaman pendidikan di kalangan *civil society* dengan menukar informasi dan pendidikan di kalangan masyarakat sipil melalui studi-studi kelompok belajar, lembaga swadaya masyarakat, paguyuban, dan sebagainya untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan yang “bersih” dan tepat sasaran sehingga negara/pemerintah tidak akan sewenang-wenang dalam membuat kebijakan.

- b. Mengubah paradigma negara/birokrasi pemerintahan sebagai pelayan dan pengayom bagi rakyatnya, bukan sebagai penguasa bagi rakyatnya.
- c. Adanya keinginan dari negara/pemerintah untuk memberikan ruang seluas-luasnya bagi *civil society* dalam melakukan kontrol, akses informasi beserta partisipasi *civil society* dalam merumuskan kebijakan.



BAB 10



PENDEKATAN PELAKSANAAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari hal-hal yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi, dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan.

Dua perspektif awal dalam studi implementasi didasarkan pada pertanyaan sejauh mana implementasi terpisah dari formulasi kebijakan, yakni suatu kebijakan dibuat oleh pusat dan diimplementasikan oleh daerah (bersifat *top-down*) atau dengan melibatkan aspirasi dari bawah termasuk yang akan menjadi para pelaksananya (*bottom-up*). Persoalan ini hanya merupakan bagian dari permasalahan yang lebih luas, yakni mengidentifikasi gambaran dari suatu proses yang sangat kompleks, dari berbagai ruang dan waktu, serta beragam aktor yang terlibat di dalamnya.

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster (Wahab, 2006: 64), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65), implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

2. Hakikat Implementasi Kebijakan

Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2010: 87) adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan.

3. Pendekatan Implementasi Kebijakan

Studi implementasi secara sungguh-sungguh dianggap muncul pertama kali pada tahun 1970-an ketika Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1973) menerbitkan buku *Implementation* dan Erwin Hargrove (1975) dengan bukunya *The Missing link: the Study of Implementation of Social Policy* yang mempertanyakan *missing link* antara formulasi kebijakan dan evaluasi dampak kebijakan dalam studi kebijakan publik. Sejak saat itu, studi tentang implementasi

mulai marak, terutama karena fakta menunjukkan berbagai intervensi pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah sosial terbukti tidak efektif.

Hargrove menyatakan bahwa selama ini studi tentang *public policy* hanya menitikberatkan pada studi tentang proses pembuatan kebijakan dan evaluasi, tetapi mengabaikan permasalahan pengimplementasian. Proses administrasi antara formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap sebagai kotak hitam (*black box*) yang tidak berhubungan dengan kebijakan (terutama karena budaya administrasi di negara Inggris yang bersifat relatif tertutup). Hingga akhir tahun 1960-an, anggapan umum bahwa mandat politik dalam *policy* sudah sangat jelas dan orang-orang administrasi akan melaksanakannya sesuai dengan yang diinginkan oleh atasannya.

Secara umum, yang membuat perbedaan pendekatan dalam teori implementasi berkaitan dengan hal berikut ini.

- a. Keragaman isu-isu kebijakan atau jenis kebijakan. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda menghendaki perbedaan pendekatan pula karena ada jenis kebijakan yang sejak awal diformulasikan sudah rumit dengan melibatkan banyak faktor dan banyak aktor. Ada pula yang relatif mudah. Kebijakan yang cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan yang lebih sederhana.
- b. Keragaman konteks kelembagaan, yang bisa meluas menyangkut generalisasi dapat diterapkan pada sistem politik dan konteks negara yang berbeda. Kebijakan yang sama dapat diimplementasikan dengan cara yang berbeda bergantung pada sistem politik serta kemampuan sistem administrasi negara yang bersangkutan.

Sejarah perkembangan studi implementasi baru dimulai sekitar tahun 1970-an ketika perkembangan dalam studi kebijakan mengalami pergeseran minat dari fokus pada ujung depan dari proses

kebijakan, yakni keputusan (politik) menjadi fokus pada tahap pasca-keputusan.

1. Karya yang Dianggap Mengawali Era Studi Implementasi

Karya yang dianggap mengawali era studi implementasi adalah tulisan Pressman dan Wildavsky, yaitu *Implementation* pada tahun 1973. Tulisan mereka membahas implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Auckland USA, dengan mewawancarai aktor pelaksana dan mengkaji dokumen-dokumen kebijakan untuk menemukan hal-hal yang tidak beres. Hasilnya adalah suatu pendekatan yang bersifat rasional perspektif dengan model sudut pandang *top-down*.

Tumbuhnya model rasional perspektif sebagai tonggak awal studi implementasi sangat wajar karena kebutuhan saat itu adalah banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan cara menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat kegagalannya rendah.

Model sudut pandang *top-down* yang rasional perspektif kemudian mendapatkan kritik. Kritik pertama bahwa pandangan ini masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Dengan menyediakan prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (*high level bureaucracy*), kebijakan akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya lebih banyak berperan.

Kritik kedua bahwa pendekatan perspektif untuk persoalan implementasi hanya bersifat terbatas pada ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Sebagaimana diketahui variasi masalah kebijakan yang luas, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya. Oleh karena itu, model *top-down* kemudian diikuti oleh model sudut pandang *bottom-up* dan model sintesis.

Model *bottom-up* yang dikomandani oleh Michael Lysky merupakan kritik atas pandangan model *top-down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (*street level bureaucracy*) pada proses implementasi.

Pada sudut pandang ini juga lebih dipertegas bahwa proses politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tetapi juga tetap berlangsung pada level pelaksana tingkat bawah yang banyak menentukan tingkat keberhasilan implementasi. Dengan demikian, perlu mempertimbangkan aspirasi, tujuan, dan kebutuhan para pelaksana, termasuk kesulitan yang dihadapi. Permasalahan dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda. Dengan kata lain, antisipasi yang sudah dilakukan pada masalah-masalah implementasi yang akan dan dapat terjadi dari *top level* perspektif, bisa berbeda saat implementasi *running up* di tingkat bawah.

Sudut pandang model sintesis muncul sekitar tahun 1982 dengan tokohnya Randall P. Ripley dan Grace Franklin. Model sintesis memadukan kedua model sebelumnya (*top-down* dan *bottom up*) dengan tekanan utama yang bisa beragam, mulai jaringan interaksi antaraktor pelaksana sampai pada pendekatan sosiologis. Oleh karena itu, dalam beberapa literatur juga disebut sebagai model hibrid.

Model sintesis/hibrid ini pada hakikatnya ingin menegaskan bahwa tidak ada model perspektif yang bisa diterapkan pada setiap masalah implementasi. Setiap kategori kebijakan memiliki kekhasan tersendiri sehingga pendekatannya pun harus disesuaikan dengan kondisi tersebut. Kategori model sintesis ini sesungguhnya dilakukan hanya untuk mempermudah pengategorian berbagai pendekatan studi implementasi yang muncul belakangan.

2. Kategori Perbedaan Era dan Fokus Implementasi Kebijakan

Menurut Gogin dkk. (1990), perbedaan era dan fokus implementasi kebijakan dikategorikan sebagai berikut.

a. Penelitian Generasi Pertama

Fokus penelitian generasi pertama, yaitu:

- 1) suatu aturan diwujudkan sebagai hukum dan program,
- 2) menguraikan sifat kerumitan dan dinamika proses implementasi,
- 3) menekankan pentingnya subsistem kebijakan,

- 4) mengidentifikasi faktor-faktor yang berhubungan dengan hasil suatu program, dan
- 5) mendiagnosis beberapa penyakit yang sering mengganggu proses implementasi.

b. Penelitian Generasi Kedua

Fokus penelitian generasi kedua, yaitu:

- 1) jenis dan isi kebijakan;
- 2) organisasi pelaksana dan sumber daya;
- 3) pelaksana kebijakan: sikap, motivasi, hubungan antarpribadi, komunikasi,
- 4) hasil: pengakuan bahwa implementasi bisa berubah setiap saat, identifikasi faktor penentu keberhasilan, berbagai persoalan yang muncul.

c. Penelitian Generasi Ketiga

Fokus penelitian generasi ketiga, yaitu:

- 1) bentuk komunikasi antarlembaga pemerintahan,
- 2) penyusunan desain penelitian, dan
- 3) mengkaji variabel-variabel prediktor dalam implementasi.

Wayne Parsons memberikan gambaran yang lebih terperinci tentang perkembangan studi implementasi, yang bukan baru dimulai saat model rasional *top-down* muncul, bahkan jauh sebelumnya.

3. Perkembangan Studi Implementasi: Beserta Tokoh dan Karyanya

Berikut ini garis besar perkembangan studi implementasi dengan tokoh dan karyanya.

- a. Pada tahun 1940-an karya Sleznick tentang TVA, yakni penemuan tahap implementasi.
- b. Analisis kegagalan: Derthick (1972): Pressman dan Wildavsky (1973), Bardach (1977) yang menganalisis alasan kebijakan gagal dilaksanakan sehingga mencapai tujuannya.
- c. Model rasional (*top-down*) untuk mengidentifikasikan faktor-faktor yang menjadikan implementasi berhasil: Van Meter dan

Van Horn (1975): Hood (1976), Gunn (1975), Sabatier dan Mazmanian (1979).

- d. Kritik *bottom-up* terhadap model *top-down* dalam hal pentingnya faktor lain dan interaksi organisasional: Lipsky (1971), Wetherley dan Lipsky (1977), Elmore (1978, 1979), Hjern *et al.* (1978).
- e. Teori hibrid/sintesis: implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1978): sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky, 1984): sebagai kontinum kebijakan tindakan (Lewis dan Flynn, 1978, 1979: Barret dan Fudge, 1981): sebagai analisis interorganisasional (Hjern, 1982, Hjern dan Porter, 1981): implementasi dan tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982): sebagai bagian dari subsistem kebijakan (1986-an) dan sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).



C. Pendekatan Rasional *Top-Down* dalam Implementasi Kebijakan

Pendekatan ini pertama kali muncul saat studi implementasi mulai menjadi kajian serius sekitar awal tahun 1970-an. Pendekatan ini bersifat *top-down*, yang mengasumsikan bahwa hal-hal yang sudah diputuskan (*policy*) adalah alternatif terbaik, dan agar mencapai hasil maka kontrol administrasi dalam pengimplementasiannya adalah hal mutlak.

Ciri dari pendekatan ini adalah memandang pembuatan kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional. Implementasi adalah melaksanakan tujuan yang telah dipilih dengan menentukan tindakan-tindakan rasional untuk mencapai tujuan. Implementasi kebijakan merupakan proses administrasi yang terpisah dari penentuan kebijakan (yang bersifat politik).

Dengan demikian, implementasi sebagai proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan (Pressman dan Wildavsky, 1973).

Pendekatan ini juga mengasumsikan bahwa setiap kegagalan kebijakan dalam mencapai dampak yang diinginkan, harus dicari

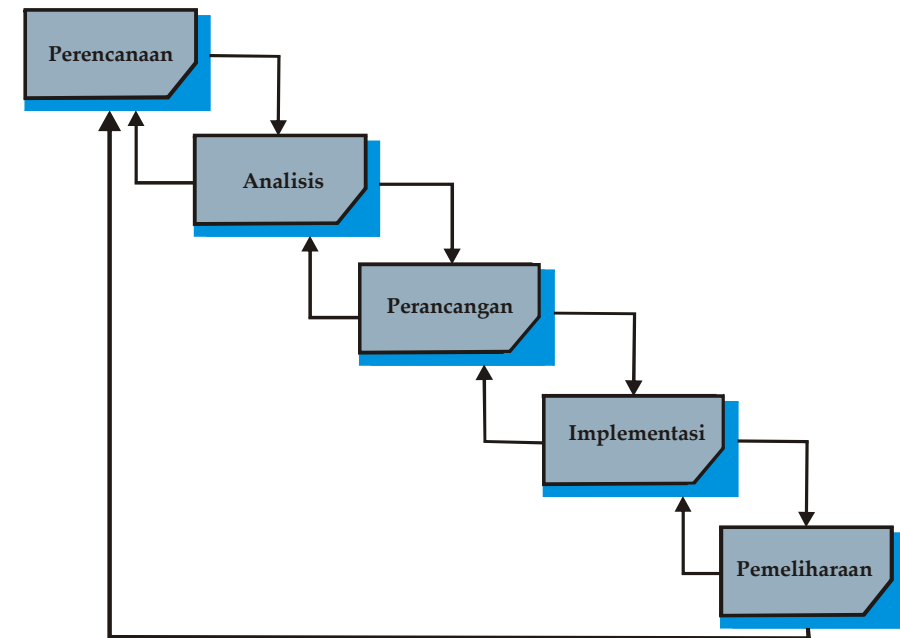
faktor-faktornya dari kegagalan proses implementasi membangun mata rantai hubungan sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak.

Berikut beberapa tokoh, karakteristik, dan hasil karya pendekatannya.

1. Pendekatan Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky: Defisit Implementasi (1973)

Karya Pressman dan Wildavsky adalah model implementasi yang pertama kali muncul. Tulisan mereka yang berjudul *Implementation* (1973) menyatakan bahwa implementasi dapat berhasil bergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Oleh karena itu, kerja sama, koordinasi, dan kontrol memegang peranan sangat penting. Jika tindakan bergantung pada kaitan dari mata rantai implementasi, tingkat kerja sama antar-departemen yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati 100%. Apabila ada hubungan kerja sama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, akan menyebabkan kegagalan implementasi. Rumusan Pressman dan Wildavsky ini melihat bahwa persoalan implementasi dan tingkat keberhasilannya bisa dianalisis secara matematis.

Rumusan mereka mungkin berguna ketika *policy implementasi* tidak melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan sehingga faktor-faktor hubungan yang kritis bisa diperhitungkan untuk bisa segera diambil tindakan perbaikan. Akan tetapi, rumusan ini sulit diterapkan pada kebijakan yang melibatkan berbagai aktor, apalagi mengingat hubungan antaraktor dari berbagai organisasi/departemen sangat jarang berlangsung mulus karena masing-masing juga mengejar pencapaian tujuannya. Pendekatan Game Theory mungkin lebih bisa dimanfaatkan daripada teori probabilitas untuk menganalisis implementasi.



Gambar 10.1
Model Implementasi Kebijakan Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky

Sumber: Defisit Implementasi (1973)

Dengan kata lain, pendekatan kolaborasi antaraktor yang terlibat bisa direkomendasikan untuk mengatasi kemacetan hubungan dalam mata rantai implementasi (Bowen, 1982).

Selanjutnya, mereka juga mengatakan bahwa pembuat kebijakan seharusnya tidak menjanjikan hal-hal yang tidak dapat dipenuhi karena implementasi kebijakan membutuhkan sistem kontrol dan komunikasi *top-down* serta sumber daya yang dapat menjalankan tugas implementasi tersebut. Jika sistem tidak mengizinkan kondisi seperti itu, sebaiknya pembuat kebijakan membatasi janji pada tingkat yang bisa dipenuhi dalam proses implementasi (Parsons, t.t.: 466).

2. Pendekatan Donald Van Meter dan Carl Van Horn: Perspektif Teoretis Proses Implementasi Kebijakan (1975)

Dalam tulisannya yang relatif singkat *"The Policy Implementation Process"* pada *Jurnal Administration and Society*, Vol. 5 no. 4 tahun 1975, Donal Van Meter dan Carl Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai:

"... policy implementation encompasses those action by publik and privat individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in the prior policy decisions. This includes both one-tome efforts to transform decision into operational terms, as well as contuining efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions." (Van Meter dan Van Horn, 1975: 447).

Model yang ditawarkan oleh mereka bergerak dari pendekatan umum yang dikembangkan oleh pendahulunya, Pressman dan Wildavsky, menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan sebelumnya dianggap sangat membantu memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoretis. Model yang mereka kembangkan bertumpu pada tiga pilar, yaitu sebagai berikut.

- a. Teori organisasi, khususnya tentang perubahan organisasi yang dipengaruhi oleh karya Max Weber (Amitai Etzioni, 1974).
- b. Studi tentang dampak kebijakan publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum.
- c. Studi tentang hubungan interorganisasi, termasuk hasil studi Pressman dan Wildavsky.

Mereka menyatakan pentingnya membedakan isi (*content*) kebijakan karena efektivitas implementasi akan sangat bervariasi bergantung pada tipe dan isu kebijakan, faktor-faktor yang memengaruhi proses implementasi juga akan sangat berbeda. Menurut mereka, tipe kebijakan akan memerlukan karakteristik proses, struktur, dan hubungan antarfaktor yang berbeda pula dalam implementasinya. Kemudian mereka mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan dua karakteristik pokok, yaitu:

- a. besarnya perubahan yang dituju oleh kebijakan tersebut karena semakin besar perubahan yang diharapkan akan berdampak pula pada perubahan organisasional pelaksananya;

- b. besarnya penerimaan atas tujuan kebijakan dari para aktor implementasi.

Berdasarkan karakteristik tersebut, mereka kemudian mengategorikan kebijakan dalam empat tipe yang masing-masing dapat memengaruhi tingkat keberhasilan implementasi, yaitu sebagai berikut.

- a. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan kecil dengan konsensus kecil di antara para pelaksananya.
- b. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan konsensus besar di antara para pelaksananya.
- c. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan konsensus kecil.
- d. Isi kebijakan dengan tujuan perubahan besar dengan konsensus besar.

Pada banyak kasus, kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit (*inkremental*) mendapat banyak dukungan, atau sebaliknya, jika kebijakan menghendaki perubahan yang radikal, pertentangan antaraktor juga tinggi sehingga akan menghambat implementasi. Jika menginginkan kebijakan terimplementasikan dengan baik, sebaiknya dengan perubahan marginal yang terjadi secara *inkremental*.

Kasus kebijakan dengan tingkat perubahan tinggi dan mendapat dukungan yang tinggi, atau sebaliknya, kebijakan dengan tingkat perubahan rendah, namun kurang didukung, umumnya jarang terjadi.

Di Indonesia misalnya, kebijakan yang mengatur tentang Otonomi Daerah yang menuntut perubahan yang besar, baik dalam struktur pemerintahan di daerah maupun dalam sumber keuangan daerah mendapat dukungan besar dari para implementor dan hasilnya jika hanya diukur dari tingkat pemerataan pembangunan dapat dikatakan cukup berhasil. Sebaliknya, kebijakan yang hanya sedikit menghendaki perubahan, namun kurang mendapatkan dukungan juga dapat terjadi ketika kebijakan tersebut bersifat kontroversial atau merugikan kepentingan implementor.

Penerimaan atau *consensus* atas tujuan kebijakan dianggap penting karena para implementor yang akan menentukan berhasil tidaknya kebijakan mencapai tujuannya. Oleh karena itu, mereka

menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam proses pembuatan kebijakan dengan mengutip Gross dkk. (1971: 7) sebagai berikut.

- Partisipasi akan mengangkat semangat para staf implementor yang sangat dibutuhkan dalam proses implementasi.
- Partisipasi akan meningkatkan komitmen yang dibutuhkan untuk menghasilkan perubahan.
- Partisipasi akan memperjelas inti dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai pada para implementor.
- Partisipasi akan mengurangi resistensi para implementor.

Model yang diajukan oleh Van Meter dan Van Horn menekankan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan, namun pendekatan mereka termasuk kategori pendekatan *top-down*. Mereka mengatakan bahwa standar dan tujuan kebijakan dikomunikasikan pada implementor melalui jaringan interorganisasional. Dengan perkataan lain, para implementor memahami serta menyetujui tujuan dan standar yang telah ditetapkan, bukan turut menentukan tujuan dan standar tersebut.

Berbeda dengan penulis lain yang mencoba memberikan pendekatan preskriptif (Christopher Hood, misalnya), mereka mencoba memberikan kerangka teoretis untuk menganalisis proses implementasi sehingga dapat mengenali simpul-simpul yang bisa menjadi penghambat keberhasilan implementasi.

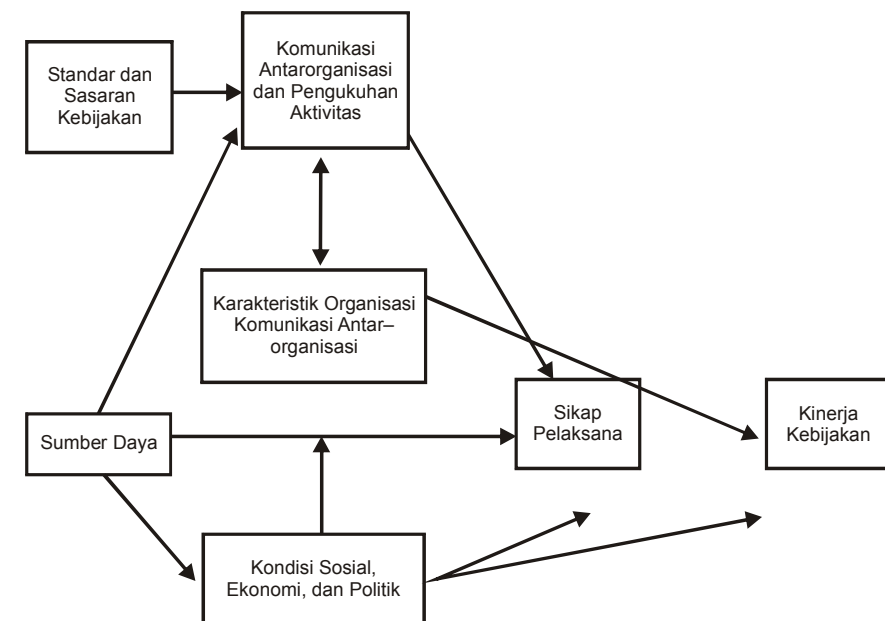
Selanjutnya, Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa ada enam variabel (kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut.

- Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
- Sumber daya (dana atau berbagai insentif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi).
- Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi

mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.

- Karakteristik lembaga/organisasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif, serta keberkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
- Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat memengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada; bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut; apakah elite mendukung implementasi).
- Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, sikap atas kebijakan, serta intensitas sikap).

Untuk lebih jelasnya, model Van Meter dan Van Horn tampak pada gambar di bawah ini.



Gambar 10. 2

Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn

Sumber: Diadaptasi dari Van Meter dan Van Horn (1975: 460)

Karena hanya merupakan sebuah artikel, penjelasan Van Meter dan Van Horn mengenai modelnya kurang terperinci. Menurut Mazmanian dan Sabatier, model ini memiliki keterbatasan, yakni hanya sesuai digunakan pada program yang bertujuan mendistribusikan barang dan pelayanan publik dan terlalu abstrak, dengan kategori yang tidak jelas bentuknya serta variabelnya sulit untuk dioperasionalkan. Sebagai sebuah artikel, gaung tulisan mereka cukup memancing minat para pemerhati implementasi sehingga modelnya selalu disebut-sebut dalam karya penulis implementasi berikutnya. Tidak berlebihan jika dikatakan karya atau model yang mereka maksudkan sebagai upaya memberikan sebuah perspektif teori bagi studi implementasi yang dirasakan sangat kurang, telah cukup berhasil menggugah para akademisi lain untuk mengikuti jejaknya sehingga muncul berbagai model implementasi kebijakan.

3. Pendekatan Eugene Bardach: *The Implementation Game*

Eugene Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijaksanaan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What Happen After a Bill Become a Law?* Ia menyatakan bahwa proses politik dalam suatu *policy* tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tetapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah *policy* dijalankan, sehingga tujuan utama dari *policy* tidak tercapai. Menurutnya, sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver dalam kondisi ketidakpastian oleh orang dan kelompok untuk memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka.

Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya pada *policy* yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi. Dengan kata lain, proses implementasi telah berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksananya.

Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah *policy* karena dapat mengakibatkan terpecahnya sumber daya, kaburnya tujuan, dilema dan kesulitan administrasi, dan terkurasnya energi.

Untuk mengatasi atau meminimalisasi dampak buruk permainan politik tersebut, yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada dua hal berikut.

- a. Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*). Artinya, pembuat *policy* harus memperkirakan skenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar *policy* dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, pelaksananya, koordinasi antar-pelaksana, sumber daya yang cukup). Dengan penulisan skenario implementasi, kesulitan yang muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi.
- b. *Fixing the game*. Artinya, politisi (*the top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam *policy* harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan yang terjadi di antara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, dan manuver).

Lebih lanjut pada bukunya *Getting Agencies to Work Together* (1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan dan menekankan pentingnya pendekatan informal, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan *policy*.

4. Pendekatan Christopher Hood (1978)

Hood dalam bukunya *Limit to Administration* menyarankan lima syarat (yang merupakan keterbatasan administrasi) agar implementasi bisa berlangsung sempurna, yaitu sebagai berikut.

- a. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
- b. Norma-norma ditegakkan dan tujuan ditentukan dengan jelas.
- c. Orang-orangnya dapat dipastikan akan melaksanakan hal-hal yang diminta.
- d. Harus ada komunikasi yang sempurna dari dalam dan antar-organisasi.
- e. Tidak ada tekanan waktu.

Tentunya akan sangat sulit memenuhi kriteria tersebut agar sebuah kebijakan terimplementasikan dengan sempurna, terlebih karena beberapa kebijakan tidak harus dilaksanakan dengan aturan seperti di atas jika ingin berhasil.

Mungkin karena Hood menyadari keterbatasan tersebut, ia memberikan judul yang ironi bagi bukunya. Sebagai contoh, beberapa dekade yang lalu ketika kebijakan keluarga berencana, yang bersifat sentralistik dan harus dilaksanakan sesuai dengan acuan aturan tertentu, justru gagal ketika diterapkan di Irian Jaya.

Norma keluarga kecil bahagia sejahtera yang ditafsirkan tunggal: dicapai melalui pembatasan kelahiran, di Irian Jaya justru dituding sebagai program jawanisasi dan islamisasi. Kecurigaan itu disebabkan program yang bersifat nasional tanpa memerhatikan keunikan wilayah dan masyarakatnya, yang jumlah kelahiran terbatas oleh proses seleksi alam, sementara program transmigrasi dari Jawa yang umumnya beragama Islam juga berlangsung pada saat yang bersamaan.

5. Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn: Implementasi yang Sempurna (1978)

Hogwood dan Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *top-down* dalam proses implementasi, meskipun banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka, pendekatan *bottom-up* yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik karena para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukan suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka bermula dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi sering mengalami kegagalan, kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis for the Real World* (1984).

Dalam buku tersebut, mereka memberikan proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, antara lain sebagai berikut.

- a. Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that*

circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints)

- b. Tersedia cukup waktu dan sumber daya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*).
- c. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumber daya yang dibutuhkan, termasuk sumber daya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid (*that the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
- e. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara atau *intervening variable* (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
- f. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jika melibatkan lembaga lain hendaknya hubungan kebergantungan antarlembaga sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).
- g. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process*).
- h. Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh tiap-tiap pihak yang terlibat, dalam urutan langkah-langkah pelaksanaan secara lengkap, detail, dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*).

- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*).
- j. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*that those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mencapai implementasi yang sempurna, mungkin ketika dapat mengontrol seluruh sistem administrasi, sehingga kondisi yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi. Mereka memandang bahwa proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Di dunia nyata selain kondisi demikian sangat sulit, bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya.

Bagi negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke-10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana adalah tidak mungkin.

Bagi negara-negara berkembang, syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumber daya secara menyeluruh (SDM, dana, *skills*, teknologi) bagi setiap program yang diimplementasikan. Karena keterbatasan sumber daya (dan waktu), banyak kebijakan (program) yang harus dilaksanakan secara inkremental.

Selain itu, syarat ke-8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna tidak harus sedemikian ketat karena implementor lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dengan sudut pandang yang sangat *top-down oriented*, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

6. Pendekatan George Charles Edwards III: Pendekatan Masalah Implementasi (1980)

Karyanya tidak pernah dikutip dan dibahas oleh para penulis Asing (Amerika dan Inggris) dalam buku tentang kebijakan publik

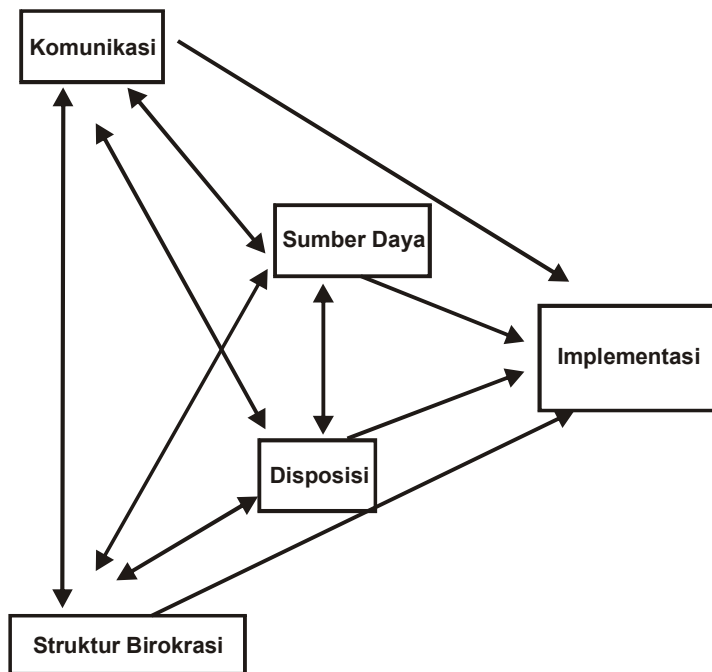
khususnya dalam kajian tentang implementasi kebijakan. Akan tetapi, karya Edwards paling banyak dikutip oleh penulis dan pemerhati implementasi di Indonesia dibandingkan dengan model yang dikembangkan oleh duet Van Meter dan Van Horn. Dibandingkan dengan tulisan Van Meter dan Van Horn yang hanya sebuah artikel, paparan George C. Edwards III mengenai konsep-konsep yang dibahasnya jauh lebih dalam dan operasional. Mungkin karena alasan inilah karyanya banyak dikutip di dalam negeri meskipun variabel-variabel yang ia ajukan hampir serupa, bahkan lebih sederhana dibandingkan dengan variabel-variabel yang diajukan oleh pendahulunya.

Dalam bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy* yang diterbitkan pada tahun 1980, Edwards III menyatakan bahwa proses implementasi sebagai:

“...the state of policy making between the establishment of a policy (such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule) and the consequences of the policy for the people whom it effect.”

Menurut Edwards, implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi, dan lain-lain.

Dalam model yang dikembangkannya, ia mengemukakan empat faktor kritis yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, “Prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?” dan “Apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?” dan menemukan empat variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.



Gambar 10.3

**Model Hubungan Antarvariabel Implementasi Kebijakan
Edward III**

Sumber: Diolah berdasarkan pemikiran Edward III (1980: 148)

Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keseluruhan variabel saling berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

a. Komunikasi

Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Salah satu kelemahan dalam proses kebijakan publik ini, khususnya yang terjadi di Indonesia, adalah masalah implementasinya. Salah satu faktornya adalah komunikasi yang lemah. Kelemahan komunikasi ini sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat implementasinya, tetapi juga terjadi pada saat formulasi.

Komunikasi seharusnya sudah dibangun sejak formulasi, sehingga muatan-muatan atau materi yang akan menjadi “jiwa” suatu kebijakan dapat diketahui dan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang.

Intensitas dalam mengomunikasikan kebijakan publik pada tataran implementasi diperlukan agar dukungan dan komitmen pihak-pihak terkait dapat terbentuk.

Agustino (2006: 157) mengemukakan bahwa kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Selanjutnya, ia mengemukakan tiga indikator keberhasilan komunikasi dalam konteks kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

1) Transmisi

Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Masalah transmisi sering terjadi ketika pelaksana tidak menyetujui kebijakan (disposisi) dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau menutup komunikasi yang diperlukan. Masalah transmisi juga terjadi ketika kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang berlapis atau tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (sumber daya).

2) Kejelasan (*Clarity*)

Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Akan tetapi, hal tersebut tidak selalu terjadi. Ada berbagai alasan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak dirumuskan secara jelas, di antaranya:

- a) kerumitan dalam pembuatan kebijakan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif sehingga cenderung menyerahkan pelaksanaannya kepada bawahan;
- b) adanya oposisi dari masyarakat atas kebijakan tersebut;

- c) kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut;
- d) kebijakan baru yang para perumus belum terlalu menguasai masalah;
- e) biasanya terjadi pada kebijakan yang menyangkut aturan hukum.

Pada bagian ini, selain mengaitkan implementasi dengan tipe/ jenis kebijakan, tampaknya Edwards III juga banyak mengacu pada hasil studi Bardach dalam *Implementation Game*.

3) Konsistensi

Implementasi yang efektif selain membutuhkan komunikasi yang jelas, juga yang konsisten. Proses transmisi yang baik, namun dengan perintah yang tidak konsisten akan membingungkan pelaksana. Banyak hal yang menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten, di antaranya:

- a) kompleksitas kebijakan yang harus dilaksanakan;
- b) kesulitan yang muncul saat memulai implementasi kebijakan baru;
- c) kebijakan memiliki beragam tujuan dan sasaran, atau bertentangan dengan kebijakan lain;
- d) banyaknya pengaruh berbagai kelompok kepentingan atas isu yang dibawa oleh kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Sumber daya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edwards III, yaitu sebagai berikut.

- 1) Staf, yang jumlah dan kemampuannya sesuai dengan yang dibutuhkan.
- 2) Informasi, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan data yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
- 3) Kewenangan. Artinya, kewenangan yang dibutuhkan bagi implementor sangat bervariasi bergantung pada kebijakan yang harus dilaksanakan. Kewenangan dapat berwujud membawa kasus ke meja hijau, menyediakan barang dan jasa, kewenangan

untuk memperoleh dan menggunakan dana, kewenangan untuk meminta kerja sama dengan badan pemerintah yang lain, dan lain-lain

- 4) Fasilitas. Fasilitas fisik termasuk hal yang penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan oleh para implementor. Fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung diperlukan untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan. Tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam bergantung pada kebutuhan kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Ada tiga unsur utama yang memengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, antara lain sebagai berikut.

- 1) Kognisi, yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksana terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangat penting bagi aparat pelaksana. Apabila sistem nilai yang memengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan, yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.
- 2) Arahan dan tanggapan pelaksanaan. Hal ini meliputi penerimaan, ketidakberpihakan ataupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.
- 3) Intensitas respons atau tanggapan pelaksana.

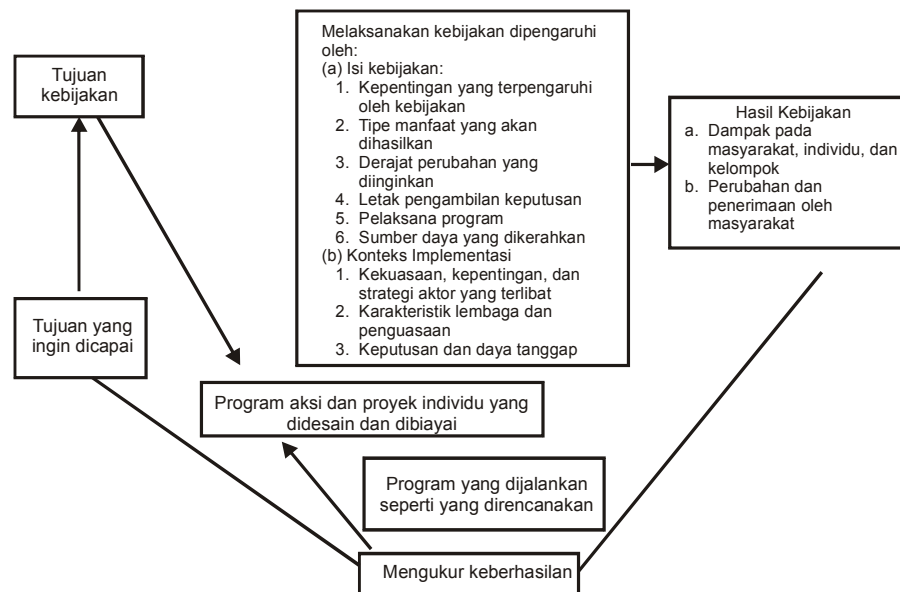
d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana, terlebih jika

pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan ketika implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

7. Pendekatan Merilee S. Grindle: *Content of Policy and Context of Implementation* (1980)

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in the Third World* (1980) mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan bergantung pada *content* (isi) dan *context*-nya, serta tingkat keberhasilannya bergantung pada kondisi tiga komponen variabel sumber daya implementasi yang diperlukan.



Gambar: 10.4

Implementation as a Political and Administrative Process

Sumber: Diadaptasi dari Merilee S. Grindle (1980)

a. *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran, maupun dari implementornya yang merasa sulit melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat memengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

1) **Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program**

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak (misalnya, jenis kebijakan *redistribution* menurut kategori Ripley dan Lowie), implementasinya akan lebih mudah karena tidak menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

2) **Jenis manfaat yang akan dihasilkan**

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan mudah diimplementasikan karena mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

3) **Jangkauan perubahan yang diinginkan**

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya, kebijakan antikorupsi dan KKN yang telah berkali-kali dibuat oleh beberapa presiden RI dengan berbagai badan pemeriksa, tetapi menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sanksi tidak dilakukan dengan konsisten.

4) **Kedudukan pengambil keputusan**

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis maupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

5) Pelaksana program

Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

6) Sumber daya yang disediakan

Tersedianya sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempermudah pelaksanaannya. Sumber daya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dan lain-lain.

b. *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Konteks implemetasi juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya karena baik mudahnya kebijakan maupun dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya.

Karakter dari pelaksana akan memengaruhi tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin dicapai.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan sesuatu yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

1) **Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat**

Strategi, sumber, dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa

berkepentingan atas suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati *output*-nya.

2) **Karakteristik lembaga dan penguasa**

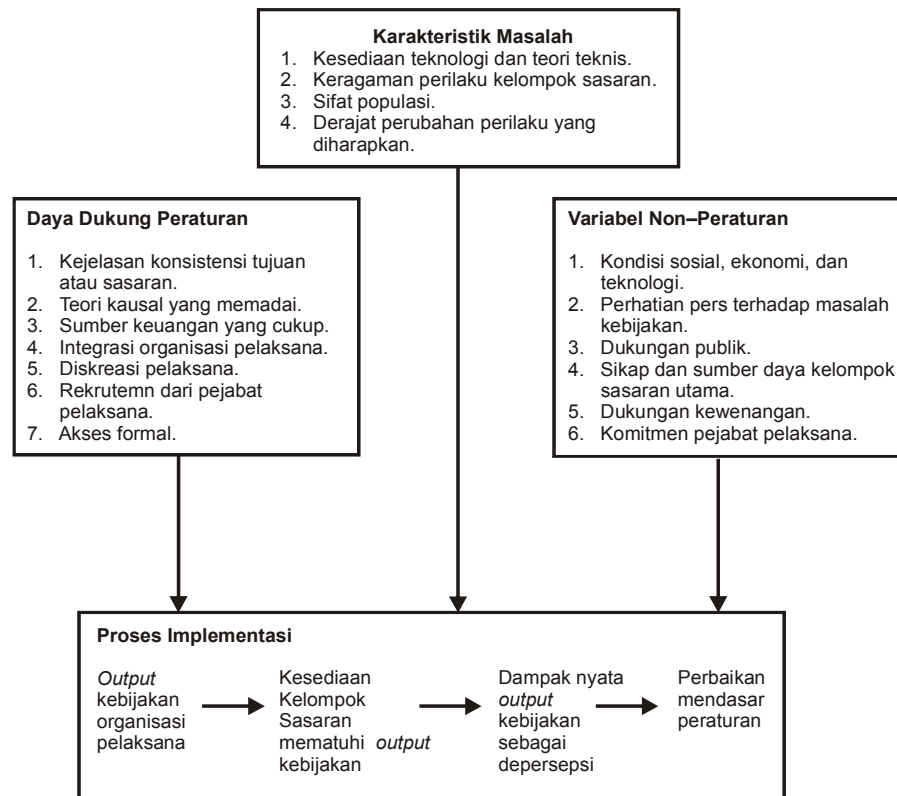
Implementasi suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai “siapa mendapatkan apa” (misalnya, penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tidak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor.



D. Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, berkaitan dengan implementor, sumber daya, lingkungan, metode, permasalahan, ataupun tingkat kemajemukan yang dihadapi di masyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).



Gambar 10.5

Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Sumber: Subarsono (2005: 95)

a. Karakteristik Masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah akan memengaruhi mudah-tidaknya suatu program diimplementasikan.
- 2) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program relatif mudah diimplementasikan apabila

kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, implementasi program akan relatif lebih sulit karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program berbeda.

- 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, implementasi Undang-Undang No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.

b. Karakteristik Kebijakan

- 1) Kejelasan isi kebijakan. Hal ini berarti semakin jelas dan terperinci isi sebuah kebijakan, akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
- 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- 3) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu memerlukan biaya.
- 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar-institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan

kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program.

- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaannya.
- 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

c. Lingkungan Kebijakan

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik lebih mudah menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian pula, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- 2) Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- 3) Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih

dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan pada badan legislatif.

- 4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.



E. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memerhatikan variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat, masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik.

Adapun lingkungan kebijakan bergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif, akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

- a. tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- b. adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah;
- c. pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Menurut Goggin *et. al.* (1990: 20-21, 31-40), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel:

- a. dorongan dan paksaan di tingkat federal;
- b. kapasitas pusat/negara;
- c. Dorongan dan paksaan di tingkat pusat dan daerah.

Variabel dorongan dan paksaan di tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah, semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan, dapat dilihat melalui:

- a. besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan;
- b. bentuk kebijakan yang memuat, antara lain kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan, dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada, dan mengoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan masyarakat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari Korten juga relevan digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut Korten bergantung pada tingkat kesesuaian antara

program dan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana, dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan tersebut, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi:

- a. ukuran dan tujuan kebijakan;
- b. sumber kebijakan;
- c. ciri atau sifat badan/instansi pelaksana;
- d. komunikasi antarorganisasi yang berkaitan dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan;
- e. sikap para pelaksana;
- f. lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Menurut Quade (1984: 310), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan, dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi tersebut diperoleh umpan balik ketika pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, antara lain sebagai berikut.

- a. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
- b. Kelompok target, yaitu subjek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subjek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
- c. Organisasi yang melaksanakan, yaitu berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan.

- d. Faktor lingkungan, yaitu elemen di lingkungan yang memengaruhi implementasi kebijakan.

Sebagai komparasi, dapat dipahami pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang mengembangkan “kerangka kerja analisis implementasi” (Wahab, 1991: 117). Menurut mereka, peran penting analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel yang memengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud oleh Mazmanian dan Sabatier diklasifikasikan dalam tiga kategori umum, yaitu:

- a. mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap;
- b. kemampuan kebijakan untuk menyistematiskan proses implementasinya;
- c. pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam kebijakan.

Ketiga variabel ini disebut variabel bebas yang dibedakan dengan tahap implementasi yang harus dilalui sebagai variabel terikat.

Variabel mudah atau sulitnya suatu masalah dikendalikan, mencakup kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Variabel kemampuan kebijakan untuk menyistematiskan proses implementasi, mencakup:

- a. kejelasan dan konsistensi tujuan;
- b. ketepatan alokasi sumber daya;
- c. keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana;
- d. aturan keputusan dari badan pelaksana;
- e. rekrutmen pejabat pelaksana;
- f. akses formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi, mencakup:

- a. kondisi sosial ekonomi dan teknologi;
- b. dukungan publik;
- c. sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok;

- d. dukungan dari pejabat atasan;
- e. komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana (Keban, 2007: 16).

Adapun variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi, mencakup:

- a. *output* kebijakan badan pelaksana;
- b. kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan;
- c. dampak nyata *output* kebijakan,
- d. dampak *output* kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan;
- e. perbaikan.



F. Model-model Implementasi Kebijakan Negara

1. Model yang Dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Guun (1978-1986)

Dalam mengimplementasikan kebijaksanaan negara, menurut model ini, terdiri atas syarat-syarat berikut.

a. Kondisi Eksternal yang Dihadapi oleh Badan/Instansi

Pelaksanaan tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Kendala/hambatan pada saat implementasi kebijaksanaan sering di luar kendali para administrator. Hambatan yang bersifat fisik, misalnya dalam pembangunan pertanian yang dipengaruhi oleh musim, kemacetan tol, dan hama penyakit. Hambatan yang bersifat politis, misalnya kebijaksanaan yang tidak diterima/tidak disepakati oleh berbagai pihak (partai politik atau yang mempunyai kepentingan).

b. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-sumber yang Cukup Memadai

Dalam hal ini, menitikberatkan bahwa alasan yang dikemukakan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek. Selain itu, apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia, namun harus dapat dihabiskan dalam tempo yang singkat.

c. Perpaduan Sumber-sumber yang Diperlukan Tersedia

Misalnya, perpaduan antara dana, tenaga kerja, tanah, peralatan, dan bahan-bahan bangunan yang diperlukan untuk membangun proyek seharusnya dapat dipersiapkan secara serentak, namun ternyata salah satu atau mungkin kombinasi dari beberapa sumber tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaan sehingga pelaksanaan dan penyelesaian proyek tersebut tertunda.

d. Kebijakan yang Akan Diimplementasikan

Didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal dalam hal kebijakan ini oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi. Apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tersebut, bukan karena implementasi yang keliru (Pressman dan Wildavsky).

e. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya

Menurut Pressman dan Wildavsky, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula risiko bahwa beberapa di antaranya akan terbukti lemah atau tidak dapat dilaksanakan.

f. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil

Hal ini disebabkan hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini harus pada tingkat yang minimal, baik dalam arti jumlah maupun kadar kepentingannya.

g. Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan terhadap Tujuan

Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan dapat diukur, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan sehingga pelaksanaan program dapat dimonitor.

h. Tugas-tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat

Tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang

diperlukan apabila pelaksanaan tugas tersebut menyimpang dari rencana.

i. Komunikasi dan Koordinasi yang Sempurna

Koordinasi sudah tentu bukan hanya menyangkut persoalan mengomunikasikan informasi atau membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan juga menyangkut persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kekuasaan.

j. Pihak-pihak yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

Orang-orang yang memiliki wewenang seharusnya juga memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari dalam badan/organisasi maupun yang berasal dari luar).

2. Model yang Dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975)

Model ini disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Tipologi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn, yaitu jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu, antara lain:

- a. ukuran dan tujuan kebijakan;
- b. sumber-sumber kebijakan;
- c. ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksanaan;
- d. komunikasi antarorganisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan;
- e. sikap para pelaksana;
- f. lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

3. Model yang Dikembangkan oleh Daniel Mazmania dan Paul A. Sabatier

Model ini disebut *A Frame Work for Implementation Analysis* (kerangka analisis implementasi). Mazmania dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, antara lain sebagai berikut.

- a. Mudah–tidaknya masalah yang akan dikendalikan, mencakup:
 - 1) kesukaran teknis;
 - 2) keragaman perilaku kelompok sasaran;
 - 3) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk;
 - 4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, mencakup:
 - 1) kejelasan dan konsistensi tujuan;
 - 2) digunakan teori kausal yang memadai;
 - 3) ketetapan alokasi sumber dana;
 - 4) keterpatuan hierarki dalam dan di antara lembaga-lembaga pelaksana;
 - 5) aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana;
 - 6) rekrutmen pejabat pelaksana;
 - 7) akses formal pihak luar.

- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut, mencakup:

- 1) kondisi sosio-ekonomi dan teknologi;
- 2) dukungan publik;
- 3) sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok;
- 4) dukungan dari pejabat atasan;
- 5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Tahap-tahap dalam proses implementasi, yaitu:

- 1) *output* kebijaksanaan badan-badan pelaksana;
- 2) kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijaksanaan;
- 3) dampak nyata *output* kebijaksanaan;
- 4) dampak *output* kebijaksanaan sebagai dipersasi;
- 5) perbaikan mendasar dalam undang-undang.



BAB 11



EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses/siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi bahwa kebijakan dapat dilanjutkan, perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau harus dihentikan.

Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori (kebijakan) dan praktiknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan, yaitu dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Berdasarkan hasil evaluasi pula, kita dapat menilai sebuah kebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif, fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, terlebih pada masa masyarakat yang semakin kritis menilai kinerja pemerintah.



A. Lingkup Studi Implementasi dan Studi Evaluasi Kebijakan Publik

1. Hakikat Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik telah berkembang jauh sebelum minat pada studi implementasi muncul, bahkan analisis studi evaluasi telah lahir terlebih dahulu. Jika studi kebijakan publik dianalogikan sebagai induknya, studi implementasi adalah anak bungsu yang lahir setelah studi evaluasi (meskipun dalam urutan siklus kebijakan tidak akan ada evaluasi jika implementasi tidak dilakukan).

Analisis kebijakan publik (*policy analysis*) adalah kajian multi-disiplin terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan (Parsons, 2001: xii). Menurut Wildavsky (1979), analisis kebijakan publik adalah subbidang terapan yang isinya tidak dapat ditentukan berdasarkan disiplin yang terbatas, tetapi dengan segala sesuatu yang sesuai dengan situasi dari masa dan hakikat persoalannya.

Analisis kebijakan publik menurut Harold Laswell (Parsons, 2001) adalah analisis yang *multimethod, multidisciplinary*, berfokus pada masalah, berkaitan dengan pemetaan kontekstualitas masalah kebijakan, opsi kebijakan, dan hasil kebijakan. Selain itu, bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan dalam suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan pendapat Lasswell tersebut, tampaknya lingkup analisis kebijakan publik lebih berfokus pada persoalan proses pembuatan kebijakannya, yakni dari tahap pendefinisian masalah, *agenda setting*, formulasi kebijakan sampai legalisasi kebijakan.

2. Kategori Luas Analisis dalam Studi Kebijakan Publik

Parsons (2001) menyatakan ada dua kategori luas analisis dalam studi kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- a. Analisis proses kebijakan adalah analisis mendefinisikan proses kebijakan, dimulai dari mendefinisikan masalah sampai pada implementasi dan pengevaluasiannya.

- b. Analisis dalam dan untuk proses kebijakan, yakni kajian yang menggunakan teknik analisis, riset, dan advokasi dalam pendefinisian masalah sampai implementasinya. Dengan kata lain, kategori pertama menganalisis untuk tujuan deskripsi dan eksplanasi proses kebijakan, sedangkan yang kedua analisis untuk tujuan penilaian secara analitis terhadap proses kebijakan (dan jika memungkinkan bersifat preskriptif bagi kasus yang diriset).

Berdasarkan rumusan Parsons tersebut, analisis implementasi dan analisis evaluasi adalah bagian dari analisis kebijakan publik, hanya pada satu tahap proses dan kedalaman analisis yang berbeda tentunya. Walaupun demikian, pada umumnya yang dipahami sebagai analisis kebijakan adalah yang lebih berfokus pada proses pembuatan kebijakan, sebagaimana yang dikatakan oleh Lasswell.

Adapun analisis implementasi dan analisis evaluasi memiliki fokus berbeda sesuai dengan namanya walaupun tetap merupakan analisis yang multidisiplin.

Menurut rumusan Sabatier dan Mazamian, melakukan studi implementasi berarti berusaha memahami yang terjadi setelah suatu program diberlakukan, yakni peristiwa dan kegiatan dalam usaha untuk mengadministrasikannya dan usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Berdasarkan rumusan itu, lingkup studi implementasi adalah seluruh kegiatan dan peristiwa yang terjadi setelah suatu kebijakan diberlakukan.

Analisis dalam studi implementasi misalnya, tidak mempertanyakan apakah sebuah kebijakan yang gagal dalam pengimplementasiannya adalah sebuah kebijakan yang tepat untuk mencapai tujuan yang diinginkan (ini adalah pertanyaan evaluatif). Studi implementasi mempertanyakan ada-tidaknya kesalahan atau kekurangan dalam proses pengimplementasian dan penyebabnya.

Antara analisis studi evaluasi dan analisis studi implementasi sering terjadi *overlap* karena keduanya dapat berawal dari permasalahan yang sama. Studi implementasi hanya berkaitan dengan cara agen publik mengimplementasikan sebuah kebijakan untuk mencapai perubahan.

3. Tujuan Analisis dalam Studi Kebijakan Publik

Tujuan dan lingkup analisis (riset) evaluasi menurut Carol H. Weiss (1972: 4) adalah:

"To measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming. The effect emphasizes the outcomes of the program, rather than its efficiency, honesty, morale, or adherence to rule or standards. The comparison of effects with goals stresses the use of explicit criteria for judging how well the program is doing."

Weis (1972: 61) secara tegas menyatakan bahwa tujuan analisis evaluasi lebih pada pengukuran efek dan dampak sebuah program/kebijakan pada masyarakat, dibandingkan dengan pengukuran atas efisiensi, kejujuran pelaksanaan, dan lain-lain yang berkaitan dengan standar-standar pelaksanaan. Tujuan kebijakan adalah untuk menghasilkan dampak/perubahan.

Adapun yang membedakan antara analisis studi implementasi dan analisis studi evaluasi sebagaimana pendapat Parsons (1995: 461), bahwa, *"... evaluation examines 'how public policy and the people who deliver it may be appraised, audited, valued and controlled' while the study of implementation is about 'how policy is put into action and practice.'"*

4. Perbedaan Analisis Evaluasi dengan Analisis Akademis

Menurut Weiss (1972: 6-7), ada beberapa hal yang membedakan analisis evaluasi dengan analisis akademis, yaitu sebagai berikut.

- Evaluasi ditujukan untuk pembuatan keputusan, untuk menganalisis problem sebagaimana yang didefinisikan oleh pembuat keputusan, bukan oleh periset sebab pembuat keputusan berkepentingan terhadap hasil evaluasi.
- Evaluasi adalah riset yang dilakukan dalam *setting* kebijakan, bukan dalam *setting* akademis. Oleh karena itu, pertanyaan evaluasi diarahkan oleh program. Peneliti tidak membangun asumsi dan hipotesisnya sebagaimana pada studi-studi lain.
- Evaluasi memberikan penilaian atas pencapaian tujuan, bukan mengevaluasi tujuan.

Menurut Browne dan Wildavsky (1982), *"Evaluators are able to tell us a lot about what happened-which objectives, whose objectives, were achieved-and a little about why-the causal connections"* (Hill dan Hupe, 1974: 12), yang merupakan wilayah analisis implementasi.

Michael Hill dan Peter Hupe memperjelas perbedaan lingkup studi implementasi dan studi evaluasi dalam tabel berikut ini.

Tabel 11.1 Implementing and Evaluation Research

Object	Research Act
Implementation	Process/Behaviours Description
Outputs	Explanation
Outcomes	Theory Building and Testing
Causal Connections	Analytical Judgement
Evaluation	Outcomes-value Link Value Judgement

Sumber: Hill dan Hupe (2002: 12)

5. Tujuan dan Fungsi Evaluasi

a. Tujuan Evaluasi

- Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Adapun membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada

masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

b. Fungsi Evaluasi (William N. Dunn; Ripley)

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk memenuhi akuntabilitas publik karena sebuah kajian evaluasi harus mampu memenuhi esensi akuntabilitas tersebut, antara lain sebagai berikut.

- 1) Memberikan eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian/kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat.
- 2) Mengukur kepatuhan, artinya mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- 3) Melakukan auditing untuk melihat *output* kebijakan sampai pada sasaran yang dituju, ada-tidaknya kebocoran dan penyimpangan pada penggunaan anggaran, ada-tidaknya penyimpangan tujuan dan pelaksanaan program
- 4) Akunting untuk melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan. Misalnya, seberapa jauh program yang dimaksud mampu meningkatkan pendapatan masyarakat, dampak yang ditimbulkan telah sesuai dengan yang diharapkan.

B. Dimensi Evaluasi

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi dalam kebijakan publik.

1. Evaluasi Kinerja Pencapaian Tujuan Kebijakan

Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yakni mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan sehingga akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektivitas, dan efisiensi yang berkaitan.

2. Evaluasi Kebijakan dan Dampaknya

Evaluasi kebijakan dan dampaknya, artinya mengevaluasi kebijakan serta kandungan programnya sehingga diperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

3. Dimensi Kajian pada Studi Evaluasi

Menurut Palumbo, dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus dalam proses kebijakan, dari saat penyusunan desain kebijakan, implementasi, hingga selesai diimplementasikan. Jika dikaitkan dengan kebutuhan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi, dimensi evaluasi kebijakan meliputi penentuan agenda, pendefinisian masalah, *forecasting* (definisi sasaran), pendefinisian ukuran, distribusi masalah, analisis keputusan, desain kebijakan, analisis feasibilitas politik, terminasi, pooling dan survei, legitimasi kebijakan, evaluasi formatif, evaluasi sumatif, dampak, dan implementasi.

Berdasarkan paparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi berikut ini.

- a. **Evaluasi proses** pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Menurut Palumbo, pada tahap ini diperlukan dua kali evaluasi.
- b. **Evaluasi desain kebijakan**, untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*), yang bersifat rasional dan terukur.
- c. **Evaluasi legitimasi kebijakan**, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/*stakeholder*/kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat, survei, dan lain-lain.
- d. **Evaluasi formatif**, dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dan kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan

keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.

- e. **Evaluasi sumatif**, dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur efektivitas kebijakan/program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

C. Evaluasi Formatif

1. Tujuan Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan program yang memiliki ciri-ciri:

- a. merupakan evaluasi terhadap proses;
- b. menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standar aturan;
- c. menggunakan model-model dalam implementasi;
- d. bersifat kuantitatif;
- e. melihat dampak jangka pendek dari pelaksanaan kebijakan/program.

Tujuan evaluasi formatif adalah untuk melihat:

- a. sebuah program mencapai target populasi yang tepat;
- b. penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak;
- c. sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut (Rossi dan Freeman dalam Parsons, t.t.: 550).

2. Jenis Evaluasi Formatif

- a. Evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek-aspek ketaatan finansial dan prosedur.

- b. Evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum.
- c. Evaluasi politik, yaitu evaluasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik.

3. Aspek-aspek Evaluasi Formatif

Aspek-aspek kinerja implementasi yang dievaluasi dalam evaluasi formatif, antara lain sebagai berikut.

- a. *Effort evaluation*, yaitu mengevaluasi kecukupan *input* program.
- b. *Performance evaluation*, yaitu mengkaji *output* dibandingkan dengan *input* program.
- c. *Effectiveness evaluation*, yaitu mengkaji pelaksanaannya sesuai dengan sasaran dan tujuan.
- d. *Efficiency evaluation*, yaitu membandingkan biaya dengan *output* yang dicapai.
- e. *Process evaluation*, yaitu mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan.

Menurut Wiiliam N. Dunn (1999: 609), aspek-aspek kinerja kebijakan yang harus dievaluasi sebagaimana yang tampak dalam tabel berikut ini.

Tabel 11.2 Kategori Evaluasi

Kategori	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak upaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	<i>Cost-benefit ratio</i> , manfaat bersih, unit biaya.
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?	Biaya tetap, efektivitas tetap.
Pemerataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan secara merata pada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls.

Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber: William N. Dunn (1999: 609)

D. Evaluasi Sumatif/Evaluasi Dampak

1. Pengertian Dampak

Dampak adalah perubahan kondisi fisik ataupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan maupun tidak diharapkan), dan sejauh mana akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*). Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yang diharapkan maupun tidak dan akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (*effects*).

2. Tujuan Evaluasi Sumatif/Dampak

Evaluasi sumatif umumnya dilakukan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan efektivitas sebuah kebijakan/program terhadap permasalahan yang diintervensi. Evaluasi ini bertujuan untuk:

- menilai bahwa program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga, dan lembaga;
- menilai bahwa dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program;
- mengeksplorasi adanya akibat yang tidak diperkirakan, baik yang positif maupun yang negatif;

- mengkaji cara program memengaruhi kelompok sasaran, dan perbaikan kondisi kelompok sasaran disebabkan oleh adanya program ataukah karena faktor lain.

3. Dimensi Dampak

Dimensi dampak yang dikaji dalam evaluasi kebijakan ini, meliputi:

- dampak pada masalah publik (pada kelompok sasaran) yang diharapkan atau tidak;
- dampak pada kelompok di luar sasaran yang disebut eksternalitas/dampak melimpah (*spillover effects*);
- dampak sekarang dan dampak yang akan datang;
- dampak biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program dan dampak biaya tidak langsung yang dikeluarkan publik akibat suatu kebijakan (misalnya, dampak terhadap pengeluaran rumah tangga akibat relokasi pemukiman yang menyebabkan jarak ke sekolah/tempat kerja semakin jauh).

4. Appraisal Dimensi Dampak

Menurut Langbein (1980), dalam memperkirakan dampak perlu memperhitungkan dimensi-dimensi berikut ini.

a. Waktu

Dimensi waktu penting diperhitungkan karena kebijakan dapat memberikan dampak yang panjang, baik sekarang maupun pada masa yang akan datang. Semakin lama periode evaluasi waktu, semakin sulit mengukur dampak, sebab:

- hubungan kausalitas antara program dan kebijakan semakin kabur;
- pengaruh faktor lain yang harus dijelaskan juga semakin banyak, jika efek terhadap individu dipelajari terlalu lama, akan sulit menjaga *track record* individu dalam waktu yang sama;
- semakin terlambat sebuah evaluasi dilakukan, akan semakin sulit mencari data dan menganalisis pengaruh program yang diamati.

b. Selisih antara Dampak Aktual dan yang Diharapkan

Selain memerhatikan efektivitas pencapaian tujuan, seorang evaluator harus pula memerhatikan dampak yang tidak diinginkan, dampak yang hanya sebagian dari yang diharapkan, dan dampak yang bertentangan dari yang diharapkan.

c. Tingkat Agregasi Dampak

Dampak juga bersifat agregatif, artinya bahwa dampak yang dirasakan secara individual dapat merembes pada perubahan di masyarakat secara keseluruhan.

d. Tipe Dampak

Ada empat tipe utama dampak program, yaitu sebagai berikut.

- 1) Dampak pada kehidupan ekonomi: penghasilan, nilai tambah, dan sebagainya.
- 2) Dampak pada proses pembuatan kebijakan.
- 3) Dampak pada sikap publik: dukungan pada pemerintah, program, dan sebagainya.
- 4) Dampak pada kualitas kehidupan individu, kelompok, dan masyarakat yang bersifat nonekonomis.

e. Unit-unit Sosial Terdampak

Sebuah kebijakan/program dapat membawa dampak pada berbagai unit sosial, antara lain sebagai berikut.

- 1) Dampak individual: biologis (penyakit, cacat fisik karena kebijakan teknologi nuklir misalnya), psikologis (stres, depresi, emosi), lingkungan hidup (tergusur, pindah rumah), ekonomis (naik-turunnya penghasilan, harga, keuntungan), sosial serta personal.
- 2) Dampak organisasional: langsung (terganggu atau terbantunya pencapaian tujuan organisasi), tidak langsung (peningkatan semangat kerja, disiplin).
- 3) Dampak pada masyarakat (meningkatnya kesejahteraan).
- 4) Dampak pada lembaga dan sistem sosial (meningkatnya kesadaran kolektif masyarakat; menguatnya solidaritas sosial).

f. Faktor-faktor Kegagalan Dampak

Sebuah kebijakan/program dapat gagal memperoleh dampak yang diharapkan meskipun proses implementasi berhasil mewujudkan *output* sebagaimana yang dituntut oleh program tersebut, namun gagal mencapai *outcomes*-nya; apalagi jika proses implementasi gagal mewujudkan keduanya. Menurut Anderson, hal tersebut dapat disebabkan oleh faktor berikut.

- 1) Sumber daya yang tidak memadai.
- 2) Cara implementasi yang tidak tepat (misalnya, pilihan-pilihan tindakan yang kontra produktif, seperti studi banding atau membeli mobil bagi pejabat yang memakan banyak biaya dengan tujuan meningkatkan kapasitas layanan).
- 3) Masalah publik sering disebabkan banyak faktor, tetapi kebijakan yang dibuat hanya mengatasi satu faktor.
- 4) Cara menanggapi kebijakan yang dapat mengurangi dampak yang diinginkan (misalnya, karena takut dianggap melanggar prosedur, implementers bertindak sesuai dengan *textbook* walaupun situasinya mungkin berbeda).
- 5) Tujuan-tujuan kebijakan tidak sebanding, bahkan bertentangan satu sama lain (misalnya, kebijakan untuk menumbuhkan industri dalam negeri yang memberikan insentif pajak dan kemudahan modal, di sisi lain ada kebijakan kenaikan harga listrik dan kenaikan harga sumber energi).
- 6) Biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya.
- 7) Banyak masalah publik yang tidak dapat diselesaikan.
- 8) Timbulnya masalah baru sehingga mendorong pengalihan perhatian dan tindakan.
- 9) Sifat dari masalah yang akan dipecahkan (Anderson, 1996).

E. Studi Evaluasi Kebijakan

Evaluasi program atau kebijakan tidak dapat dilakukan hanya melalui kajian teoretis atau melalui data-data sekunder. Jika hal tersebut dilakukan, penilaian dan rekomendasi yang dihasilkan tidak

valid karena hanya berdasarkan perkiraan. Untuk dapat disebut sebagai sebuah studi/kajian, evaluasi kebijakan harus memenuhi hal-hal berikut ini.

1. Karakteristik Penelitian Evaluasi

- a. Evaluasi harus empiris, tidak spekulatif hipotetik atau asertif teoretis.
- b. Tidak bias pada satu alternatif atau dampak tertentu.
- c. Rasional, harus sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan pakar.
- d. Kajian harus dilakukan dari berbagai aspek.
- e. Andal dan sahih, baik dalam analisis, ketersediaan data, maupun reliabilitas datanya.

2. Teknis Penelitian Evaluasi

Penelitian evaluasi kebijakan bukan hal yang dapat dipandang sepele karena dari hasil penelitian tersebut diharapkan ada masukan/umpan balik dan penilaian-penilaian yang akurat atas sebuah kinerja kebijakan/program, serta hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Leonard Rutman (1992) memberikan panduan yang perlu diperhatikan.

a. Sebelum Pelaksanaan

- 1) Gunakan prosedur-prosedur ilmiah.
 - a) Mengamati dan memahami tujuan evaluasi.
 - b) Mengamati dan memilih kriteria.
 - c) Mengamati sensitivitas metode.
- 2) Fokus pada proses dan *outcomes* kebijakan/program, bukan hanya pada *outcomes*-nya.
- 3) Jangan batasi dampak hanya pada sasaran-sasaran yang dinyatakan secara formal karena tidak semua sasaran kebijakan dinyatakan secara formal. Konsekuensi yang mungkin terjadi akibat program/kebijakan juga dipertimbangkan. Untuk itu, manfaatkan hasil penelitian yang berkaitan, gunakan logika, atau pengalaman atas program yang serupa.

- 4) Pertimbangkan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh pembuat keputusan untuk masa mendatang, bukan hanya kebutuhan saat ini. Bersikaplah sebagai ilmuwan, bukan teknisi evaluasi.

b. Persiapan Sebelum Menguji Program

1) Definisi Program Secara Jelas

Harus dipastikan bahwa label yang diberikan pada sebuah program memiliki makna dan maksud yang sama bagi semua yang terlibat sehingga jelas data yang harus diukur (definisi konsep harus jelas, sehingga definisi operasionalnya juga jelas dan dapat direplikasikan).

2) Spesifikasi Sasaran

Karena sasaran merupakan kriteria keberhasilan program, harus dinyatakan secara spesifik agar dapat diperoleh tolok ukurnya. Tujuan/sasaran kadang-kadang hanya disebutkan secara umum, jangka panjang, bahkan kontradiksi dan tidak berkaitan dengan aktivitas program. Jika hal ini terjadi, peneliti bertanggung jawab untuk merumuskannya secara bersama-sama dengan perencana program dan manajer program.

Pendekatan di atas adalah pendekatan *goal-end oriented*. Dapat juga digunakan pendekatan lain, misalnya pendekatan sistem (Amitai Etzioni) atau *goal-free evaluation* (Susan Salasin) karena *goal-end oriented approach* dipandang memiliki keterbatasan, yaitu:

- a) mengabaikan sasaran yang tidak dinyatakan secara eksplisit (misalnya, keberlangsungan program);
- b) sulit merumuskan tujuan dari pernyataan tujuan program/kebijakan yang mencerminkan retorika politik, justifikasi bantuan pendanaan, mobilisasi dukungan, dan legitimasi program;
- c) sasaran selalu bisa berubah sebagai respons atas tuntutan-internal organisasi dan lingkungan;
- d) mengabaikan efek samping dari kebijakan.

3) Keterkaitan Rasional

Harus ada keterkaitan rasional antara program yang akan dievaluasi dengan sasaran yang dituju dan dampak yang diharapkan. Ada-tidaknya kaitan rasional dapat menentukan bahwa program tersebut yang harus dimodifikasi atau sasaran dan hasil yang harus diubah. Misalnya, program pelatihan angkatan kerja dengan sasaran jangka panjang berkurangnya angka pengangguran. Program tersebut lebih masuk akal jika dikaitkan dengan sasaran jangka pendek, yaitu pencapaian tenaga kerja berketerampilan.

4) Pastikan Kegunaan Evaluasi

Studi evaluasi dimaksudkan sebagai akuntabilitas program, serta untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan dan hasil program kepada pembuat keputusan dan manajemen, namun studi evaluasi sering dilakukan dengan maksud-maksud tertentu, yang disebut oleh Edward Suchman sebagai *pseudoevaluations*.

Pseudoevaluation adalah studi-studi evaluasi yang dilakukan dengan maksud terselubung, contohnya:

- a) *eyewash* (evaluasi “cuci mata”), yaitu evaluasi yang dilakukan hanya pada tampak depan program demi mengesankan keberhasilan;
- b) *whitewash*, yaitu evaluasi yang dilakukan dengan maksud menutupi kegagalan program selama dilakukan investigasi;
- c) *submarine*, yaitu evaluasi yang dilakukan dengan maksud politis untuk menghancurkan sebuah program;
- d) *posture*, yaitu evaluasi yang dilakukan hanya sebagai formalitas untuk kepentingan kelanjutan pendanaan;
- e) *postponement*, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk tujuan menghentikan sementara sebuah program.

Oleh karena itu, evaluator juga harus mengetahui orang-orang yang menghendaki dan mendanai studi evaluasi untuk mencegah timbulnya ketegangan dengan administrator program.

5) Spesifikasikan Variabel-variabel Evaluasi

a) Spesifikasikan Komponen-komponen Program

Dengan memperjelas komponen-komponen aktivitas dari program tersebut (misalnya, PKK dengan 10 programnya). Tujuannya

sebagai *component testing* untuk menguji sumbangan keefektifan masing-masing komponen terhadap program.

b) Spesifikasikan Sasaran-sasaran dan Efeknya

Bukan hanya yang dinyatakan secara formal dalam dokumen atau oleh pengelola program, melainkan juga sasaran-sasaran latent dan dampak lain yang diharapkan oleh masyarakat (misalnya, kasus program Bantuan Langsung Tunai/BLT yang ditujukan untuk meringankan beban masyarakat miskin akibat kenaikan harga BBM, dapat ditanggapi beragam. Karena jawabannya dapat beragam, demikian pula dampaknya).

c) Spesifikasikan Variabel-variabel Antesedennya

Anteseden variable adalah faktor konteks yang dapat memengaruhi jalannya program (misalnya, karakteristik target kebijakan; sifat dasar permasalahan sehingga memerlukan intervensi kebijakan).

d) Spesifikasikan Variabel-variabel *Intervening*-nya dengan Menanyakan

Setelah program dijalankan, faktor-faktor yang dapat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program, yaitu:

- 1) *antecedent factors*;
- 2) *program implementation*;
- 3) *intervening*;
- 4) *goals/effects*;

e) *Measurement*

Setelah mengetahui hal-hal yang harus diukur, langkah selanjutnya adalah memilih teknik pengukuran yang tepat untuk menilai. Oleh karena itu, diperlukan ketepatan indikator (tolok ukur) yang digunakan, reliabilitas alat ukur (hasil yang diberikan konsisten meskipun dilakukan dalam situasi yang berbeda), dan validitas alat ukur (ketepatan alat ukur dalam mengukur fenomena).

c. Kriteria yang Harus Dipenuhi dalam Evaluasi

- 1) Relevansi: harus mampu memberikan informasi yang tepat pada pembuat dan pelaku kebijakan, mampu menjawab secara benar pertanyaan dalam waktu yang tepat.

- 2) Signifikan: harus mampu memberikan informasi yang baru dan penting.
- 3) Validitas: mampu memberikan pertimbangan yang tepat sesuai dengan hasil nyata/data empiris mengenai hasil kebijakan.
- 4) Reliabilitas: dapat membuktikan bahwa hasilnya diperoleh dengan penelitian yang teliti.
- 5) Objektif: tidak memihak/bias.
- 6) Tepat waktu.
- 7) Daya guna: hasil penelitian dapat dipahami dan dimanfaatkan oleh pelaku dan pembuat kebijakan.

3. Problem dalam Studi Evaluasi

- a. Ketidakpastian dan ketidakjelasan tujuan kebijakan.
- b. Evaluasi tidak dilakukan dengan sistematis sehingga sulit menguji kausalitas bahwa dampak disebabkan oleh kebijakan tersebut.
- c. Dampak kebijakan menyebar di luar sasaran kebijakan.
- d. Kesulitan dalam memperoleh data primer.
- e. Data sekunder yang tersedia sering kurang valid.
- f. Resistensi pejabat/penanggung jawab program yang merasa diawasi.
- g. Evaluasi cenderung kurang melihat dampak (kurang valid), tetapi lebih suka mengukur dan menilai *output*-nya.

4. Pertanyaan-pertanyaan dalam Studi Evaluasi

- a. Menurut Sofian Effendi, tujuan dari evaluasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok berikut (Nugroho, 1981: 284).
 - 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan, sejauh mana variasi kesesuaian capaian kebijakan (*output* dan *outcomes* yang dihasilkan dari proses implementasi) dengan indikator-indikator yang telah ditetapkan?

- 2) Faktor-faktor apa yang menyebabkan variasi tersebut? Apakah karena faktor yang berkaitan dengan isi program/kebijakan, karena cara kerja dalam pengorganisasian implementasi kebijakan (*output* yang terkait dengan kinerja implementers), atau karena lingkungan implementasi kebijakan yang memengaruhi variasi *outcomes* tersebut.

- 3) Bagaimana strategi untuk lebih meningkatkan kinerja implementasi kebijakan? Jawaban atas pertanyaan tersebut adalah tugas pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah (*actionable variables*).

- b. Menurut Randall B. Ripley, untuk mengukur capaian riil sebuah program/kebijakan, dari hasil kajian evaluasi harus diperoleh jawaban-jawaban atas pertanyaan berikut ini.

- 1) Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses dalam pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah pembuatan kebijakan dilakukan secara terperinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
- 3) Apakah program-program kebijakan didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang menjadi *input* program telah memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apa standar implementasi yang baik bagi kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dilaksanakan sesuai dengan standar efisiensi ekonomi? Apakah uang digunakan dengan tepat dan jujur?
- 7) Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program juga memberikan dampak pada kelompok nonsasaran? Apa jenis dampaknya?
- 9) Apa dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan pada masyarakat?

- 10) Kapan tindakan program dilaksanakan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
- 11) Apakah tindakan dan dampak telah sesuai dengan yang diharapkan?

5. Implikasi Hasil Evaluasi terhadap Program/Kebijakan

Hasil kajian evaluasi atas sebuah program/kebijakan akan berimplikasi pada keberlangsungan program/kebijakan, yang menurut Weis (Shafritz dan Hyde, 1987) adalah sebagai berikut.

- a. Meneruskan atau mengakhiri program.
- b. Memperbaiki praktik dan prosedur administrasinya.
- c. Menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi.
- d. Melembagakan program ke tempat lain.
- e. Mengalokasikan sumber daya ke program lain.
- f. Menolak atau menerima pendekatan/teori yang digunakan oleh program/kebijakan sebagai asumsi.

Secara teoretis siklus terakhir dalam proses kebijakan adalah evaluasi, yang bertujuan memberikan informasi mengenai kinerja program/kebijakan setelah diimplementasikan.

Evaluasi sangat penting sebagai bentuk akuntabilitas publik pemerintah atas kinerjanya. Akan tetapi, melakukan evaluasi atas sebuah program/kebijakan yang dapat memberikan masukan bagi pemerintah/pembuat keputusan dengan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan tidaklah mudah. Selain karena kesulitan yang bersifat instingtif (karena sifat dampak yang berdimensi luas dan dapat menyebar), juga beragam kebijakan menuntut beragam metode pengukuran yang sesuai; serta kurangnya usaha yang serius untuk itu.

Untuk menghasilkan studi evaluasi yang berguna, memahami kriteria evaluasi yang harus dipenuhi, memahami metode penelitian evaluasi, serta memilih metode pengukuran yang tepat adalah syaratnya.



Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Era Reformasi (1999-2009), diselenggarakan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

_____. 2009. "Pengantar," dalam *Post-Conflict Peacebuilding*: Naskah Akademik untuk Penyusunan Manual Companion-2, oleh Tim ProPatria Institute, pdf copy.

Anonimus The Worl Bank Group. 2004. *Decentralization & Subnational Regional Economics. What, Why, and Where*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/DecentralizationSubNationalEconomics/what.htm>, (diakses 2 Desember 2013).

Anonimus UN. 2002. *Implementation of the UN Millennium Declaration. Report of the Secretary General. Fifty-seventh Session*. New York: UN General Assembly.

Anthony, Mc. Grew. 1997. *The Transformation of Democracy*. California: Polity Press the Open University.

Bardach, Eugene. 1978. *The Implementation Game-What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT Press.

Bellone, Carl K. 1980. *Organization Theory and the New Public Administrator*. Boston-London-Sidney: Allyn and Bacou Inc.

Berkley and Rouse. 1997. *The Craft of Public Administration*. Seventh Edition. Brown and Bench mark Publisher.

Bowman Edward, Kogut Bruce. 1995. *Redesigning the Firm*. Oxford: University Press.

Caiden, Gerald E. 1971. *The Dynamics of Public Administration*. New York: Hplt, Rlnerhart and Winston, Inc.

Carley Michael and Jan Christie. 1992. *Managing Sustainable Development, Earthcan*. London: Publication Ltd.

Chain, Gaus. 2003. *The Limits of Naturalism*. Crambridge: University Press.

Cohen, M., J. March & J. Olsen, 'A Garbage Can. 1972. *Model of Organizational Choice*', *Administrative Science Quarterly*.

Dahl, R.A. 1961. *Who Govern? Democracy and Power in an America City*. New Heaven, CT: Yale University Press.

David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Hodson-Wesley Publishing Company, Inc.

David, Rosenbloom H. 1998. *Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Second Edition. Mc. Graw-Hill International Edition.

Den Hardt B. Robert. 2000. *Theories Public Organization*. Third Edition, Headcourt. Brace: College Publishers.

Dharma, Surya dan Pinondang Simanjuntak. 2000. "Paradigma Birokrasi Pemerintah dan Otononomi Daerah", *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, Vol. III. No. 3 Oktober.

Dolbeare, Kenneth M. (ed.). 1975. *Public Policy Evaluation*. Sage Year: Books in Politics and Public Policy.

Dun, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.

_____. 1994. *Public Policy Analysis: an Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs.

Dye, Thomas R. 2011. *Understanding Public Policy*. Singapore: Longman.

E. Owen, Hugs. 1998. *Public Management and Administration, an Introduction*. Palgrade: Publisher.

Easton D. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

F., Fukuyama. 1989. *The End of History? National Interest*. Summer.

_____. 2004. *The State Building, Governance and World Order in the Twenty-First. Century*: Profile Books Limited.

Fernanda, Desi. 1999. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Pelayanan Umum*. Makalah. Bandung: Fisip Unpad.

Forrester, John. 1984. "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through". *Public Administration Review*.

Francis, Gouldart J. and Kelly N. James. 1995. *Transforming the Organization*. Mc. Graw-Hill, Inc.

G., Schmid. 2004. *Economic and Programmatic Aspects of Congenital Syphilis Control*, *Bulletin of the World Health Organization*.

Gerald, Caiden E. (ed.). 1982. *Strategies for Administrative Reform*. Toronto: Lexington Book.

_____. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin New York: Walter de Gryter.

Gerald, Ferris R. et.al. 2002. *Human Resources Menagement*. Prentice Hall.

Grindle, Merilee S. (ed.). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Baltimore: John Hopkins university Press.

Harold, G.F. and Jeane Bell Nicholson. 1999. *Organization Theory a Public Administration Perspective*. Second Edition. Hadcourt: Brace College Publishers.

Harrison, Ros. 1993. *Democracy*. London: Routledge.

Hill, Michael and Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publication.

Islamy, M. Irfan. 2003. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

J., Nye 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Cannot Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.

Kammeier, H. Detlef. 2002. *Linking Decentralization to Urban Development, United Nation Human Settlements Programme*. UN-HABITA.

Karhi, Nisjar S. 1997. *Beberapa Catatan tentang "Good Governance"*. *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No.2, Jakarta: Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia.

Kessler R.C. dkk. 2001. *The Use of Complementary and Alternative Therapies to Treat Anxiety and Depression in the United State*. *American Journal of Psychiatry*.

Kingdon, John W. Agendas. 1984. *Alternative and Public Policies*. Toronto: Little Brown & Company.

Kristiadi, J.B. 1997. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: STIA Press.

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

Leemans, A.F. 1970. *Changing Patterns of Local Government, International Union of Local Authorities, the Hague*.

Lindblom, C.E. 1959. *The Science of Muddling Through*. *Public Administrative Review*.

Ling, Suk Lee Mei. 1995. *Liberalisation and Deregulation of Malaysians Service Sector*. University of Malaysia Press.

M., Creson. 1971. *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore, MD: The John Hopkins Hospital University Press.

M., Edelman. 1998. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: Chicago University Press.

MacRae, Duncan Jr., and James A. Wilde. 1985. *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham, MD: University Press of America.

Maidment, Richard, Goldblatt David, and Mitchell Jeremy. 1998. *Governance in the Asia Pacific*. USA: Routledge.

March J.G. and Simon H.A. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.

Meltsner, Arnold J. 1976. *Policy Analyst in the Bureaucracy*. California: University of California Press.

Meltsner, Arnold J. 1986. *Policy Analysis in the Bureaucracy*. University of California Press.

Meyer, Robert R. and Ernest Greenwood. 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Jakarta: Rajawali.

Mills, C. Wright . 1959. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Milton, Esman J. 1991. *Management Dimentions of Development*. Kumarian: Press.

Mulyadi, Deddy. 2010. *Membidik Jalan Menuju Public Trust: Isu-isu Aktual Administrasi Publik dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: STIA LAN Bandung Press.

Nagel, Stuart S. (ed.). t.t. *Policy Theory and Policy Evaluation*. New York: Greenwood.

Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy (Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek)*. Surabaya: PMN.

Nigro, Felix A. dan Liloyd G. Nigro. 1980. *Modern Public Administration*. New York: Harper, Row, Publishers.

Nugroho, Dian. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.

Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elexmedia Komputindo.

Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: the Five Strategies for Reinventing Government*. Hodson-Wesley New York: Publishing Company Inc.

P., Bachrach dan Baratz M.S. 1962. *The Two Faces of Power*. In *Castles FG, Murray D.J. dan Potter D.C. (eds.) Decision, Organization and Society*. Harmondsworth: Penguin.

_____. 1963. *Decision and Nondecisions: An analytical framework*. American Political Science Review.

Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy*. Jakarta: Prenada Media.

Peter, Evens. 1978. *The Alliance of Multinational State and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princetown University Press.

Peth, Senge M. 2002. *The Fifth Discipline Fieldbook*. Terjemahan Hari S. Bandung: Inter Aksara.

Poister, Theodore H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: John Wiley & Sons.

Pramusinto, Agus. 2006. "Bangunan Pemerintahan Baik di Indonesia, Kasus Upaya Pemerintah Daerah untuk Meningkatkan Transparency". Makalah dipresentasikan pada Konferensi EROPA: Memodernkan Reformasi Pelayanan Sipil di Sejalan dengan Nasional. Tujuan Pembangunan, Bandar Seri Begawan Brunai Darussalaam.

Prasetijo, Adi. 2009. *Good Governance dan Pembangunan Berkelanjutan. Disajikan dalam Meretas Pemikiran Naya*. Bandung : CSD & SBM ITB.

Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*. California: University of California Press.

Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson Hall.

Riyadi dkk. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Riyadi. 2007. "Membangun Efektivitas Kebijakan Publik dengan Orientasi Kepercayaan Publik (Public Trust)," Artikel. Bandung: STIA LAN.

Rossi, Peter H. and Walter Williams (eds.). 1972. *Evaluating Social Programs-Theory, Practice, and Politics*. New York: Seminar Press.

Rutman, Leonard (ed.). 1977. *Evaluation Research Methods- a Basic Guide*. London: Sage Publication.

S., Lukes 1974. *Power: a Radical Approach*. London: Macmillan.

Saefullah, A.D. 1999. "Konsep dan Metode Pemberian Pelayanan Umum yang Baik", Makalah. Bandung: FISIP Unpad.

Salam, Setyawan, Dharma. 2002. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Jambatan.

Savage, M. Charles. 1990. *Fifth Generation Management*. Digital Press.

Savas, E.S. 1987. *Privatization, the Key to Better Government*. Chatman New Jersey: House Publisher, Inc.

Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung: Mandar Maju.

Siagian, Sondang P. 2003. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Simon, Herbert, A. 1957. *Administrative Behavior*. 2nd Edn. New York: Macmillan.

_____. 1955. "Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly*, *Journal of Economics*.

Smith, Gilbert & David May. 1980. 'The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making', *Policy and Politics*.

Sobandi, Baban. 2004. *Etika Kebijakan Publik, Moralitas-Profetis dan Profesionalisme Kinerja*. Bandung: Humaniora.

Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisis Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Air Langga University Press.

Steve Leach et. al. 1994. *The Changing Organisation and Management of Local Government*. London : Macmillan Press LTD.

Suaeb, Eka. 1998. *Proses Kebijaksanaan Publik di Indonesia. Manajemen Pembangunan*. Bandung: PKP2A I LAN.

Subarsono, A.G. 2010. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Cetakan V. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Suryawikarta, Bay. 1999. *"Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Pelayanan Umum"*, Makalah. Bandung: FISIP Unpad.

Swanson A. Richard. 1996. *Analysis for Improving Performance*. San Francisco: Berret-Kochler Publishers,

T., Zeltner dkk. 2000. *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization*. Geneva: WHO.

T.B., Bottomore. 1966. *Classes in Modern Society*. New York: Pentheon Books.

Tachjan, H. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI-PUSLIT KP2W LEMLIT UNPAD.

Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raya Grafindo Persada.

_____. 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 2003. *Analisa Kebijaksanaan dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*. Majalah Administrator.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Van Meter, Donald S. & Carl E. van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process*. *Administration & Society Journal*.

Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wasistiono, Sadu. 1999. *Konsep dan Metode Pelayanan Umum*. Makalah. Bandung: FISIP Unpad.

Wattimena, Reza A.A. (ed.). 2012. *Filsafat Politik untuk Indonesia*. Surabaya: Pustakamas.

_____. 2007. *Melampaui Negara Hukum Klasik*. Yogyakarta: Kanisius.

Weis, Carol H. 1972. *Research: Methods for Assesing Program Effectiveness*. New Jersey: Prentice Hall.

Wexley, Kenneth N. 2003. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personal*. Bandung: Rineka Cipta.

WHO. 2004. *Guidelines on Developing Consumer Information on Proper Use of Complementary and Alternative Medicine*. Geneva: WHO.

Widodo, Joko. 2003. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Insan Cendikia.

Willie, Pietersen. 2002. *Reiventing Strategy*. John Wily and Sons, Inc.

Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Z. Chowdhury. 1995. *Essential Drugs for the Poor*. London: Zed.

Zeethari, Valarie, A. A. Patasuraman and Leonard L. Bery. 1990. *Delivering Quality Service-Balancing Customer. Perception and Expectation*. USA: The Free Press.



BIODATA PENULIS



Sahya Anggara lahir di Rajagaluh, Majalengka, Jawa Barat pada tahun 1967. Setelah lulus SLTA, ia meneruskan ke Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung pada Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI).

Setelah menyelesaikan studinya, ia mengabdikan menjadi dosen di perguruan tinggi yang sama. Sekarang Universitas Islam Negeri (UIN) pada Jurusan Administrasi Negara, Dosen Pascasarjana UNIS Tangerang, dan Pascasarjana STIH Bangka Belitung. Jenjang pendidikan lanjutan S2 dan S3 ditempuh di Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung Program Studi Ilmu Sosial, Ilmu Administrasi.