

**BUKU AJAR**  
**KEBIJAKAN PUBLIK**

**OLEH:**

**Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si**  
**Ilmi Usrotin Choiriyah, M.AP**  
**Hendra Sukmana, M.KP**



**Diterbitkan Oleh : UMSIDA Press**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SIDOARJO**

**2022**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya Buku Ajar Kebijakan Publik dapat diselesaikan dengan baik dan tanpa halangan yang berarti. Shalawat dan salam selalu kami sampaikan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW.

Tim penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Wisnu Panggah Setiyono, SE, M.Si, Ph.D., Dekan Fakultas Bisnis, Hukum, dan Ilmu Sosial yang memberikan arahan dan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan buku ajar ini.
2. Lailul Mursyidah, M.AP., Kaprodi Administrasi Publik yang telah memberikan dukungan untuk menyusun buku ajar ini.
3. Rekan-rekan dosen di Prodi Administrasi Publik yang telah berbagi pengalaman dalam mengampu mata kuliah tersebut.

Buku ini ditulis sebagai referensi atau bahan rujukan yang dijadikan pegangan oleh mahasiswa untuk mata kuliah Kebijakan Publik. Buku Ajar Kebijakan Publik ini memuat teori dan aplikasi yang dapat memudahkan pembaca menghubungkan materi perkuliahan dengan fenomena yang terjadi di masyarakat. Sasaran utama buku ini adalah Mahasiswa Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Sedangkan sasaran umum adalah untuk Mahasiswa dan masyarakat umum.

Buku Ajar Kebijakan Publik dapat dipergunakan acuan bagi mahasiswa dalam mempelajari dan memahami dengan cermat teori-teori Kebijakan Publik utamanya dalam penetapan masalah agenda setting sampai dengan perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Buku ini juga dapat digunakan referensi dalam menganalisis fenomena yang terjadi pada lingkungan yang dapat diidentifikasi sebagai masalah publik dan berpeluang untuk ditetapkan menjadi kebijakan publik.

Buku ini ditulis dalam 10 Bab yang memuat materi dasar Kebijakan Publik. Buku ajar harus digunakan sebagai referensi utama dalam memberikan materi perkuliahan terkait mata kuliah yang diampu dan dapat dikembangkan sebagai diskusi di kelas dengan mengaitkan fenomena mutakhir yang sedang berkembang di masyarakat.

Penulis sangat menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan maka dari itu penulis mengharapkan agar pembaca menggunakan informasi lain baik berupa buku atau jurnal yang relevan untuk memperkaya wawasan dan makna dari Buku Ajar Kebijakan Publik, seperti karya Riant Nugroho dengan judul “Policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan” dan Budi Winarno dengan judul “Kebijakan Publik Era Globalisasi : Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif”.

Penulis mengharapkan saran dan kritik dari pembaca agar buku ajar Kebijakan Publik ini semakin berkualitas dan tentunya sesuai dengan amanat peraturan yang berlaku. Terimakasih.

**Tim Penulis**

## DAFTAR ISI

### **BAB 1 Definisi dan Konsep Kebijakan Publik**

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Pendahuluan.....  | 1  |
| 1.1.1 Deskripsi Singkat.....                                      | 1  |
| 1.1.2 Kompetensi Dasar.....                                       | 2  |
| 1.1.3 Indikator.....  | 2  |
| 1.2 Pembahasan.....   | 2  |
| 1.2.1 Pengertian Kebijakan.....                                   | 2  |
| 1.2.2 Tingkatan Kebijakan.....                                    | 5  |
| 1.2.3 Makna Penting Kebijakan Publik.....                         | 6  |
| 1.2.4 Materi Substansi Kebijakan.....                             | 9  |
| 1.2.5 Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik.....                | 9  |
| 1.2.6 Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik.....                | 12 |
| 1.2.7 Ruang Lingkup Kebijakan Publik.....                         | 15 |
| 1.2.8 Konsep Kebijakan Publik dalam Ilmu Administrasi Publik..... | 19 |
| 1.2.9 Kebijakan Publik di Indonesia.....                          | 20 |
| 1.3 Penutup.....  | 21 |
| 1.3.1 Rangkuman.....  | 21 |
| 1.3.2 Evaluasi.....   | 21 |
| 1.3.3 Daftar Pustaka.....   | 22 |

### **BAB 2 Aliran dan Proses Kebijakan Publik**

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 2.1 Pendahuluan.....            | 24 |
| 2.1.1 Deskripsi Singkat.....    | 24 |
| 2.1.2 Kompetensi Dasar.....     | 24 |
| 2.1.3 Indikator.....            | 24 |
| 2.2 Pembahasan.....             | 25 |
| 2.2.1 Aliran Kontinentalis..... | 25 |
| 2.2.2 Aliran Anglosaxonis.....  | 25 |

|   |    |
|---|----|
| 2.2.3 Aliran Kebijakan Publik di Indonesia.....                                   | 26 |
| 2.2.4 Pengertian Proses Kebijakan.....  | 28 |
| 2.2.5 Model Proses.....   | 29 |
| 2.2.6 Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan Publik.....                              | 33 |
| 2.2.7 Lokus Peran Aktor dalam Proses Kebijakan.....                               | 36 |
| 2.2.8 Hubungan Horizontal, Vertikal, dan Antarlembaga dalam Proses Kebijakan..... | 37 |
| 2.3 Penutup.....  | 38 |
| 2.3.1 Rangkuman.....  | 38 |
| 2.3.2 Evaluasi.....   | 38 |
| 2.3.3 Daftar Pustaka.....   | 40 |

### **BAB 3 Model Kebijakan Publik**

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 3.1 Pendahuluan.....           | 41 |
| 3.1.1 Deskripsi Sin.....       | 41 |
| 3.1.2 Kompetensi Dasar.....    | 41 |
| 3.1.3 Indikator.....           | 41 |
| 3.2 Pembahasan.....            | 42 |
| 3.2.1 Pengertian Model.....    | 42 |
| 3.2.2 Model Pluralis.....      | 42 |
| 3.2.3 Model Elitis.....        | 43 |
| 3.2.4 Model Sistem.....        | 43 |
| 3.2.5 Rasional.....            | 43 |
| 3.2.6 Model Inkrementalis..... | 43 |
| 3.2.7 Model Institusional..... | 43 |
| 3.3 Penutup.....               | 44 |
| 3.3.1 Rangkuman.....           | 44 |
| 3.3.2 Evaluasi.....            | 44 |
| 3.3.3 Daftar Pustaka.....      | 45 |

### **BAB 4 Penyusunan Agenda Setting**

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 4.1 Pendahuluan.....         | 46 |
| 4.1.1 Deskripsi Singkat..... | 46 |

|   |    |
|---|----|
| 4.1.2 Kompetensi Dasar.....   | 47 |
| 4.1.3 Indikator.....  | 47 |
| 4.2 Pembahasan.....   | 47 |
| 4.2.1 Masalah-Masalah Kebijakan Publik.....                                 | 47 |
| 4.2.2 Kategori Masalah.....   | 50 |
| 4.2.3 Isu Kebijakan.....  | 51 |
| 4.2.4 Agenda Kebijakan.....   | 53 |
| 4.2.5 Jenis-Jenis Agenda Kebijakan.....                                     | 58 |
| 4.2.6 Bagaimana Masalah-Masalah Publik Dirumuskan.....                      | 59 |
| 4.2.7 Tahapan Proses Penyusunan Agenda Kebijakan.....                       | 60 |
| 4.2.8 Bentuk Agenda Pemerintah.....   | 65 |
| 4.2.9 Hakikat Pembuatan Kebijakan Publik.....                               | 67 |
| 4.2.10 Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik.....                     | 68 |
| 4.2.11 Faktor-faktor yang Memengaruhi Pembuatan Kebijakan.....              | 70 |
| 4.2.12 Kesalahan Umum dalam Pembuatan Kebijakan.....                        | 71 |
| 4.2.13 Agenda Kebijakan Bagi Kasus Pernikahan Dini di Kabupaten Sleman..... | 72 |
| 4.3 Penutup.....  | 73 |
| 4.3.1 Rangkuman.....  | 73 |
| 4.3.2 Evaluasi.....   | 73 |
| 4.3.3 Daftar Pustaka.....   | 75 |

## **BAB 5 Formulasi Kebijakan**

|   |    |
|---|----|
| 5.1 Pendahuluan.....  | 76 |
| 5.1.1 Deskripsi Singkat.....                                | 76 |
| 5.1.2 Kompetensi Dasar.....                                 | 76 |
| 5.1.3 Indikator.....  | 76 |
| 5.2 Pembahasan.....   | 77 |
| 5.2.1 Pembentukan Kebijakan Versus Perumusan Kebijakan..... | 77 |
| 5.2.2 Hakikat Model Formulasi Kebijakan.....                | 78 |
| 5.2.3 Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik.....          | 79 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 5.2.4  | Tipologi Model Kebijakan Publik.....   | 80  |
| 5.2.5  | Komponen Formulasi Kebijakan.....  | 94  |
| 5.2.6  | Tahapan Perumusan Kebijakan.....   | 95  |
| 5.2.7  | Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan.....   | 97  |
| 5.2.8  | Penetapan Kebijakan.....   | 100 |
| 5.2.9  | Peran Civil Society Organization (CSO) dalam Perumusan Kebijakan Publik di Kabupaten Ponorogo..... | 101 |
| 5.3  | Penutup.....   | 102 |
| 5.3.1  | Rangkuman.....   | 102 |
| 5.3.2  | Evaluasi.....  | 103 |
| 5.3.3  | Daftar Pustaka.....  | 104 |
| <br><b>BAB 6 Aktor Kebijakan</b>                     |  |     |
| 6.1  | Pendahuluan.....   | 106 |
| 6.1.1  | Deskripsi Singkat.....   | 106 |
| 6.1.2  | Kompetensi Dasar.....  | 106 |
| 6.1.3  | Indikator.....   | 106 |
| 6.2  | Pembahasan.....  | 107 |
| 6.2.1  | Aktor dalam Perumusan Kebijakan.....   | 107 |
| 6.2.2  | Nilai-Nilai yang Berpengaruh dalam Pembuatan Keputusan.....  | 112 |
| 6.2.3  | Aktor dalam Implementasi Kebijakan.....  | 112 |
| 6.2.4  | Aktor-aktor kebijakan dalam pemerintahan di Indonesia.....   | 114 |
| 6.2.5  | Koordinasi Aktor dalam Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo.....                        | 115 |
| 6.2.6  | Sinergitas Aktor dalam Pemberdayaan Petani Padi melalui Program Manajemen Tanaman Sehat.....       | 117 |
| 6.3  | Penutup.....   | 118 |
| 6.3.1  | Rangkuman.....   | 118 |
| 6.3.2  | Evaluasi.....  | 118 |
| 6.3.3  | Daftar Pustaka.....  | 119 |
| <br><b>BAB 7 Jejaring Kebijakan (Network Policy)</b> |  |     |
| 7.1  | Pendahuluan.....   | 121 |
| 7.1.1  | Deskripsi Singkat.....   | 121 |
| 7.1.2  | Kompetensi Dasar.....  | 122 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.1.3 Indikator.....   | 122 |
| 7.2 Pembahasan.....  | 122 |
| 7.2.1 Pengertian Jejaring Kebijakan.....   | 122 |
| 7.2.2 Jenis-Jenis Jaringan Kebijakan.....  | 128 |
| 7.2.3 Landasan Filosofi dalam Membentuk Jejaring di Indonesia.....   | 130 |
| 7.2.4 Jaringan Aktor dalam Implementasi Kebijakan.....   | 131 |
| 7.2.5 Tahapan Jaringan Aktor.....  | 133 |
| 7.2.6 Jejaring Kebijakan Bagi Indonesia.....   | 135 |
| 7.2.7 Jejaring Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6<br>Tahun 2012 tentang Pengelolaan zSampah..... | 138 |
| 7.3 Penutup.....   | 140 |
| 7.3.1 Rangkuman.....   | 140 |
| 7.3.2 Evaluasi.....  | 140 |
| 7.3.3 Daftar Pustaka.....  | 141 |

## **BAB 8 Implementasi Kebijakan Publik**

|  |     |
|--|-----|
| 8.1 Pendahuluan.....   | 143 |
| 8.1.1 Deskripsi Singkat.....   | 143 |
| 8.1.2 Kompetensi Dasar.....  | 143 |
| 8.1.3 Indikator.....   | 143 |
| 8.2 Pembahasan.....  | 144 |
| 8.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan.....   | 144 |
| 8.2.2 Sejarah Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan.....   | 145 |
| 8.2.3 Pendekatan Rasional Top-Down dalam Implementasi Kebijakan.....   | 146 |
| 8.2.4 Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan.....   | 158 |
| 8.2.5 Model Bottom-Up.....   | 159 |
| 8.2.6 Model Hybrid.....  | 161 |
| 8.2.7 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan.....  | 161 |
| 8.2.8 Implementasi Kebijakan Program Beras Miskin (Raskin) di Desa Kejapanan<br>Kecamatan Gempol Kabupaten Pasuruan..... | 165 |
| 8.2.9 Implementasi Rekrutmen dan Seleksi Perangkat Desa di Kabupaten<br>Sidoarjo.....                                    | 166 |
| 8.3 Penutup.....   | 167 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 8.3.1 Rangkuman.....      | 167 |
| 8.3.2 Evaluasi.....       | 167 |
| 8.3.3 Daftar Pustaka..... | 168 |

## **BAB 9 Evaluasi Kebijakan Publik**

|   |     |
|---|-----|
| 9.1 Pendahuluan.....  | 171 |
| 9.1.1 Deskripsi Singkat.....  | 171 |
| 9.1.2 Kompetensi Dasar.....   | 171 |
| 9.1.3 Indikator.....  | 171 |
| 9.2 Pembahasan.....   | 172 |
| 9.2.1 Monitoring.....   | 172 |
| 9.2.2 Pemantauan Hasil-Hasil Kebijakan.....                               | 178 |
| 9.2.3 Evaluasi.....   | 184 |
| 9.2.4 Model Evaluasi Kebijakan.....                                       | 188 |
| 9.2.5 Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan.....                           | 189 |
| 9.2.6 Dimensi Evaluasi.....   | 190 |
| 9.2.7 Studi Evaluasi Kebijakan.....                                       | 191 |
| 9.2.8 Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik.....           | 194 |
| 9.2.9 Evaluasi Hasil dan Dampak Kebijakan.....                            | 197 |
| 9.2.10 Analisis Dampak Kebijakan.....                                     | 199 |
| 9.2.11 Perubahan dan Terminasi Kebijakan.....                             | 202 |
| 9.2.12 Efektivitas Pelayanan Kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat..... | 206 |
| 9.3 Penutup.....  | 208 |
| 9.3.1 Rangkuman.....  | 208 |
| 9.3.2 Evaluasi.....   | 209 |
| 9.3.3 Daftar Pustaka.....   | 210 |

## **BAB 10 Kebijakan Publik dalam Perspektif Islam**

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 10.1 Pendahuluan.....         | 213 |
| 10.1.1 Deskripsi Singkat..... | 213 |
| 10.1.2 Kompetensi Dasar.....  | 213 |
| 10.1.3 Indikator.....         | 213 |



|   |     |
|---|-----|
| 10.2 Pembahasan.....  | 213 |
| 10.2.1 Kebijakan Publik dalam Islam.....                          | 213 |
| 10.2.2 Tujuan Kebijakan dalam Islam.....                          | 214 |
| 10.2.3 Prinsip Utama Kebijakan Publik dalam Perspektif Islam..... | 215 |
| 10.2.4 Nilai Islam Universal dalam Kebijakan Publik.....          | 217 |
| 10.3 Penutup.....   | 218 |
| 10.3.1 Rangkuman.....   | 218 |
| 10.3.2 Evaluasi.....  | 218 |
| 10.3.3 Daftar Pustaka.....  | 220 |

## DAFTAR TABEL

|   |     |
|---|-----|
| Tabel. 9.1 Perbedaan Utama Diantara Empat Pendekatan Pemantauan.....    | 174 |
| Tabel9.2 Jenis-Jenis Tindakan Kebijakan dan Hasil Kebijakan.....        | 179 |
| Tabel9.3 Beberapa Indikator Sosial yang Representatif.....              | 180 |
| Tabel9.4 Perbedaan Tiga Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan Publik..... | 188 |

## DAFTAR GAMBAR

|  |     |
|--|-----|
| Gambar 1.1 Strategi Publik.....  | 3   |
| Gambar 2.1 Aliran Kontinentalis.....   | 25  |
| Gambar 2.2 Aliran Anglo-saxonis.....   | 26  |
| Gambar 2.3 Tahapan Kebijakan Publik.....   | 35  |
| Gambar 4.1 Proses Legislasi.....   | 63  |
| Gambar 4.2 Kuadran Keragaman Kebijakan Publik.....   | 64  |
| Gambar 4.3 Proses Perumusan Kebijakan Publik.....  | 65  |
| Gambar 5.1 Langkah-langkah pengambilan keputusan secara rasional.....                          | 81  |
| Gambar 5.2 Model Institusional.....  | 85  |
| Gambar 5.3 Model Elite Massa.....  | 86  |
| Gambar 5.4 Model Kelompok.....   | 87  |
| Gambar 5.5 Model Sistem Politik.....   | 88  |
| Gambar 6.1 Aktor dalam Proses Penyusunan Kebijakan.....  | 107 |
| Gambar 6.2 Aktor Perumusan Kebijakan.....  | 108 |
| Gambar 7.1 Jaringan Kesehatan Kota Perrow.....   | 125 |
| Gambar 7.2 Perbedaan Teori Koalisi Advokasi dengan Jejaring Kebijakan Publik di Indonesia..... | 135 |
| Gambar 7.3 Proses Pembentukan Jejaring Kebijakan di Indonesia.....                             | 136 |
| Gambar 7.4 Proses refraksi.....  | 137 |
| Gambar 8.1 Pendekatan Van Meter Van Horn.....  | 149 |
| Gambar 8.2 Pendekatan Edward III.....  | 153 |
| Gambar 8.3 Pendekatan Grindle.....   | 155 |
| Gambar 8.4 Pendekatan Mazmanian Sabatier.....  | 157 |
| Gambar 10.1 Perilaku Politik untuk Alokasi Nilai dalam Proses Pembuatan Kebijakan.....         | 214 |
| Gambar 10.2 Konsep Kesejahteraan dalam Pandangan Islam.....                                    | 215 |

# **BAB 1**

## **DEFINISI DAN KONSEP**

### **KEBIJAKAN PUBLIK**

#### **1.1 Pendahuluan**

##### **1.1.1 Deskripsi Singkat**

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu usaha atau kegiatan badan publik yang dilakukan untuk melaksanakan kewajiban administrasinya, sebagai pedoman atau pilihan. Secara praktis, kebijakan publik merupakan konsekuensi dari siklus politik yang diselesaikan dalam suatu tatanan pemerintahan negara, yang memuat langkah-langkah atau upaya yang harus dilakukan oleh otoritas publik sebagai kepala negara. Secara praktis, pengaturan publik tidak dapat dipisahkan dari pekerjaan dan kemampuan otoritas pemerintah yang disebut administrasi.

Kebijakan publik adalah pilihan yang membatasi individu pada tingkat kunci atau tata letak yang dibuat oleh pemegang kekuasaan publik. Sebagai pilihan yang mempersempit masyarakat pada umumnya, kebijakan publik harus dibuat oleh para ahli politik, khususnya individu yang mendapat perintah dari masyarakat pada umumnya atau individu, pada umumnya melalui siklus pemilu hingga tindak lanjut bagi individu. Selain itu, strategi publik akan dijalankan oleh organisasi negara yang dikendalikan oleh administrasi otoritas publik.

Titik fokus utama dari kebijakan publik di negara-negara saat ini adalah administrasi publik, yaitu semua yang mungkin dilakukan oleh negara untuk mengikuti atau bekerja pada kepuasan pribadi individu. Menyesuaikan tugas negara yang memiliki komitmen untuk menawarkan jenis bantuan publik dengan pilihan untuk mengumpulkan biaya dan membebankan; dan menyesuaikan pertemuan yang berbeda di arena publik dengan berbagai kepentingan dan mencapai ketertiban yang dilindungi.

Secara eksperimental, masalah yang berhubungan dengan pengaturan publik sangat membingungkan. Kekhasan kebijakan publik tidak hanya pada siklus definisi atau cara bagaimana substansi strategi publik dituangkan dan dijalankan, tetapi juga mencakup efek atau konsekuensi dari pendekatan publik. Oleh karena itu, selama waktu yang dihabiskan untuk merencanakan kebijakan publik, tidak hanya memberikan serangkaian keputusan atau standar yang harus dipatuhi, tetapi juga harus diimbangi dengan kemampuan untuk mengharapkan efek dan saran, termasuk kemampuan responsif kebijakan publik.

Penataan publik harus memiliki opsi untuk memenuhi berbagai kepentingan. Kebijakan publik juga harus memiliki pilihan untuk menggabungkan berbagai kepentingan tersebut menjadi sebuah item kebijakan yang perlu, kritis, dan mendorong upaya untuk memilah kepentingan yang lebih luas. Pengaturan publik berkonsentrasi pada melihat untuk mensurvei hipotesis dan siklus bersama yang terjadi dalam pendekatan terbuka. Bisa dikatakan bahwa pendekatan publik tidak dapat dipisahkan dari jalannya pengembangan strategi. Dengan cara ini, salah satu tujuan penyelidikan kebijakan publik adalah membedah sedikit demi sedikit cara yang paling umum untuk meringkaskan pendekatan publik sehingga pendekatan publik tertentu dipahami. Tahapan-tahapan tersebut diringkas sebagai proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahap selama waktu yang dihabiskan untuk membentuk kebijakan publik mengandung kemajuan dan teknik yang lebih pasti. Tahapan-tahapan yang terlibat menyebabkan kebijakan publik memiliki keunggulan dan hasil yang berbeda dari adanya siklus, khususnya untuk entertainer pembuatan aransemen publik.

Pada Bab 1 ini mempelajari Definisi dan Konsep Kebijakan Publik yang meliputi Pengertian Kebijakan, Tingkatan Kebijakan, Aspek-Aspek Penting dalam Kebijakan Publik, Materi dan Substansi Kebijakan, Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik, Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik,

Ruang Lingkup Kebijakan Publik, Kebijakan Publik dalam Ilmu Administrasi Publik, Kebijakan Publik di Indonesia.

## **1.1.2 Kompetensi Dasar**

Mendeskripsikan Definisi dan Konsep Kebijakan Publik.

### **1.1.3 Indikator**

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Kebijakan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tingkatan Kebijakan
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aspek-Aspek Penting dalam Kebijakan Publik
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Materi dan Substansi Kebijakan
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Ruang Lingkup Kebijakan Publik
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep Kebijakan Publik dalam Ilmu Administrasi Publik
9. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kebijakan Publik di Indonesia

## **1.2 Pembahasan**

### **1.2.1 Pengertian Kebijakan**

Kebijakan publik terdiri atas dua kata, yaitu kebijakan dan publik. Kebijakan diartikan menjadi sebuah pernyataan yang menjadi pedoman dasar sebuah tindakan, menjadi arah tujuan sebuah tindakan tertentu, suatu struktur kegiatan atau sebuah rencana tertentu (United Nations : 1975). Menurut Anderson (1984), kebijakan adalah suatu tindakan yang memiliki tujuan dan diikuti oleh seorang aktor atau sekelompok aktor dalam menangani masalah atau masalah yang menjadi perhatian. Sedangkan menurut Islamy (2009), kebijaksanaan jelas memiliki arti yang berbeda dengan kebijakan . Policy memiliki arti Kebijakan yang tidak sama artinya dengan wisdom yang berarti Kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.

Publik mengandung muatan aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama (Robbins : 2006). Konsep publik dalam perkembangan ilmu administrasi publik menurut Frederickson (2002) memiliki makna yang lebih luas dari government. Luasnya konsep ini berimplikasi pada kajian-kajian mengenai nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan, etika, patriotisme, dan responsiveness menjadi kajian penting disamping kajian mengenai nilai-nilai efisiensi dan efektivitas.

Selanjutnya diperoleh pengertian kebijakan publik menurut Dye (2005) yaitu sebagai segala pemerintah berhak memilih untuk melakukan atau tidak melakukan. Pengertian ini memiliki penekanan bahwa kebijakan publik ialah bentuk suatu tindakan serta bukan sebuah pernyataan yang dikehendaki oleh pemerintah atau pejabat publik. Pemerintah memiliki hak untuk memilih melakukan atau tidak melakukan kebijakan tersebut. Ketika pemerintah memilih untuk tidak melakukan kebijakan itu juga dapat disebut sebuah kebijakan dikarenakan pemerintah memiliki alasan khusus untuk tidak melakukan kebijakan tersebut. Ketika sebuah kebijakan dipilih untuk dilaksanakan maka alasan utamanya yaitu kebijakan tersebut memiliki banyak manfaat bagi kehidupan bersama dan tidak menimbulkan kerugian bagi warga, hal itulah yang harus menjadi pertimbangan utama kebijakan publik tersebut dipilih untuk dilaksanakan.

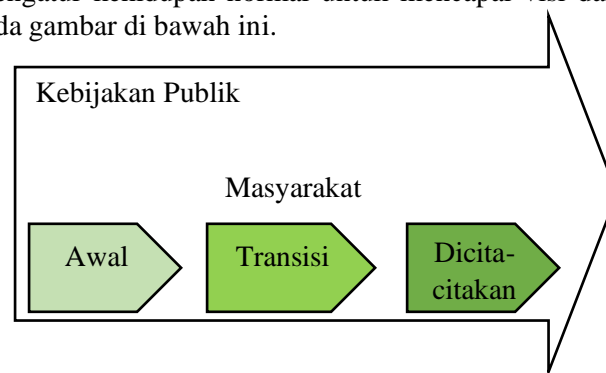
Menurut Easton (1965) kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat. Sedangkan Anderson (1970) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Anderson mengimplikasikan kebijakan publik yaitu sebagai berikut :

1. Setiap pendekatan harus memiliki poin atau tujuan tertentu yang ingin dicapai;
2. Strategi terdiri dari serangkaian langkah atau contoh kegiatan yang diprakarsai oleh otoritas pemerintah;
3. Pengaturan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh otoritas publik dan bukan apa yang diyakini atau perlu dilakukan oleh otoritas publik;
4. Strategi bisa positif atau negatif; dan
5. Pendekatan publik dalam struktur positifnya bergantung pada regulasi dan bersifat definitif.

Makna kebijakan publik menurut pandangan Anderson (1970) adalah :

1. Strategi publik dilakukan oleh seorang entertainer (pemimpin, misalnya pengumuman resmi) atau berbagai entertainer (kepala dan regulatif, misalnya peraturan dan eksekutif hukum untuk melihat peraturan materi, dll) bahkan pada masa pemerintahan (administrasi). ) penghibur non-legislatif, misalnya, yayasan dan kawasan rahasia Asosiasi administrasi komunitas (asosiasi administrasi wilayah lokal), komunikasi umum, perguruan tinggi, dll juga diingat untuk siklus pengaturan seperti strategi pada 'pembangunan yang berkelanjutan'
2. Sebagai kelanjutan dari kegiatan pemerintahan yang mempunyai alasan tertentu, misalnya untuk mengatasi persoalan-persoalan tertentu, yang bergantung pada prinsip-prinsip hukum yang bersifat memaksa (definitif), menyiratkan bahwa sangat penting untuk dipatuhi oleh perkumpulan-perkumpulan yang bersangkutan, untuk mengalahkan pihak-pihak tertentu. masalah.

Menurut Abidin (2004:23), pengaturan publik tidak eksplisit dan ketat, namun luas dan terletak pada lapisan-lapisan esensial. Oleh karena itu, pendekatan publik bertindak sebagai prinsip dasar untuk pengaturan dan pilihan eksplisit di bawahnya. Strategi publik yang dibuat oleh otoritas publik diharapkan dapat mengatur kehidupan normal untuk mencapai visi dan misi yang disepakati, seperti yang ditunjukkan pada gambar di bawah ini.



Gambar 1.1: Strategi Publik (Abidin,2004)

Gambar di atas menunjukkan bahwa strategi publik sebagai administrasi pencapaian tujuan yang dapat diukur. Menurut Nugroho (2004:52), pendekatan publik tidak berarti sederhana untuk dilakukan, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan karena strategi publik mencakup isu-isu legislatif. Dilihat dari sebagian pandangan para ahli tersebut, pada dasarnya strategi terbuka dilakukan oleh otoritas publik sebagai kegiatan pemerintah. Strategi publik, terlepas dari apakah yang akan

dilakukan untuk mencapai sesuatu memiliki alasan tertentu. Pengaturan publik direncanakan untuk membantu daerah setempat. Ada begitu banyak implikasi yang terkandung dalam kata publik, namun sesuatu yang signifikan disarankan, khususnya dalam kata publik itu harus dikaitkan dengan kepentingan umum, kepentingan umum, keuntungan individu atau kepentingan umum. Itulah sebabnya pengaturan publik tidak diartikan sebagai Kebijakan Negara tetapi strategi terbuka, karena pendekatan publik harus ditempatkan pada kepentingan umum.

Tujuan dari kebijakan publik adalah keseluruhan kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk mencapai hasil tertentu yang diantisipasi oleh masyarakat umum sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik adalah keputusan kegiatan yang sah dan nyata karena kebijakan publik dibuat oleh organisasi yang memiliki keaslian dalam kerangka otoritas publik. Kemudian, pada saat itu, kebijakan publik sebagai spekulasi adalah pendekatan yang dibuat berdasarkan hipotesis, model atau teori sehubungan dengan keadaan dan hasil logis. Strategi umumnya terletak pada anggapan tentang perilaku. 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.

Sebagaimana ditunjukkan oleh Abidin (2004: 56-59), pada umumnya pengaturan yang khusus memiliki kebutuhan penanganan yang serupa. Tidak diatur oleh kegiatan penyarangan melalui berbagai standar. Standar yang menyertainya dapat digunakan dalam memutuskan pendekatan.

1. Viability, memperkirakan tujuan elektif yang dicapai dengan pengaturan elektif dapat menciptakan tujuan akhir yang ideal.
2. efektif, aset yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai..
3. Memadai, suatu strategi dapat mencapai hasil normal dengan aset yang dapat diakses.
4. Adil.
5. Reply, kebijakan dibuat untuk menyikapi isu-isu yang ada pada pertemuan atau isu tertentu di mata publik.

Menurut Suharno, kebijakan publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Kebijakan publik adalah jumlah aktivitas yang lebih besar yang mendorong suatu tujuan daripada cara berperilaku atau aktivitas yang tidak teratur dan tidak terencana. Strategi publik dalam kerangka politik mutakhir merupakan kegiatan yang tersusun.
- b. Kebijakan pada dasarnya terdiri dari kegiatan yang saling terkait dan dirancang yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh otoritas pemerintah dan bukan merupakan pilihan bebas.
- c. Kebijakan berkaitan dengan apa yang sebenarnya dilakukan oleh otoritas publik di bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin positif, bisa juga negatif, mungkin termasuk pilihan otoritas pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak mengambil langkah apa pun dalam masalah yang memerlukan mediasi pemerintah.

Sedangkan ciri-ciri kebijakan publik menurut Wahab adalah berikut :

1. Kebijakan dibedakan dengan keputusan, kebijakan tidak dapat semata-mata tidak disamakan dengan administrasi.
2. Kebijakan menggabungkan cara berperilaku dan asumsi, kebijakan menggabungkan kelambanan atau kelambanan
3. Kebijakan sebagai suatu peraturan memiliki hasil akhir yang harus dicapai, setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu, baik yang tegas maupun yang pasti.
4. Kebijakan muncul dari siklus yang terjadi dalam jangka panjang
5. Kebijakan menggabungkan antara koneksi otoritatif dan intra-hierarki
6. Kebijakan publik, meskipun tidak elit, menyangkut pekerjaan vital instansi pemerintah.

7. Susunannya digambarkan atau dicirikan secara abstrak..

Kebijakan publik memiliki beberapa macam karakteristik, sifat dan ciri khas sendiri. Karakteristik tersebut di antaranya yakni:

1. Model dalam kebijakan harus lugas dan jelas (clear)
2. Ketepatan dalam mengenali bagian-bagian dari isu-isu kebijakan (exact)
3. Dapat ditransmisikan
4. Upaya langsung untuk memahami kebijakan publik dengan lebih baik (wajar)
5. Memberikan klarifikasi dan mengantisipasi hasil (outcomes)

### 1.2.2 Tingkatan Kebijakan

Tiga tingkatan yang membedakan pada kebijakan publik menurut Abidin (2004: 31-33) yaitu:

1. Kebijakan publik adalah rencana yang menjadi suatu standar atau aturan pelaksanaan, baik positif maupun negatif, yang mencakup seluruh wilayah atau pemerintahan yang bersangkutan.
2. Kebijakan eksekusi adalah teknik yang menggambarkan suatu metodologi umum. Untuk tingkat pusat, peraturan informal tentang pelaksanaan pedoman
3. Kebijakan khusus adalah sistem utilitarian yang termasuk dalam metodologi eksekusi.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1997) menyampaikan tingkatan kebijakan secara teknik adalah dibawah ini:

1. Lingkup Nasional
  - a. Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah pengaturan negara yang merupakan prinsip dan kunci dalam mencapai tujuan publik/negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden, dan DPR disetujui untuk memutuskan pengaturan umum. Pendekatan publik yang tertuang dalam undang-undang dan pedoman dapat berupa UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

- b. Kebijakan Umum

Kebijakan umum merupakan kebijakan seorang kepala Negara (Presiden) dimana Presiden bertindak menjadi pelaksana Undang-undang dasar, Ketetapan MPR, Undang-undang guna mencapai tujuan nasional yang hendak dicapai. Kewenangan Presiden adalah untuk membuat ketetapan kebijakan umum. dimana kebijakan umum tersebut dapat berupa PP atau peraturan Presiden, Keputusan Presiden serta Instruksi Presiden.

- c. 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.

- d. Lingkup Wilayah Daerah

- a. 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.

b. Kebijakan Pelaksanaan

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

- 1) kebijakan pelaksanaan desentralisasi adalah pengakuan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah.
- 2) kebijakan pelaksanaan dekonsentrasi adalah pelaksanaan pendekatan publik di kabupaten.
- 3) kebijakan pelaksanaan gotong royong (medebewind) adalah pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah.

Berikut ini yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan, antara lain:

1. dalam hal desentralisasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota
2. Untuk dekonsentrasi adalah Gubernur/Bupati/Walikota
3. Dalam rangka gotong royong adalah Gubernur/Bupati/Walikota
4. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan sebagaimana Keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota
5. tentang pelaksanaan dekonsentrasi dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota

### **1.2.3 Makna Penting Kebijakan Publik**

#### **1. Kebijakan sebagai Suatu Konsep**

Makna yang berbeda dari gagasan kebijakan (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Dye (Mulyadi, 2010: 33) bahwa strategi adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh otoritas publik untuk dilakukan atau tidak dilakukan (kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh administrasi. ). Selain itu, menurut Bullock et al. (PKP2A I LAN, 2009:11), untuk dikenal sebagai strategi, suatu pilihan harus diikuti dengan melakukan langkah-langkah kegiatan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Akibatnya, strategi sebagai ide menggabungkan yang menyertainya.

1. Batasan, suatu kebijakan di dalamnya mengandung pengaturan-pengaturan khusus yang membuat perbedaan yang membatasi, baik di dalam maupun di luar pendekatan pencipta.
2. Motivasi di balik kebijakan adalah untuk mencapai tujuan tertentu atau menaklukkan masalah tertentu.
3. Pilihan, untuk melakukan atau menghindari sesuatu.
4. Sebuah kursus melaksanakan hal-hal yang masih di udara

Mengingat dua sentimen di atas, kebijakan memiliki kepentingan alternatif dari pilihan. Kebijakan pada dasarnya merupakan konsekuensi dari interaksi dinamis yang harus dilingkari kembali ke eksekusi pilihan. Dengan cara ini, dapat dikatakan bahwa setiap kebijakan adalah pilihan, sedangkan pilihan sebenarnya bukan kebijakan (jika tidak dilakukan). Sejauh pelaksanaan, layak untuk memuat suatu kegiatan bergerak ke arah tindak lanjut dengan sesuatu atau untuk menghindari sesuatu.

Sementara itu, penilaian alternatif dikomunikasikan oleh Mustopadidjaja (1994: 9) yang berpendapat bahwa masalah eksekusi "terlepas dari segalanya", pilihan untuk dikenal sebagai kebijakan, harus ditemukan berkaitan dengan "kerangka kebijakan" yang lebih luas. ", seperti tingkat kontribusi hierarkis. pemimpin selama waktu yang dihabiskan untuk melaksanakan pengaturan mereka. Dibandingkan secara eksplisit dengan gagasan kebijakan publik, rencana definisi tersebut dilengkapi

dengan pilihan yang diterima oleh otoritas publik sebagai pihak yang disetujui dalam menyelenggarakan pemerintahan dan kemajuan negara (PKP2A I L A N, 2010:112).

Mencermati kekhasan eksperimental yang sering terjadi dalam organisasi pemerintahan, dalam setting ini pencipta pada umumnya akan melihat batasan-batasan kebijakan secara relevan seperti yang diungkapkan oleh Mustopadidjaja (1994: 9) bahwa sebuah pilihan sebenarnya bukanlah sebuah kebijakan. Hal ini sah-sah saja karena untuk menjadi sebuah kebijakan, harus ditindaklanjuti dengan memberikan sanksi atas pilihan tersebut. Kebijakan dijalankan atau tidak sangat bergantung pada bagaimana administrasi pelaksanaannya. Masih tentang mencari tahu, Anderson (Tachjan, 2008:16) mengungkapkan bahwa, "Kebijakan publik adalah pendekatan yang dibuat oleh badan dan otoritas pemerintah." Untuk situasi ini, kebijakan publik dinyatakan sebagai pendekatan yang dibuat oleh organisasi dan otoritas pemerintah. Rencana ini memberikan klarifikasi bahwa kebijakan publik dibuat oleh otoritas publik sebagai asosiasi yang memiliki posisi untuk menyebabkannya serta yang formal memiliki kemampuan yang sah untuk dieksekusi.

## **2. Kebijakan Publik Merupakan Produk Pemerintah**

Keban (2004:55) memaknai bahwa kebijakan publik harus dilihat dari ide filosofis, sebagai item, sebagai interaksi, dan sebagai sistem. Sebagai ide filosofis, kebijakan adalah sekelompok standar, atau kondisi yang diinginkan, sebagai item, kebijakan dipandang sebagai perkembangan tujuan atau proposal, dan sebagai interaksi, kebijakan dipandang sebagai cara di mana asosiasi dapat mengetahui apa umumnya diantisipasi itu. khususnya proyek dan sistem dalam menyelesaikan item mereka, dan sebagai struktur, strategi adalah kursus tawar-menawar dan diskusi untuk merencanakan masalah dan teknik untuk pelaksanaan.

Para ahli kebijakan memiliki pemahaman yang sama, bahwa kebijakan publik adalah hasil dari otoritas publik (menghitung dasar-dasar pemerintahan) yang direncanakan untuk memberikan bimbingan dan arahan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan yang berhubungan dengan cara yang paling umum untuk mengendalikan pemerintah ( menghitung masalah yang berhubungan dengan administrasi). dengan daerah/penduduk setempat). Sementara itu, penataan publik harus lengkap, artinya berfokus pada berbagai hal yang mungkin berdampak atau terpengaruh olehnya.

Ada lima hal yang berhubungan dengan pendekatan publik. Awalnya, gerakan yang terletak objektif atau objektif harus menjadi kekhawatiran utama dari cara berperilaku atau peristiwa yang tidak terduga. Kedua, strategi adalah contoh model kegiatan otoritas pemerintah dalam kaitannya dengan pilihan opsional mereka secara mandiri. Ketiga, strategi harus memasukkan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pembuat undang-undang, atau apa yang mereka katakan akan mereka lakukan. Keempat, jenis strategi publik dalam struktur positifnya tergantung pada pengaturan dan spesialis yang sah. Alasan pengaturan publik adalah untuk mencapai bantuan pemerintah publik melalui item pendekatan yang dilakukan oleh otoritas publik.

Kebijakan publik adalah produk pemerintah yang melibatkan unsur politik dalam mewarnai kebijakan yang dihasilkan. Pembuatan kebijakan publik bukanlah proses yang instan, dimana pemerintah harus menjangkir isu-isu krusial yang terjadi di masyarakat. Selanjutnya isu-isu ini menjadi embrio untuk masalah publik, jika permasalahan ini terus menjadi perhatian khalayak maka dapat diangkat menjadi agenda untuk dirumuskan (formulasi). Pada proses formulasi inilah terjadi tarik-menarik diantara partai politik yang ada. Sehingga untuk membuat suatu produk kebijakan memerlukan proses yang panjang dengan waktu dan biaya yang tidak sedikit hingga kebijakan tersebut ditetapkan. Menjadi persoalan jika dominasi politik pada saat proses pembuatan kebijakan tidak proporsional. Kebijakan publik memang sarat dengan kepentingan politik golongan atau kelompok, namun proporsionalitas kepentingan dan harmoni menjadi sesuatu yang sangat penting diperhatikan untuk menghasilkan kebijakan yang baik. Kebijakan

yang baik bukan sebuah kebijakan yang dihasilkan dengan suara mayoritas sederhana (50 +1), bukan pula dengan mayoritas mutlak atau aklamasi karena ia hanya cara untuk mengambil keputusan.

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang diambil melalui sebuah sistem yang baik dan proses yang baik pula. Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut.

### **3. Elemen-Elemen dalam Sistem Kebijakan Publik**

Memang tidak mudah untuk menerapkan atau menjalankan kebijakan. Mengingat alam dapat memiliki konsekuensi yang luas, baik bagi otoritas publik maupun daerah, proses penataan publik dalam perinciannya perlu fokus pada iklim. Terkait siklus ini, Dunn (PKP2A ILAN, 2009:13) merencanakan tiga komponen penting dalam kerangka kebijakan publik, khususnya sebagai berikut.

1. Iklim kebijakan, khususnya kondisi dasar atau peristiwa yang mengarah pada munculnya “isu pendekatan (isu)”, yang berdampak dan dipengaruhi oleh pelaku pendekatan dan strategi.
2. Kebijakan publik, khususnya pilihan atas sejumlah atau rangkaian keputusan yang saling terkait (menghitung pilihan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh kantor pemerintah atau tempat kerja dan direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu.
3. Mitra kebijakan, yaitu orang atau perkumpulan tertentu yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pilihan pemerintah.

### **4. Aspek-Aspek yang Berkaitan dengan Sistem Kebijakan Publik**

Burdock (Suaib, 1998) menyatakan perlunya fokus pada sudut-sudut yang berhubungan dengan kebijakan. Menurut Burdock, ada tiga sudut pandang pendekatan yang harus dipikirkan, khususnya sebagai berikut.

1. Sudut pandang otentik. Perubahan kebijakan terjadi sehubungan dengan pendekatan yang telah dibuat sebelumnya.
2. Perspektif alam. Pendekatan publik tidak dapat dipisahkan dari dampak iklim, lebih spesifiknya ketika strategi disusun dan dijalankan.
3. Perspektif kelembagaan. Strategi publik akan terus-menerus terhubung dengan organisasi/lembaga yang berbeda.

Meskipun sudut-sudut signifikan yang dikemukakan di atas memiliki berbagai gagasan, relevan ada kesamaan dalam pandangan, khususnya iklim, materi kebijakan, dan asosiasi/yayasan (pengusul-mitra; investor). Ketiga sudut pandang ini saling berhubungan dan saling terkait satu sama lain.

Secara observasi iklim berdampak pada interaksi dan elemen strategi publik. Penataan publik secara normatif akan mengatur siklus kerjasama yang seharusnya dilakukan oleh masyarakat umum sesuai dengan pertemuan yang berbeda. Iklim dibagi menjadi dua batas. Pertama-tama, batas-batas ruangan sebagai iklim dalam (interior) dan luar (outside). Kedua, iklim dibatasi oleh waktu, khususnya: perspektif yang dapat diverifikasi dan sudut-sudut yang tertata rapi.

Iklim dalam (inside) pengaturan kebijakan publik dalam pembicaraan ini menyangkut iklim pengusulan kebijakan atau asosiasi pengendali yang mengingat kekuasaan dan kewenangannya berperan dan mampu sebagai pencipta pengaturan. Iklim luar (outer) dalam pembicaraan pendekatan publik mengkhawatirkan pihak-pihak di luar asosiasi yang kepentingan dan pekerjaannya akan langsung terkena dampak atau akibat dari pengaturan tersebut.

Terlepas dari iklim sejauh kebutuhan ruang, kebijakan publik juga harus fokus pada iklim tentang waktu. Di dalam sedapat mungkin, sudut-sudut autentik cukup berarti untuk dipertimbangkan sebagai alasan untuk menentukan kebijakan dengan tujuan agar dalam pelaksanaannya tidak ada halangan/keharusan. Sehubungan dengan sudut pandang arah masa depan (advanced terletak), tidak hanya

untuk mengatasi (membuat karena) masalah yang ada atau sedang terjadi, tetapi juga harus memiliki pilihan untuk mengharap dan meramalkan kenyamanan kepentingan dari sini.

### **1.2.4 Materi Substansi Kebijakan**

Materi atau substansi kebijakan, menurut Jones (PKP2A ILAN, 2017), merupakan salah satu sudut pandang yang lebih penting bagi suatu pengaturan, mengingat substansi mendasar untuk jenis kepentingan pihak-pihak pengaturan publik sebagai ciri pengelolaan kebijakan, baik pada prinsip dan praktiknya, secara positif tidak akan terlepas dari dampak kepentingan perkumpulan-perkumpulan yang bersangkutan atau yang terlibat di dalamnya. Selanjutnya, dalam substansi ini, penting untuk berkumpul secara ideal untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut.

Sesuai Lasswell dan Kaplan (Abidin, 2004:21), kebijakan merupakan sebuah sasaran yang harus dituju. kebijakan sebagai program yang diperluas mengenai tujuan, nilai, dan praktik. Satu lagi penilaian tentang kebijakan menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewit adalah pilihan yang menuntut cara berperilaku yang stabil dan pengulangan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan.

Faktor-faktor dalam pembentukan kebijakan pada dasarnya dapat dianggap sebagai komponen dasar pengaturan tentang hal-hal yang mencerminkan kebutuhan untuk pemikiran yang masuk akal, kontribusi kelembagaan, dan formalisasi siklus atau sistem yang harus diambil dalam struktur pembuatan kebijakan. Menyinggung penilaian Jones (1976) bahwa dalam pandangan yang wajar, faktor-faktor yang harus dilihat dalam kesiapan suatu kebijakan adalah sebagai berikut.

1. Wawasan/Definisi  
Substansi/materi penyusunannya harus dimaknai secara jelas, termasuk landasan dan isu-isu yang mendorong perlunya mengangkat pemikiran pendekatan. Diyakini bahwa definisi yang tegas dan tegas tidak akan menimbulkan berbagai kesan terhadap substansi kebijakan.
2. Agregasi  
Bedakan tingkat dan jumlah pertemuan berbeda yang akan dipengaruhi oleh kebijakan. Materi kebijakan harus memiliki opsi untuk memenuhi kepentingan yang berbeda dari mitra dan investor dengan cara, keseriusan, dan kebutuhan yang sesuai dan adil.
3. Organisasi/Lembaga  
Untuk situasi ini, penting untuk fokus pada catatan para pelaku (pembuat kebijakan) yang terlibat dalam mengusulkan suatu pendekatan. Rekomendasi kebijakan harus sesuai dengan kewenangan dan kewenangan organisasi/asosiasi pengusul.
4. Agenda Setting  
Kebijakan atau sistem yang diambil dalam mencapai status rencana (dari pemikiran hingga pencapaian status rencana). Sosialisasi dan asimilasi kepada mitra dan investor harus dilakukan sejak proses perincian, percakapan, hingga pembatasan kebijakan. Hal ini penting untuk membatasi kekecewaan dan berbagai pemahaman.
5. Formulasi  
Untuk situasi ini, beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah organisasi yang mengusulkan kebijakan, sumber informasi/data termasuk aksesibilitas rencana keuangan, premis yang sah yang digunakan sebagai semacam perspektif, dan sistem untuk memutuskan kebijakan. Dalam perincian penataan, kepentingan sektoral dan citra diri harus dibatasi. Perusahaan pengusul (pencipta strategi) harus fasih dan memiliki minat total berkaitan dengan tugas administrasi mereka.

### **1.2.5 Kebijakan Publik dan Kepercayaan Publik**

Keadaan yang membantu dalam suatu susunan organisasi pemerintahan (state organization). Oleh karena itu, ia akan memverbalisasikan nilai, standar, dan moral sebagai alasan etis untuk praktik pemerintah. Demikian pula, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan strategi ini juga merupakan variabel lain yang tidak dapat diabaikan.

Elemen-elemen ini akan diuraikan dalam jenis total strategi. Mulyadi (2009:43) berpendapat bahwa pembuatan dan perincian pendekatan berkaitan dengan cara yang paling umum untuk membedakan dan membedah kualitas yang berkembang dan tumbuh di mata publik, kemudian dengan pengaturan ini akan memutuskan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan lokal, daerah. Setiap strategi tidak hanya mengharapkan adanya keselarasan antara berbagai kepentingan, tetapi juga perlu bekerja sebagai penyedia yang layak. Untuk merencanakan strategi publik dengan tepat, ada variabel lain yang berlaku yang dapat mempengaruhinya, khususnya masalah kepercayaan. Dalam percakapan ini, pencipta akan menyebutnya sebagai kepercayaan terbuka, untuk menjadi publik tertentu diuraikan secara luas sehubungan dengan pertemuan yang dimaksud dan disarankan oleh pengaturan yang pemahamannya disesuaikan dengan percakapan yang relevan.

Sebagai alasan untuk memahami pentingnya orang pada umumnya, mengacu pada penilaian Inu Kencana (Mulyadi, 2009: 33), bahwa masyarakat umum adalah berbagai orang yang bersama-sama memiliki perenungan, perasaan, harapan, cara pandang, dan kegiatan yang benar dan besar dalam terang standar mereka berbagi, memiliki. Selain itu, sehubungan dengan percakapan ini, istilah publik dipisahkan menjadi dua bagian, yaitu sebagai berikut.

1. Terbuka ke dalam, yaitu pihak yang membuat, melaksanakan, dan mengendalikan, serta menilainya.
2. Publik eksternal, mencakup wilayah lokal yang lebih luas yang tertarik dan terlibat dalam pengaturan terbuka.

Kebijakan publik dan kepercayaan publik merupakan aspek yang saling terkait. Keterkaitan antara keduanya akan mempengaruhi kelangsungan kebijakan dan kebermanfaatannya bagi publik. Kelangsungan pendekatan publik akan diakui sebagai kelancaran pelaksanaan tugas administrasi, penyusunan organisasi metodis, mal-organisasi rendah, instrumen lugas, dan mudah dilaksanakan. Sementara itu, keberdayaan publik akan tersirat jenis pandangan tipikal strategi, kesederhanaan pemahaman dan pelaksanaan pengaturan, dan batas penyampaian yang tinggi dari pengaturan sebagai contoh (desain) yang diharapkan untuk mengatasi masalah.

Keadaan publik yang bermanfaat bagi suatu kebijakan akan menjadi kaitan yang kuat bagi pendekatan tersebut, begitu juga sebaliknya. Kemudian lagi, kepercayaan yang terbuka lebar akan berdampak pada kebijakan dan bantuan publik. Pada saat publik tidak lagi percaya pada pemerintah, maka kebijakan akan sulit dijalankan dengan tepat. Batas penyampaian populasi umum akan rendah, dan apa yang mungkin terjadi adalah ketidakpedulian dan menyimpulkan kebijakan, dan terlebih lagi tidak ada konsistensi atau konsistensi yang benar untuk terbentuk.

Dalam keadaan seperti ini, segala jenis kebijakan yang dibuat-buat akan terus dibenahi. Isu lainnya adalah di mana publik internal tidak benar-benar mempercayai masyarakat umum (publik eksternal). Masyarakat umum (eksternal) akan terus dianggap sebagai pihak yang harus terus-menerus diarahkan secara resmi, publik yang kacau, mengerikan kewajiban, individualistis dan egosentris, dll. Keadaan seperti itu tentu akan membuat para pembuat kebijakan terjebak dalam formalistik, terperinci, dan penalaran yang teguh dalam pengaturan perencanaan. Efek yang muncul adalah substansi yang pasti dari kebijakan yang pada akhirnya menjadikan sifat unbending dan unbending nature dalam pelaksanaannya.

Kecenderungan keraguan dari kedua pemain dalam siklus perincian kebijakan terbuka ini tidak boleh dibiarkan mengalir dengan arus tanpa upaya untuk menghentikannya. Dalam membentuk kebijakan, tidak boleh didasarkan pada alasan "negatif". kebijakan harus dipikirkan dengan lingkungan yang objektif ketika kebutuhan mungkin muncul, baik otoritas publik maupun daerah setempat, tentang sesuatu yang paling menguntungkan mereka.

Otoritas publik dan masyarakat harus saling "introspeksi" agar kepercayaan antara keduanya dapat terjalin dengan baik. Oleh karena itu, otoritas publik harus memiliki pilihan untuk menunjukkan dan mengembangkan metodologi yang layak untuk membangun kepercayaan terbuka yang tinggi. Pemerintah yang solid, organisasi yang ahli, masyarakat yang terinformasi, akan menjadi area kekuatan bagi jiwa dan raga untuk fondasi kebijakan publik yang menarik. Keduanya harus memiliki pilihan untuk menunjukkan kewajiban, tanggung jawab, dan kewajiban yang tinggi seperti yang ditunjukkan oleh kemampuan mereka.

Di tengah daruratnya kepercayaan publik terhadap otoritas publik yang begitu tinggi, tidak sulit untuk memiliki pilihan untuk memahami, memahami, dan menjalankan item kebijakan publik. Dengan demikian, pembuat kebijakan harus memiliki pilihan untuk memahami keadaan ekologis mereka dengan baik. Pendekatan publik pada dasarnya dilakukan untuk menangani isu-isu publik yang berbeda. Penataan tersebut memerlukan kegiatan publik, khususnya melalui kebijakan setting dan lay out (Dunn, 1994: 58). Oleh karena itu, kelangsungan hidup suatu kebijakan (bila dijalankan) tidak dapat dipisahkan dari ada atau tidak adanya kepercayaan publik terhadap otoritas publik sebagai pembuat kebijakan dalam proses penyusunan rencana.

Upaya untuk mendapatkan kepercayaan publik harus dilakukan sejak proposisi atau rancangan kebijakan dibuat. Harapan dan tujuan dari persyaratan dan keuntungan masyarakat adalah salah satu tahap penting untuk menghasilkan pendekatan publik yang menarik. Selanjutnya, ada aturan yang harus dilihat untuk membangun kepercayaan publik, khususnya:

1. Kebijakan publik harus dipikirkan sebagai hasil dari kebutuhan daerah/publik lokal untuk mengatasi masalah publik mereka (kewajiban);
2. Kebijakan publik harus dimasukkan dengan mempertimbangkan kualitas publik yang dominan;
3. Substansi/materi kebijakan publik harus memiliki pilihan untuk mewajibkan keseimbangan berbagai kepentingan secara relatif, tujuan dan adil;
4. Kebijakan publik juga harus mengantisipasi dan mengantisipasi pergantian peristiwa di masa depan;
5. Pada tingkat pelaksanaan, pendekatan publik harus diterapkan secara andal, tak tergoyahkan dan akuntabel, dan mengikat semua individu yang terlibat secara dekat tanpa kualifikasi;
6. Adanya proses asimilasi dan sosialisasi yang serius dengan tujuan agar pemahaman dan kesan publik terhadap kebijakan dapat dirangkai secara tepat;
7. Cara yang paling umum untuk memeriksa dan mengendalikan pelaksanaan kebijakani publik harus diselesaikan dengan cara yang efisien dan sangat terencana.

Membangun kepercayaan publik jelas bukan sesuatu yang sederhana, terlepas dari kenyataan bahwa hal itu tidak dapat dibayangkan dengan cara yang sama. Kepercayaan publik merupakan kebutuhan yang dapat mendasari berbagai cara dan prosedur. Penataan publik merupakan salah satu perangkat/instrumen yang dapat dimanfaatkan untuk membangun kepercayaan publik. Ketika strategi publik dibuat sebagai salah satu item politik otoritas publik, pengaturannya harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah, kebutuhan politik, kebutuhan negara, dan negara secara lebih komprehensif.

Kebijakan publik adalah pekerjaan untuk mengarahkan siklus dan sistem penyelenggaraan negara untuk membuat kondisi dan keadaan yang menguntungkan. Dalam iklim pendekatan publik, pada umumnya dibagi menjadi dua bagian yang saling terkait, yaitu iklim dalam dan iklim luar. Dalam istilah siang bolong, percakapan tulisan ini dipisahkan menjadi dua istilah. Untuk mulai dengan, publik internal, khususnya pertemuan diperlukan serta dipengaruhi oleh konsekuensi dari strategi publik. Kedua, publik eksternal, yaitu masyarakat umum yang spesifik atau wilayah lokal yang lebih luas yang secara langsung atau tidak langsung terjerat oleh kebijakan publik.

Untuk membuat kebijakan publik yang menarik, ada satu variabel yang dianggap memiliki dampak dominan, khususnya kepercayaan terbuka. Suatu strategi akan berhasil jika didukung oleh tingkat kepercayaan publik yang tinggi. Kepercayaan publik menggabungkan keterbukaan ke dalam dan publik eksternal, keduanya harus menjadi contoh kepercayaan bersama yang belum ditentukan dan proporsionalitas pekerjaan dan pekerjaan mereka.

Dengan demikian, penting bagi pembuat kebijakan (pemerintah) untuk terus membangun dan membangun kepercayaan publik. Salah satunya harus dimungkinkan dengan berfokus pada standar signifikan ketika kebijakan akan direncanakan. Standar-standar ini harus dipertimbangkan sejak definisi atau proses perinciannya hingga jam pelaksanaannya. Konsistensi, kemantapan, dan tanggung jawab harus dijaga agar kecukupan pengaturan publik dapat dipahami. Untuk situasi ini, masalah eksekusi kebijakan adalah kuncinya.

## 1.2.6 Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik

Gagasan tentang nilai penting harus dimaknai terlebih dahulu sebelum menelaah lebih lanjut pentingnya kepentingan umum mengingat selain memiliki hubungan yang nyaman dengan kepentingan umum, juga menunjukkan bahwa pada dasarnya kepentingan umum hanyalah hasil atau hasil dari pembicaraan tentang kualitas-kualitas ini bersama-sama. Pertemuan tersebut termasuk menjadikan nilai sebagai aturan atau norma untuk mengarahkan perilaku mereka dalam memilih kebijakan. Penghargaan adalah sesuatu yang memiliki nilai atau bobot yang umumnya berasal dari keyakinan, kerinduan dan persyaratan untuk ketahanan, kesejahteraan dan kekuatan fisik dan mental (Simmons dan Dvorin, 1977). Nilai dapat berjalan sebagai batas dan sekaligus sebagai penggerak aktivitas manusia. Hal ini dijelaskan sebagai kebutuhan, keinginan, permintaan, atau kebutuhan. Nilai dapat digunakan baik secara terverifikasi atau secara tegas oleh pertemuan-pertemuan yang terkait dengan pendekatan interaksi.

Sir Geoffrey Vickers (dalam Simmons dan Dvorin, 1977) bahwa umumnya pilihan publik akan menjadi keputusan dari banyak kualitas dan ini menggabungkan berbagai perspektif pada keadaan yang sama, pendekatan untuk menghubungkan dengan berbagai kualitas. Vickers juga melihat bahwa ada 3 pekerjaan bagi pemerintah, khususnya mereka harus mencirikan masalah, harus mencirikan program sebagai cara untuk mengatasi masalah, dan harus mengungkapkan dan meruntuhkan kualitas bentrok yang muncul dalam pengaturan dan evaluasi berpikir kritis. hubungan mereka dengan nilai yang dicari. Pekerjaan ketiga ini penting karena berkaitan dengan upaya untuk melihat berbagai kualitas yang berkaitan dengan upaya berpikir kritis. Dengan demikian, nilai merupakan komponen atau komponen yang seharusnya ada dan digunakan sebagai aturan atau pedoman untuk memberikan bobot pada setiap bagian dalam siklus penyusunannya.

Anderson (1979) menyatakan bahwa sebagian besar kualitas yang berperan dalam mengarahkan cara berperilaku pemerintah dapat diringkas menjadi 5 klasifikasi yang berbeda, khususnya sebagai berikut:

1. Nilai Politik. Kualitas politik, artinya pemerintah dalam memilih pengaturan elektif untuk mengurus masalah dengan mencari keuntungan dari kelompok ideologis yang menjadi mitranya (menjadi pelopor atau individu dari partai) untuk melayani partainya. dia menganggap dan mengungkapkan kebijakan sebagai instrumen untuk kemajuan dan keuntungan partainya. Misalnya, oknum DPR/D dari partai X memanfaatkan kualitas partainya dalam merencanakan pendekatan APBN/D dengan lebih menitikberatkan pada perbaikan daerah-daerah tertentu di daerah yang banyak konstituen partainya.
2. Nilai Asosiasi. Kualitas hierarkis, menyiratkan bahwa pendekatan, biasanya administrator, sangat dipengaruhi oleh sisi positif asosiasi mereka dalam merencanakan kebijakan publik. Misalnya, Dinas Y akan melakukan upaya terhormat untuk mengkonsolidasikan sisi positif dari asosiasinya dalam definisi kebijakan publik sehingga dapat tetap eksis (kehadirannya dirasakan), kecenderungannya terpenuhi, dapat menduplikasi proyek dan usahanya, dan untuk mengikuti kekuasaan dan memenuhi asumsi-asumsinya.
3. Nilai Individu. Nilai individu, menyiratkan bahwa pencipta pengaturan akan menggunakan nilai kepentingan individu seperti kecukupan kelimpahan, kekuasaan, ketenaran, dan keinginan individu dalam menemukan pendekatan terbuka. Misalnya, pembuat undang-undang dapat mengambil uang diam dalam jumlah besar sehingga mereka akan mengungkapkan pendekatan sesuai keinginan penyedia pembayaran. Misalnya dengan memberikan "Persetujuan X" "Perjanjian Z", dll.
4. Nilai kebijakan. Kebijakan penghargaan, menyiratkan bahwa pendekatan produsen akan diputuskan untuk berfungsi dengan baik dan sesuai secara etis dengan asumsi mereka mendasarkan rencana pengaturan mereka pada nilai kepentingan umum, bukan pada kepentingan pribadi atau perkumpulan. Misalnya, dengan asumsi pencipta pengaturan memilih untuk membantu dan menetapkan "Hukum Ekologis" diputuskan bahwa mereka telah bekerja secara akurat dan sesuai dengan alasan bahwa semua orang merasa bahwa kerusakan alam saat ini telah mengganggu keberadaan manusia dan harus diperlakukan dengan benar.

5. Nilai Filosofis. Kualitas filosofis, menyiratkan bahwa pemerintah akan memanfaatkan kualitas filosofis yang mereka nyatakan untuk mendasari kebijakan publik yang akan mereka buat. Misalnya, pencipta pengaturan publik di Cina akan melibatkan sisi filosofis sosialisme dan komunisme sebagai alasan pendekatan publik mereka; di Amerika, para pemerintah akan memanfaatkan keuntungan filosofis dari progresivisme dan perusahaan swasta; dan pemerintah di bangsa kita akan melibatkan nilai falsafah Pancasila dalam definisi pendekatan publik.

Dalam masalah pemerintahan yang sebenarnya, sangat sulit untuk mencoba untuk tidak menggunakan hanya satu nilai kebijakan. Pada akhirnya, perpaduan kerangka nilai yang berbeda dalam definisi pendekatan tidak dapat dihindari mengingat fakta bahwa pemerintah sebagai orang tidak dapat secara realistis menjauh dari minat, pertemuan, filosofi, dll. , dalam siklus kebijakan konvergensi kualitas yang berbeda adalah sesuatu yang khas. Terlepas dari apakah dipahami bahwa pemerintah yang pada awalnya meninggalkan dan diliputi oleh kerangka nilai tertentu, misalnya nilai suatu kelompok ideologis, mereka sebenarnya berusaha dan berjuang agar kualitas-kualitas ini dapat diakui oleh berbagai kalangan sebagai nilai-nilai bersama. Atau sebaliknya kualitas yang mereka perjuangkan tidak bertentangan dengan keunggulan kebijakan yang diinginkan dan diakui oleh semua orang.

Sesuai dengan gagasan pemerintahan mayoritas saat ini, kebijakan publik tidak hanya menahan pemikiran atau penilaian otoritas yang menangani individu, namun penilaian umum juga memiliki bagian yang setara untuk direfleksikan dalam kebijakan terbuka (Islamy, 2007). Selanjutnya, setiap kebijakan publik harus senantiasa ditempatkan pada kepentingan publik.

Gagasan tentang kepentingan publik yang sebanding dengan kebijakan publik telah berubah menjadi isu perbincangan hangat akhir-akhir ini. Hal ini karena munculnya pandangan dunia Manajemen Publik Baru yang menyerukan implementasi kebijakan untuk merangkul lebih banyak standar bisnis di mana pengawas publik jika mereka memiliki keinginan untuk berhasil harus memiliki opsi untuk mengubah sisi atas dari area rahasia menjadi area publik. Istilah Entrepreneurial Government atau pemerintahan yang seharusnya dijalankan seperti bisnis/organisasi telah umum digunakan. Banyak kalangan mengakui gagasan ini, namun orang yang ragu atau menolaknya pun tak kalah beragam.

Secara gamblang, dapat diungkapkan dengan baik bahwa masyarakat yang percaya bahwa dengan menjalankan standar bisnis di area publik, pelaksanaan pemerintahan akan meningkat, sangat mirip dengan pencapaian yang telah terjadi di area bisnis. Lagi pula, orang-orang yang menolak merasa sedikit tidak yakin dengan pencapaian ini, karena bagaimanapun kualitas area publik sangat istimewa dan unik dalam kaitannya dengan area rahasia, sehingga tidak terbayangkan bagi mereka untuk menerapkan standar bisnis. Misalnya sejauh tujuan yang ingin dicapai. Area rahasia mengharapkan untuk mencari atau mencapai keuntungan terbaik dan berfokus pada kepentingan individu, sedangkan area publik bermaksud untuk menawarkan bantuan yang paling ideal kepada penghuni dan lebih diatur untuk memenuhi kepentingan area lokal. Dengan cara ini, area rahasia dan area publik adalah dua hal unik yang tidak dapat dibandingkan. Dengan cara seperti itu, adalah tepat uang jika gagasan tentang premi publik lebih masuk akal untuk diterapkan di area publik dan harus digunakan sebagai alasan untuk definisi kebijakan publik.

Brian Barry (1990) dalam James J. Gosling (2004) mencirikan kepentingan publik sebagai kepentingan yang dimiliki individu secara keseluruhan sebagai warga negara yang tidak sama dengan kepentingan yang lebih sederhana yang dimiliki oleh mereka secara eksklusif atau sebagai individu dari asosiasi. Pemahaman ini dapat dikatakan lebih mengacu pada adanya nilai-nilai bersama di mata publik yang digunakan untuk mencapai kemaslahatan setiap orang dibandingkan dengan kualitas individu untuk kepentingan individu juga. Ini jelas sesuai dengan tugas atau perintah yang disampaikan oleh otoritas publik, khususnya untuk memenuhi kepentingan individu.



Ilmuwan Prancis, Jean J. Rousseau, juga berpendapat bahwa tugas utama pemerintah adalah melayani setiap kepentingan individu sebagai lawan kepentingan individu. Bagi Rousseau, kepentingan individu harus berada di bawah kepentingan masyarakat umum. Hal yang persis sama juga diungkapkan oleh Robert Reich (dalam Gosling 2004) bahwa tugas pemerintah adalah memberikan kepada publik mimpi-mimpi pilihan yang berbeda-beda yang diinginkan dan dapat dibayangkan bagi masyarakat umum, dan para perintis pemerintah memiliki komitmen untuk menetapkan rencana publik yang bergantung pada visi itu untuk mendorong kepentingan publik. Konsekuensi dari pandangan tentang pengaturan terbuka ini adalah bahwa otoritas publik memiliki komitmen untuk merencanakan pendekatan publik yang bergantung pada kepentingan publik, bahkan untuk memperluas kepentingan publik.

Di Amerika, afiliasi/asosiasi manajemen kebijakan Amerika (The American Society for Public Administration) yang individunya terdiri dari peneliti dan profesional pemerintah yang mempengaruhi mentalitas dan perilaku otoritas pemerintah di sana telah menetapkan satu standar utama dalam "Seperangkat aturan yang menyeluruh" Yang dimaksud dengan "Latihan posisi opsional untuk memajukan kepentingan umum" direncanakan sehingga otoritas pemerintah Amerika, termasuk pencipta strategi, jelas, memiliki komitmen moral untuk mendasarkan proses pengaturan publik yang merinci di dalam dan di dalam sistem peningkatan kepentingan publik. Pedoman ini banyak sesuai dengan negara bagian pemerintahan di Amerika dan lebih jauh lagi di berbagai negara termasuk kita sendiri di mana individu mulai kehilangan kepercayaan mereka pada otoritas publik karena lemahnya perhatian pemerintah terhadap kepentingan publik. Pandangan ini berlaku untuk emas untuk terus memperkuat kewajibannya untuk bekerja pada kepentingan publik.

Denhardt & Denhardt (2003) membedakan pengertiannya tentang kepentingan publik berdasarkan 3 perspektif dasar administrasi publik, yaitu :

- a. Administrasi publik klasik (*old public administration*) yang mengonsepsikan kepentingan publik sebagai kepentingan yang didefinisikan secara politik oleh aktor politik dan dalam bentuk aturan hukum
- b. Manajemen publik baru (*new public management*) yang melihat kepentingan publik sebagai representasi dari agregasi/kumpulan kepentingan individu.
- c. Pelayanan publik baru (*new public service*) yang memandang kepentingan publik sebagai produk dari dialog tentang nilai bersama.

Pandangan Pelayanan Publik Baru ini banyak sesuai dengan sistem implementasi kebijakan demokratisasi yang sedang berlangsung, terutama sejauh proses rencana strategi publik yang memajukan jalannya pertukaran antara pertemuan-pertemuan (pemerintah, daerah rahasia, warga) yang terlibat dengan proses merinci pengaturan publik sebagai lawan dilakukan tanpa orang lain. penghibur politik tunggal (pemerintah) seolah-olah. Kontribusi warga untuk mengarang nilai-nilai bersama untuk lebih mengembangkan kepentingan publik merupakan kebutuhan karena individu pada periode penguatan ini adalah objek strategi sekaligus subjek kebijakan. Denhardt dan Denhardt (2003) mengungkapkan bahwa direktur publik harus berusaha untuk menjamin bahwa warga ditawarkan kesempatan untuk memiliki suara di setiap fase administrasi, bukan hanya keputusan. Otoritas pemerintah memiliki kewajiban luar biasa dan penting untuk tetap berhubungan dengan penduduk mereka dan membuat diskusi untuk pertukaran publik.

Denhardt dan Denhardt sebagai pihak yang memulai New Public Service dengan tegas merekomendasikan tugas kepala daerah yang dinamis dan positif untuk bekerja sama dengan warganya dalam mencirikan dan menindaklanjuti berdasarkan kepentingan publik. Artinya, otoritas publik wajib mengikutsertakan warganya untuk dikaitkan dengan perencanaan dan pelaksanaan kepentingan publik. Terutama kontribusi dalam rencana dan pelaksanaan strategi publik dalam terang atau sesuai dengan kepentingan publik. Bagaimanapun, ada satu hal yang perlu diingat bahwa mengikutsertakan penduduk dalam pertukaran terbuka tentu bukan pekerjaan sederhana dan dapat diakui dalam jangka waktu yang singkat. Ini adalah siklus yang panjang dan melelahkan dan jika berhasil berarti kami memiliki opsi untuk

mendorong nilai-nilai berbasis suara dalam siklus strategi. Siklus strategi dengan mengikutsertakan warga dalam rencananya, di mana nilai-nilai bersama diakui untuk kepentingan publik karena wacana dengan banyak pertemuan, ini akan membuat kondisi pendekatan akan berubah menjadi properti khas dan akan bekerja dengan eksekusi kebijakan nanti.

Publik tidak terpacu dengan memasukkan kepentingan rahasia yang berbeda. Sudah cukup lama hal ini digarisbawahi oleh Paul Appleby (1950) dalam Denhardt dan Denhardt (2003) bahwa kepentingan umum tidak pernah merupakan jumlah kepentingan pribadi, juga bukan jumlah sisanya yang ditambahkan atau dikurangi. Juga tidak sama sekali berbeda dengan kepentingan pribadi, dan dari warga yang juga memiliki kepentingan pribadi; namun itu adalah sesuatu yang lain yang muncul dari dalam, di antara, di samping, atau lebih banyak keadaan pribadi, yang berpusat di pemerintahan kerinduan yang paling penting dan perasaan komitmen yang paling mendalam yang dapat diberikan oleh setiap individu.

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Cochran (dalam Denhardt dan Denhardt, 2003) yang memperkenalkan model kepentingan publik berdasarkan nilai-nilai yang ditanamkan pada istilah konsensualis (pengikut kesepakatan) yang melihat kepentingan publik sebagai istilah yang tegas namun signifikan yang mengacu pada kebijakan. diskusi untuk menyepakati nilai terbuka. Kepentingan publik bukanlah berbagai kepentingan pribadi, tetapi merupakan hasil diskusi, evaluasi dan pemahaman bersama antara pihak-pihak tentang apa yang dibutuhkan publik. Selanjutnya, setiap pencipta pendekatan publik harus merasa yakin bahwa strategi publik yang dibuatnya secara umum telah mencerminkan kepentingan publik. Kepentingan publik merupakan bagian yang sangat penting dalam proses perincian kebijakan publik. Kepentingan publik memiliki hubungan yang nyaman dengan strategi publik dimana kebijakan publik yang hebat adalah strategi yang direncanakan dengan arah untuk kepentingan publik. Dengan demikian, penataan tersebut akan mudah diakui oleh daerah setempat dan akan mendapat dukungan pada tahap pelaksanaannya.

### **1.2.7 Ruang Lingkup Kebijakan Publik**

#### **1. Jenis Kebijakan Publik Menurut James Anderson**

##### **A. Kebijakan Substantive vs Prosedural**

Kebijakan substantive merupakan kebijakan-kebijakan tentang apa yang akan atau ingin dilakukan oleh pemerintah, penekanannya terletak pada subject-matternya. Substantive policies (kebijakan substantif), adalah kebijakan tentang apa yang hendak dilaksanakan oleh pemerintah, seperti kebijakan standar upah buruh; kebijakan pembangunan berkelanjutan; kebijakan kesehatan; kebijakan pendidikan, dan sebagainya. Sedangkan kebijakan procedural merupakan kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan, serta cara bagaimana perumusan kebijakan dilaksanakan. Procedural policies (kebijakan prosedural), adalah kebijakan tentang siapa yang akan terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut serta bagaimana kebijakan itu hendak dilaksanakan, seperti kebijakan perumusan UU; kebijakan pilkada; kebijakan ekspor & impor; kebijakan uji materi UU dan sebagainya.

##### **B. Kebijakan Material vs Simbolik**

Kebijakan material adalah kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau pengenaan beban bagi yang harus mengalokaskannya. Sedangkan kebijakan simbolik : kebijakan-kebijakan yang memaksa, karena kebijakan tersebut akan memberikan keuntungan atau kerugian yang hanya relative kecil bagi masyarakat. material adalah pengaturan pemberian aset yang jelas atau posisi yang cukup besar kepada individu yang akan mendapat untung dari kebijakan tersebut. Misalnya kebijakan penginapan umum. Sedangkan pengaturan lambang adalah pendekatan yang dapat memberikan keuntungan atau kemalangan yang benar-benar mempengaruhi individu. Seperti kebijakan pembatasan olahraga pada hari Minggu merupakan kebijakan representatif dengan alasan bahwa kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan dan

sedikit mempengaruhi cara berperilaku individu. Kebijakan publik yang semula merupakan tatanan material dapat berubah menjadi tatanan yang representatif, begitu pula sebaliknya. Misalnya saja kebijakan "Walker Lane" yang awalnya bersifat material dengan tujuan agar orang yang berjalan kaki menggunakan jalan tersebut namun sejujurnya berubah menjadi sebuah simbol ketika jalan tersebut digunakan oleh pengendara sepeda motor! Selain itu, kebijakan "Jangan Injak Rumput" yang awalnya pendekatan material, berubah menjadi kebijakan representatif dengan alasan banyak orang bermain sepak bola, berjualan, makan, bersepeda, dll di atas rumput.

### C. Kebijakan Regulatory vs Distributive vs Redistributive

Kebijakan regulatory adalah tentang penerapan pembatasan atau larangan-larangan perbuatan atau tindakan-tindakan perilaku bagi seseorang atau sekelompok orang. Regulatory policies (kebijakan regulatory), adalah kebijakan untuk mengatur atau mengendalikan tindakan individu atau kelompok. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengurangi kebebasan atau diskresi/keleluasaan bertindak dari mereka yang diatur atau hendak dikendalikan perilakunya. Dapat dicontohkan di sini, misalnya kebijakan tindak kriminal; kebijakan peredaran minuman beralkohol; kebijakan persaingan usaha; kebijakan merokok di tempat umum; dan sebagainya. Kebijakan distributive adalah tentang pemberian pelayanan dan berbagai keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk, individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat tertentu. Pengaturan distributif adalah kebijakan untuk memberikan atau menyebarluaskan administrasi atau keuntungan tertentu untuk pertemuan penduduk tertentu, misalnya, orang, pertemuan lokal, atau organisasi dari cadangan pemerintah. Intinya adalah untuk mendorong orang atau perkumpulan atau organisasi untuk mengembangkan latihan mereka yang dianggap memiliki misi sosial atau sangat diinginkan oleh daerah setempat. Contoh kebijakan semacam ini mengingat strategi BOS untuk area instruksi; pendekatan asuransi pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin; kontrak sponsor penginapan langsung; dan seterusnya. Sedangkan pendekatan redistributif adalah kebijakan yang secara sengaja diberikan oleh otoritas publik untuk memindahkan kelimpahan para eksekutif, membayar, memiliki atau hak properti di antara kelas dan pertemuan masyarakat. Pendekatan redistributif adalah kebijakan untuk mendistribusikan kembali kekayaan atau kemakmuran moneter atau kebebasan, dimulai dengan satu pertemuan kemudian ke pertemuan berikutnya. Model menggabungkan kebijakan konflik melawan kebutuhan; kebijakan penilaian pribadi; pilihan untuk memberikan suara dalam keputusan; kebijakan bantuan sosial pemerintah; Dan seterusnya. Misalnya, kebijakan pelanggaran kemiskinan.

### D. Public Goods vs Private Goods

Public goods merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan keperluan orang banyak. Sedangkan private goods : kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan bagi kepentingan orang tertentu atau untuk kepentingan orang tertentu atau untuk kepentingan perseorangan yang tersedia di pasaran bebas dan orang yang memerlukannya harus membayar dengan biaya tertentu.

## **2. Jenis Kebijakan Publik Menurut Solichin Abdul Wahab**

### A. Policy Demands

Tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu.

### B. Policy Decision

Keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

### C. Policy Statement

Pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, keputusan presiden atau dekrit presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

### D. Policy Outputs

Wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, Karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan.

### E. Policy Outcomes

Akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

## **3. Jenis Kebijakan Publik Menurut William N. Dunn**

William N. Dunn (2000: 21) membedakan jenis kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

### A. Masalah Kebijakan (*Public Problem*)

Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

### B. Alternatif Kebijakan (*Policy Alternatives*)

Alternatif kebijakan adalah arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

### C. Tindakan Kebijakan (*Policy Actions*)

Tindakan kebijakan adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

### D. Hasil Kebijakan (*Policy Outcomes*)

Hasil kebijakan adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

### E. Hasil Guna Kebijakan

Hasil guna kebijakan adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi jenis kebijakan dalam tiga jenis yaitu:

1. Kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri).
2. Kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen).
3. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru).

#### **4. Jenis Kebijakan Publik Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn**

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1984) mengemukakan tentang 10 jenis penggunaan istilah *policy*, yaitu :

- A. *Policy as a label for a field of activity*. Kebijakan sebagai sebuah sebutan untuk medan atau wilayah kegiatan tertentu. Misalnya Kebijakan Upah Minimal Regional, Kebijakan Perumahan, Kebijakan Kesehatan, Kebijakan Wilayah Tangkap Ikan, Kebijakan Transportasi, dan lain-lain adalah wilayah kegiatan dan keterlibatan pemerintah dalam proses kebijakan.
- B. *Policy as an expression of general purposes or desired state of affairs*. Kebijakan merupakan pernyataan tentang tujuan dan keinginan negara secara umum. Pernyataan kebijakan acap kali disampaikan oleh pejabat negara misalnya eksekutif yang menyangkut hal-hal yang besar dan strategis. Contohnya pernyataan tentang Perang Melawan Ketertinggalan dan Kemiskinan, Pertahanan Nasional, Pengembangan Hutan Rakyat, Industri Migas dan Nonmigas, Pendidikan Anak Usia Dini, dan seterusnya.
- C. *Policy as specific proposals*. Kebijakan publik dipandang sebagai usulan kegiatan atau tindakan yang akan diambil oleh pemerintah. Usulan kegiatan ini bisa bersifat *ad hoc* (sementara) ataupun berupa representasi atau bagian dari cara yang ditempuh pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Pemerintah mengusulkan Pendidikan Dasar dan Menengah Grati, Pembangunan Jembatan Selat Bali, Peningkatan Produksi Terigu, Penetapan Harga Eceran Tertinggi Minyak Goreng, dan sebagainya.
- D. *Policy as decisions of government*. Kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik sebagian besar merupakan usulan pemerintah setelah memperhatikan dengan seksama adanya masalah yang sangat urgen dan menyentuh kepentingan rakyat banyak. Pemerintah mempunyai tanggung jawab membuat pilihan tindakan berupa keputusan/kebijakan publik. Misalnya keputusan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, teknologi, informasi, keamanan, pertahanan, dan sebagainya.
- E. *Policy as formal authorization*. Kebijakan publik adalah merupakan salah satu bentuk produk dari kewenangan formal pemerintah untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan tersebut. Pemerintah memang diberi otoritas formal berupa wewenang dan tanggung jawab untuk merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan publik dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan kepada rakyatnya. Misalnya pemerintah membuat dan melaksanakan kebijakan tentang alat transportasi massa yang murah, hal ini memang telah menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya.
- F. *Policy as programme*. Kebijakan publik sebagai program mempunyai arti bahwa kebijakan itu terdiri dari banyak program, atau dikatakan dengan kata lain bahwa program itu bagian dari kebijakan. Misalnya program menanam sejuta pohon adalah bagian dari kebijakan lingkungan hidup yang sehat.
- G. *Policy as output*. Kebijakan publik sebagai keluaran. Hal ini berarti bahwa kebijakan itu adalah merupakan produk dari proses mengubah *input* menjadi *output*, yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk membuahakan masalah tertentu. Misalnya pemberian kredit lunak atau tanpa bunga bagi para pengusaha mikro dan kecil, pendirian badan layanan umum, reformasi birokrasi di tingkat pusat dan daerah dan seterusnya.

- H. *Policy as outcome*. Kebijakan publik sebagai dampak. Artinya, bahwa kebijakan publik yang telah dilaksanakan membuahkan dampak (pengaruh) baik yang positif maupun negatif kepada pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Misalnya pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan berdampak pada semakin berkurangnya jumlah penduduk miskin atau semakin bertambahnya jumlah penduduk yang pendapatannya meningkat untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.
- I. *Policy as a theory or model*. Semua kebijakan mengandung asumsi tentang apa yang dilakukan pemerintah dan apa konsekuensi (dampak) dari tindakan pemerintah tersebut. Dan asumsi-asumsi tersebut membentuk teori kausalitas atau model sebab-akibat. Misalnya kebijakan menanam pohon diasumsikan bahwa bila kita telah berhasil menanam satu miliar pohon maka lingkungan hidup kita menjadi lebih sehat, teduh, dingin, nyaman, indah dan seterusnya.
- J. *Policy as process*. Kebijakan publik sebagai proses. Artinya, setiap kebijakan itu terdiri dari bermacam-macam kegiatan yang prosesnya menyangkut waktu yang panjang dan sangat kompleks. Proses kebijakan yang meliputi kegiatan merumuskan, melaksanakan dan menilai kebijakan pastilah melibatkan unsur waktu yang tidak sedikit dan tingkat kerumitan yang sangat tinggi. Satu kegiatan merumuskan kebijakan, misalnya membuat undang-undang atau peraturan hukum, banyak sekali waktu yang dibutuhkan, aktor yang terlibat, dana, berbagai kepentingan, prosedur yang melelahkan, dan sebagainya. Belum lagi proses pelaksanaannya dan menilai dampak kebijakan tersebut terhadap masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dan seterusnya. Tentunya dapat dibayangkan betapa kompleksnya proses kebijakan tersebut.

### 1.2.8 Konsep Kebijakan Publik dalam Ilmu Administrasi 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, finansial, *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.

Kebijakan merupakan suatu produk hukum dari pemerintah untuk mengatasi suatu permasalahan yang terjadi. Pemerintahan yang dijalankan oleh administrator publik memainkan peran dalam hal administratif dalam proses pembuatan maupun dalam hal implementasi kebijakan. Para administrator (ASN) tidak bisa mengabaikan lingkungan politik karena mereka sudah terlibat dalam hal perumusan dan implementasi kebijakan publik.

Para ahli politik menggunakan kebijakan publik untuk menjelaskan dan menerangkan sebab-sebab dan akibat-akibat dari aktivitas pemerintahan. Para ahli ilmu politik memberikan perhatian besar kepada kebijakan publik karena beberapa alasan :

1. Kebijakan publik dapat dipelajari untuk alasan ilmiah yang benar-benar murni (mengembangkan pengetahuan mengenai kehidupan sosial).
2. Kebijakan publik dapat pula dipelajari untuk alasan yang profesional (memecahkan masalah-masalah praktis).
3. Kebijakan publik dapat dipelajari dengan tujuan-tujuan politik Luther Gulick menyatakan bahwa pembagian antara kebijakan dan administrasi akan digantikan dengan pembagian antara hak veto kebijakan dan perencanaan kebijakan beserta pelaksanaannya.

### **1.2.9 Kebijakan Publik di Indonesia**

#### **1. Kebijakan Publik Masa Presiden Soekarno (Orde Lama)**

Kebijakan publik pada masa ini yaitu pendidikan sosialisme (1961-1966). Menteri Pendidikan pertama Ki Hajar Dewantara beberapa bulan sesudah proklamasi kemerdekaan mengeluarkan Instruksi Umum yang berisi seruan kepada pengurus upaya membuang system pendidikan colonial dan mengutamakan patriotism. Selain itu, anak yang berusia 8 tahun wajib memperoleh pendidikan Sekolah Dasar. Namun, kebijakan tersebut saat itu menghadapi berbagai masalah, di antaranya jumlah sekolah dan guru yang belum memadai.

#### **2. Kebijakan Publik Masa Presiden Soeharto (Orde Baru)**

Kebijakan publik pada masa ini yaitu Kebijakan pendidikan diarahkan pada penyeragaman. Pendidikan di masa ini diarahkan kepada uniformitas atau keseragaman di dalam berpikir dan bertindak. Pakaian seragam, wadah-wadah tunggal dari organisasi sosial masyarakat, semuanya diarahkan kepada terbentuknya masyarakat yang homogen. Pada masa ini tidak ada tempat bagi perbedaan pendapat, sehingga melahirkan disiplin semu dan melahirkan masyarakat peniru. Pada masa ini pertumbuhan ekonomi yang dijadikan panglima.

#### **3. Kebijakan Publik Masa Reformasi**

Kebijakan publik pada masa reformasi yaitu pemerintah memberikan kebebasan bagi pers di dalam pemberitaannya, banyak bermunculan media massa, kebebasan berasosiasi organisasi pers sehingga organisasi alternatif seperti AJI (Asosiasi Jurnalis Independen) dapat melakukan kegiatannya, kebebasan dalam penyampaian berita, dimana hal seperti ini tidak pernah dijumpai sebelumnya pada saat kekuasaan orde baru.

#### **4. Kebijakan Publik Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)**

Kebijakan publik pada masa kepemimpinannya SBY yaitu mengurangi subsidi anggaran dana BBM yang disebabkan karena harga minyak dunia yang mengalami kenaikan dan selanjutnya dana subsidi tersebut dialihkan kepada sektor lain seperti kesehatan dan pendidikan, serta bidang-bidang lain yang mendukung kesejahteraan masyarakat.

#### **5. Kebijakan Publik Masa Presiden Joko Widodo**

Pemerintahan Jokowi pada awalnya mengeluarkan kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) minyak goreng sebesar Rp 14.000 per liter, namun tidak lama kemudian kebijakan tersebut dicabut yang berdampak pada kenaikan yang tak terkendali bahkan mencapai 28.000 per liter. Pencabutan HET mendapatkan sorotan karena dapat memicu kenaikan harga bahan pokok pangan lainnya.

## **1.3 Penutup**

### 1.3.1 Rangkuman

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. Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kriteria kebijakan publik yaitu efektivitas, efisien, cukup, adil, dan terjawab. Kebijakan publik memiliki tiga elemen penting yaitu lingkungan kebijakan (policy environments), kebijakan publik (public policies), dan pelaku kebijakan (policy stakeholders).

Kepentingan publik menjadi komponen yang sangat vital dalam proses perumusan kebijakan publik. Kepentingan publik mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan publik dimana kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan dengan berorientasi kepada kepentingan publik. Dengan cara demikian maka kebijakan tersebut akan mudah diterima oleh masyarakat dan akan mendapatkan partisipasi dalam tahap pelaksanaannya. 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. Para ahli mengemukakan berbagai jenis kebijakan publik, William N. Dunn (2000: 21) membedakan jenis kebijakan menjadi lima bagian, yaitu masalah kebijakan (public problem), alternatif kebijakan (policy alternatives), tindakan kebijakan (policy actions), hasil kebijakan (policy outcomes) dan hasil guna kebijakan.

### 1.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan keterkaitan antara kebijakan publik dengan kepentingan publik?
2. Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik?
3. Sebutkan dan jelaskan karakteristik kebijakan publik!
4. Apa saja tujuan dari kebijakan publik?

Jawaban :

1. Kepentingan publik menjadi komponen yang sangat vital dalam proses perumusan kebijakan publik. Kepentingan publik mempunyai hubungan yang erat dengan kebijakan publik dimana kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang dirumuskan dengan berorientasi kepada kepentingan publik. Dengan cara demikian maka kebijakan tersebut akan mudah diterima oleh masyarakat dan akan mendapatkan partisipasi dalam tahap pelaksanaannya.

2. Kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu yang mempunyai tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat.

3. Karakteristik kebijakan publik sebagai berikut :

- a. Model dalam kebijakan publik itu harus sederhana dan jelas (clear)
- b. Ketepatan dalam mengidentifikasi aspek problem kebijakan (precise)
- c. Membantu dalam komunikasi (communicable)
- d. Usaha langsung untuk memahami kebijakan publik secara lebih baik (manageable)
- e. Memberikan penjelasan dan memprediksi konsekuensi (consequences)

4. Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah



### 1.3.3 Daftar Pustaka

- Anderson. (1984). *Public Policy Making Third Edition*. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company.
- Islamy, Irfan. (2009). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Robbins, Stephen P. (2006). *Perilaku Organisasi*. Edisi kesepuluh. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Frederickson, G. H., and Smith, Kevin B., (2002). *The Public Administration Theory Primer*. United States of America : Westview Press.
- Thomas R. Dye. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Easton, David. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Abidin, Said Zainal. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Tim Penerbit Yayasan Pancur Siwah.
- Nugroho, Riant. (2004). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : Gramedia.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Wahab, Solichin A. (2002). *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Sutopo dan Sugiyanto. (2007). *Analisis Kebijakan Publik* . Jakarta : Lembaga Administrasi Negara RI.
- Mulyadi, D. (2015). *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik. Konsep dan Aplikasi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung. Alfabeta CV.
- PKP2A I-LAN. (2007). *Kajian Kebijakan GLG (Good Local Governance) dalam Optimalisasi Pelayanan Publik*. Bandung.
- Mustopadidjaja, AR (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Duta Pertiwi Foundation.
- Tachjan. (2008). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI Bandung.
- Suaib, M. R. (2016). *Pengantar Kebijakan Publik : Dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Pelayanan Publik, Good Governance Hingga Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: Calpulis.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Education. Dalam *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dvorin, Eugene P. dan Simmons, R.H. (2000). *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*. Jakarta : Prestasi Pustakaraya.
- Gosling, James J. (2004). *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*. New York : Pearson Longman.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe
- Appleby, Paul H. (1954). *Bureaucracy and the Future*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292 (Bureaucracy and Democratic Government, Mar., 1954), pp: 136-151.
- Hogwood, Brian W, and Gunn, L.A. (1986) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.

# **BAB 2**

## **ALIRAN DAN PROSES**

### **KEBIJAKAN PUBLIK**

#### **2.1 Pendahuluan**

##### **2.1.1 Deskripsi Singkat**

Kebijakan publik memainkan peran penting, menjadi pemimpin yang mewakili hal-hal yang akan datang. Jelas, siklus dan rencana yang layak diperlukan dalam memutuskan strategi publik. Ada banyak hipotesis tentang dua hal ini, mengingat perkembangan zaman telah memungkinkan munculnya spekulasi-spekulasi baru. Kebutuhan untuk menemukan hipotesis yang terkait dengan siklus dan perincian strategi publik yang relevan dengan era milenial yang sedang berlangsung.

Interaksi kebijakan publik dapat dianggap sebagai kemajuan tahapan atau periode latihan untuk mengungkapkan strategi. Meskipun rangkaian langkah ini memberikan kesan langsung, sebenarnya, langkah-langkah tersebut pada umumnya adalah kebalikannya, khususnya tidak lurus atau berulang. Spesialis pengaturan publik kontras dalam penamaan atau pengelompokan panggung. Bagaimanapun, pada umumnya, siklus penciptaan pendekatan publik dapat dipartisi ke dalam lima fase berikut: penetapan rencana, perincian strategi, keaslian strategi, pelaksanaan strategi, dan penilaian atau penilaian.

Pada Bab 2 ini mempelajari Aliran dan Proses Kebijakan Publik yang meliputi Aliran Kontinentalis, Aliran Anglo-Saxonis, Aliran Kebijakan di Indonsia, Pengertian Proses Kebijakan, Model Proses Kebijakan, Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan Publik, Lokus Peran Aktor dalam Proses Kebijakan, serta Hubungan Antarlembaga dalam Proses Kebijakan.

##### **2.1.2 Kompetensi Dasar**

Mendeskripsikan Aliran dan Proses kebijakan publik.

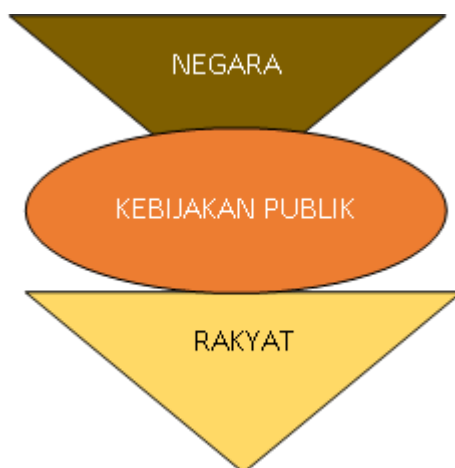
##### **2.1.3 Indikator**

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aliran Kontinentalis
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aliran Anglo-Saxonis
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aliran Kebijakan di Indonesia
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Proses Kebijakan
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Proses
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan Publik
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Lokus Peran Aktor dalam Proses Kebijakan
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Hubungan Horizontal, Vertikal, dan Antarlembaga dalam Proses Kebijakan

## 2.2 Pembahasan

### 2.2.1 Aliran Kontinentalis

Riant Nugroho (2008:11-15) dalam memahami kebijakan publik ada dua macam aliran atau paham, yaitu Kontinentalis dan Anglo-Saxonis. Pemahaman Daratan melihat bahwa kebijakan publik adalah subordinat dari regulasi, terkadang dalam hal apapun, menyamakan pendekatan dan regulasi publik, khususnya regulasi terbuka atau regulasi sakral, sehingga kami menganggapnya sebagai jalur komunikasi antar lembaga negara. Pandangan Kontinentalis adalah bahwa regulasi adalah jenis kebijakan publik mengenai struktur dan item, interaksi, atau konten. Berkenaan dengan item atau struktur, karena kebijakan publik dapat berupa regulasi, dapat juga sebagai pertunjukan atau pengaturan, bahkan pada tingkat tertentu sebagai pilihan verbal atau perilaku dari otoritas publik. Sejauh siklus, peraturan adalah hasil dari negara atau pemerintah, sehingga tempat individu atau orang pada umumnya lebih penerima barang atau penerima hasil dari penyelenggaraan negara, seperti yang ditunjukkan pada gambar berikut.



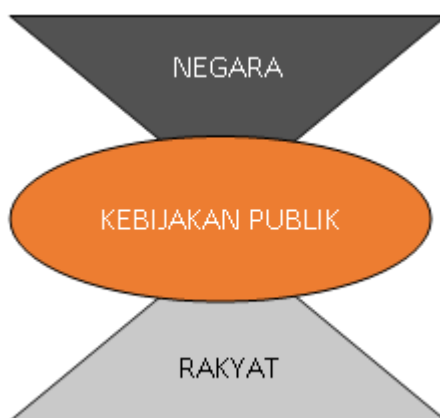
**Gambar 2.1** : Aliran Kontinentalis (Nugroho, 2008)

Pembuatan undang-undang tidak membutuhkan kontribusi publik selama ini. Kebijakan publik, sekali lagi, adalah item yang memperjuangkan kepentingan publik, yang cara berpikirnya menuntut kontribusi publik dari awal hingga akhir. Peraturan di Indonesia, sebagai salah satu jenis utama kebijakan publik, dianggap sebagai hasil dari badan pembuat undang-undang dan pemimpin, dengan membunuh kehadiran masyarakat umum di pusat siklus. UUD 1945, termasuk pasca-perubahan, tidak mengatur pengaturan umum di dalamnya. Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan. Dengan cara ini, undang-undang hanya dipersepsikan sebagai hasil dari dewan (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh kepala (Presiden/Kepala Negara, atau Kepala Daerah). Kehadiran masyarakat umum tidak memiliki bantuan politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat dirasakan mengingat kerangka politik di Indonesia masih sangat tertata dengan kerangka daratan, dan Belanda adalah salah satunya. Dalam kerangka daratan (Eropa), kehadiran masyarakat umum cukup ditanggapi oleh yayasan atau parlemen delegasi individu. Kontribusi publik dalam siklus politik, termasuk siklus strategi, tentu tidak menjadi perhatian utama. Dengan cara ini, menurut perspektif daratan, kebijakan publik adalah peraturan publik, atau bahkan beberapa yang keterlaluannya memahami pengaturan publik sebagai jenis peraturan publik atau hukum yang ditetapkan.

### 2.2.2 Aliran Anglo-saxonis

Pertemuan berikutnya adalah pertemuan yang menggambarkan kebijakan terbuka sebagai interaksi politik aturan mayoritas. Pertemuan ini berisi para sarjana Anglo-Saxonist. Pemahaman dapat diikuti oleh sarjana liberal Inggris John Stuart Mills (1806-1873), yang On Liberty (1859) menjadi

teladan radikalisme. Pemikiran penting adalah bahwa setiap orang memiliki hak dan kesempatan yang sama. Standarnya sesuai dengan libertarianisme yang diciptakan dalam pergolakan Prancis dan dalam perkembangan perubahan Martin Luther. Ide populis ini tidak akan berhenti di level antara individu, tetapi antara rakyat dan ekspres, yang aturan normalnya (kebijakan publik) adalah siklus yang menempatkan setiap orang di arena publik sebagai bagian. Pemikiran-pemikiran pendukung kebebasan merupakan dasar dari perkembangan Amerika Serikat. Kerangka politik Amerika dibentuk berdasarkan premis alternatif dari daratan Eropa. Terdiri dari pertemuan etnis yang berbeda, orang luar Amerika didasarkan pada batas radikalisme yang paling keterlaluan. Hak istimewa penduduk individu dijamin, dan tidak dapat ditolak atau dipilih bersama oleh negara. Hal ini tertuang sepanjang pengenalan Amerika kepada dunia dalam pengumuman kebebasannya. Perbaikan berikut adalah kebijakan publik yang dibuat di Amerika memiliki contoh alternatif dengan Eropa. Agak pemahaman Saxon Inggris memahami bahwa kebijakan publik adalah hasil komunikasi antara negara dan masyarakat umum, seperti yang ditunjukkan pada gambar berikut.



**Gambar 2.2 :** Aliran Anglo-saxonis (Nugroho, 2008)

Gambar di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik adalah berkumpul dan memahami kepentingan negara dan kepentingan daerah. Menurut Riant Nugroho (2008) keadaan objektif di Indonesia dalam tindakan pengelolaan kebijakan dan pengaturan publik tidak dapat dibedakan dengan regulasi. Kondisi ini harus terlihat dalam tindakan menciptakan strategi berkualitas di tingkat publik (DPR, Kementerian, dan sebagainya) dan teritorial (DPRD, Pemerintah Daerah). Selanjutnya, rencana utama adalah untuk mendorong batas sehubungan dengan penyusunan yang sah. Selama dekade terakhir persepsi, rencana penyusunan undang-undang telah mencapai 80% atau lebih, sedangkan rencana untuk membangun kemampuan untuk mendorong pendekatan publik yang tidak dalam arti yang sah atau pembuatan undang-undang adalah 20% atau kurang.

Perolehan ini, sebagaimana diungkapkan di atas, tidak dapat dibedakan dari perjalanan nyata negara Indonesia, yang memperoleh kerangka implementasi kebijakan Belanda. Padahal, arsitek utama Indonesia, dari Soekarno, Hatta, Syahrir, hingga Djuanda, adalah orang-orang terpelajar dengan basis informasi sekolah Belanda.

### 2.2.3 Aliran Kebijakan Publik di Indonesia

Mengenai kepribadian pengaturan di Indonesia, kami menemukan bahwa kebijakan di Indonesia, sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pengaturan peraturan, Pasal 7 mengatur jenis dan urutan peraturan dan pedoman sebagai tetap:

- a. UUD RI 1945
- b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang
- b. Peraturan Pemerintah

- c. Peraturan Presiden
- d. Peraturan Daerah

Dari gambar di atas, kita dapat melihat bahwa tingkat kebijakan di Indonesia sangat berlapis. Lebih mengerikan lagi, kita melihat maraknya kebijakan di tingkat pelayanan yang “mengambil alih kebijakan” karena ada berbagai pengaturan di tingkat gerejawi yang ikut mengendalikan pendekatan di tingkat teritorial, termasuk pedoman provinsi, misalnya: Pemberdayaan Aparatur Negara.

Dari lubang yang sangat berlapis ini, kita bisa melihat bahwa Indonesia sebenarnya mengikuti desain daratan. Selanjutnya, suatu kebijakan dapat sepenuhnya dijalankan setelah banyak kebijakan pelaksana disiapkan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kebijakan ini dilengkapi dengan kira-kira 12 Peraturan Pemerintah sebagai interpretasi pengaturan tersebut, termasuk normalisasi pendidikan yang meresahkan, hak istimewa siswa, dan independensi instruktif.

Kita bisa membayangkan butuh waktu 5-8 tahun untuk mewujudkan UU Sisdiknas secara tuntas. Persoalannya, bayangkan sebuah skenario di mana 5 setelah 8 tahun peraturan ini saat ini tidak relevan. Betapa mahalunya, dari segi waktu, SDM dan aset, serta perjuangan sosial politik untuk menggantikan peraturan lain sebagai akibat dari perubahan setiap strategi yang ada dan setiap anak perusahaannya.

Model pengaturan di negara-negara Anglo-Saxonist biasanya sangat sederhana. Sebuah peraturan umumnya selesai dengan cara hal-hal dijalankan. Dengan cara ini, tidak ada persyaratan Peraturan Pemerintah dan seperti pedoman pelaksana. Di level tinggi hanya ada regulasi dan di bawahnya ada semacam pilihan pemimpin atau semacam pilihan CEO (presiden atau kepala negara).

Model berikut yang menunjukkan kecenderungan kontinentalisasi adalah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 53 yang menyatakan:

“Masyarakat pada umumnya memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam bentuk hard copy dalam rangka memutuskan dan meneliti rancangan peraturan dan rancangan pedoman wilayah”.

Kata-kata ini juga bermaksud bahwa dengan asumsi daerah itu tenang, tidak ambil bagian, otoritas publik tidak dapat dituduh, atau dengan cara yang keterlaluan dapat dikatakan bahwa otoritas publik tidak berkewajiban untuk memasukkan dukungan publik dalam pengaturan terbuka.

Kecenderungan daratan untuk memahami dan melatih pendekatan publik di Indonesia disebabkan oleh 3 hal:

1. Tidak dapat dibedakan dengan perjalanan nyata negara Indonesia yang memperoleh kerangka implementasi kebijakan Belanda.
2. Memang, bahkan dokter yang sah Indonesia berada di Belanda belum lama ini. Pendidik memanfaatkan buku-buku Belanda, para ahli dan doktor regulasi di Belanda yang paling "dilindungi" dibandingkan dengan berbagai bangsa. Bahan bacaan di Indonesia, bahkan yang diedarkan oleh ahli peraturan suci paling senior, lebih mengacu pada kerangka Belanda daripada kerangka lain yang dikembangkan lebih lanjut.
3. Dalam perbaikan yang sedang berlangsung di Indonesia, pembicaraan pendekatan publik mulai tercipta pada tingkat pemikiran anglos-aksonis, yang diciptakan oleh peneliti implementasi kebijakan dengan yayasan Amerika, khususnya dari UGM, misalnya, prof. Sofian Efendi, Prof. Miftah Thoha, Prof. Agus Dwiyanto, Prof. Muhadjir Darwin, dan dari LAN Prof. Mustopadijaja AR.

Penyelidikan yang paling mendasar adalah alasan mengapa sebagian besar negara-negara maju di Eropa Barat pasti menyetujui pendekatan daratan yang secara umum akan hierarkis kontras dengan pendekatan saxonist Inggris yang menyatukan perspektif hierarkis dan granular yang moderat.

Pertama-tama, mengingat fakta bahwa di negara-negara ini relatif sedikit strategi publik yang dibuat, terutama sebagai regulasi. Sebagian besar strategi publik dalam bangsa telah dibuat sebelumnya

dan tetap dapat diterapkan pada keadaan sekarang. Oleh karena itu, tidak ada persyaratan untuk strategi lain, tetapi beberapa pembaruan strategi, jika dianggap penting.

Kedua, besar dari alat publik, baik di kepala atau daerah peraturan dan administrasi, atau di siang bolong atau yayasan penggambaran parlemen. Kualitas manusia terkait dengan keterampilan luar biasa dan dapat dipercaya dari individu yang bersangkutan. Salah satu ukurannya adalah rendahnya tingkat pandangan kekotoran batin di negara-negara ini. Selanjutnya, meskipun agak hierarkis, karakteristik manusia saat ini benar-benar dapat mengendalikan kerinduan publik. Pada akhirnya, struktur atas ke bawah adalah struktur yang tepat, namun struktur fungsionalnya masih bersifat bootom up.

Ketiga, jalannya penjelasan dan pengumpulan kepentingan publik telah berlangsung tanpa henti yang membumi sehingga proses bootom-up seolah berjalan tanpa bantuan orang lain (tersirat). Sistematisasi siklus ini adalah jenis pembangunan negara individu dan pemerintah.

Jadi pada dasarnya tidak masalah bagi sebuah negara untuk memilih pendekatan daratan sebagai model utama dalam menciptakan strategi publik. Hal utama yang harus diakui adalah bahwa diperlukan berbagai *cateris paribus*, khususnya pendekatan publik yang harus dilakukan relatif sedikit, perangkat negara dan pemerintah yang unggul dan jalannya penjelasan dan akumulasi kepentingan publik telah diselenggarakan pada saat ini. kerangka politik. Tanpa salah satu dari ketiganya, pemanfaatan model daratan mungkin dapat menumbuhkan isu yang lebih besar dan mendasar daripada strategi publik yang diciptakannya.

## 2.2.4 Pengertian Proses Kebijakan

Nicholas Henry menyatakan bahwa mempelajari kebijakan publik juga dapat dilihat dari sudut proses. Proses adalah suatu kegiatan yang memiliki tahapan-tahapan dari tahap awal hingga tahap akhir. Banyak para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan. Namun kesemuanya itu selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik.

Budi Winarno menyebut interaksi strategi sebagai proses pembuatan strategi alternatif dari definisi strategi. Rencana strategi menyinggung bagian-bagian dari bagaimana isu-isu menjadi pertimbangan pendekatan publik membuat penghibur, bagaimana pengaturan menelusuri pilihan bersaing yang berbeda. Pembuatan strategi adalah keseluruhan tahap dalam pengaturan terbuka sebagai rangkaian pilihan. Siklus pendekatan publik atau interaksi pembuatan strategi publik ini akan dibahas dalam modul ini.

Proses strategi publik adalah interaksi yang membingungkan, lebih spesifiknya:

- a. Termasuk konsekuensi yang luas, misalnya menghubungkan dengan seluruh kerangka kerja, perubahan dalam satu sudut pandang sosial akan mempengaruhi seluruh kerangka kerja.
- b. Termasuk sudut pandang yang berlarut-larut, khususnya pilihan-pilihan dalam proses strategi publik seharusnya tidak secara eksklusif memiliki efek positif sementara tetapi di sisi lain seharusnya memiliki jangka panjang.
- c. Melibatkan aset dasar untuk melompati semua peluang yang diakui dalam iklim yang berkembang. Manusia dan non-SDM harus dibentuk dengan tujuan agar mereka dapat terus-menerus menjunjung tinggi apa yang terjadi dan iklim yang dilihat melalui proses pendekatan publik.
- d. Ini adalah siklus ilmiah, menyiratkan bahwa tahapan dalam proses pendekatan publik memerlukan pertimbangan normal.
- e. Kelanjutan dari siklus sosial yang dinamis. Proses strategi publik adalah interaksi sosial yang unik dari eksekusi hingga peningkatan strategi dan aklimatisasi terhadap iklim yang berkembang. Setiap perubahan ramah yang terjadi akan dijawab oleh penghibur pendekatan terbuka melalui perubahan pengaturan terbuka.

## 2.2.5 Model Proses

### 2.2.5.1 Model Rasional

Dalam model rasional ini tujuan dari kebijakan yaitu mengoptimalkan manfaat sosial. Dengan kondisi tersebut maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah memiliki manfaat bagi masyarakat secara menyeluruh tetapi menekan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat. Model kebijakan rasional ini dibuat dengan tepat guna mengoptimalkan capaian sebuah kebijakan. Dalam istilah rasionalitas digantikan gagasan efisiensi.

Beberapa persyaratan yang wajib dipenuhi guna menentukan kebijakan yang rasional sebagai berikut:

1. Menyadari kebutuhan atau keinginan orang
2. Memahami segala alternatif kebijakan guna mencaai tujuan yang diinginkan
3. Menyadari apasaja konsekuensi yang terjadi ketika kebijakan tersebut dipilih dan dijalankan.
4. Menghitung perbandingan manfaat dan biaya yang akan dikeluarkan di setiap opsi kebijakan .
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Dengan demikian, pembuatan kebijakan yang rasional membutuhkan informasi tentang pilihan kebijakan, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat konsekuensi dari pilihan kebijakan tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung keseimbangan yang tepat antara biaya dan manfaat (rasio biaya dan manfaat). Ada banyak kendala yang menghambat terjadinya keputusan yang rasional..

Berikut ini beberapa halangan yang merintanghi tercapainya pembuatan kebijakan yang rasional.

1. Tidak ada kualitas sosial yang disepakati. Sisi positif khusus dari orang-orang dan pertemuan-pertemuan bertentangan satu sama lain.
2. Bentrokan keuntungan dan biaya tidak dapat diukur.
3. Pembuat kebijakan tidak dibatasi untuk mengejar pilihan berdasarkan tujuan lokal, tetapi hanya keuntungan pribadi dan pengumpulan, seperti pengaruh, status, dan kelimpahan.
4. Pembuat kebijakan tidak didorong untuk meningkatkan keuntungan sosial, namun hanya untuk memenuhi permintaan kemajuan. Oleh karena itu, berusaha untuk tidak menemukan cara yang paling efektif yang membantu semua pertemuan, tetapi hanya menemukan satu pilihan strategi yang harus segera dimungkinkan.
5. Adanya minat yang besar terhadap suatu strategi dapat membuat produsen strategi tidak memikirkan opsi-opsi lain yang baru-baru ini dicirikan.
6. Batas-batas data urusan sosial harus tahu semua pilihan lain.
7. Baik kapasitas ilmu sosial dan ilmu perilaku maupun kapasitas awal ilmu fisika dan organik tidak cukup untuk meningkatkan kapasitas pemerintah untuk memahami hasil dari setiap pilihan lain.
8. Terlepas dari kemajuan dalam metode ilmiah modern, pembuat kebijakan kehilangan sasaran pada pengetahuan untuk secara tepat menghitung keuntungan dan biaya ketika masalah politik, keuangan dan sosial yang kompleks muncul yang harus ditangani.
9. Kerentanan tentang hasil pilihan yang berbeda membuat pembuat strategi menjadi tidak kaku dalam menjaga pilihan masa lalu.
10. Gagasan yang terbagi dalam pembuatan kebijakan dalam administrasi besar membuat sulit untuk mengatur pengambilan keputusan karena kontribusi yang berbeda dari banyak ahli menyamakan tanda asli dari pilihan yang akan dibuat.

### **2.2.5.2 Model Institusional**

Desain dan lembaga pemerintah yang ada telah cukup lama menjadi titik fokus pertimbangan teori politik. Biasanya, teori politik dibentuk sebagai investigasi terhadap lembaga pemerintah. Publik tidak seluruhnya diatur, dilaksanakan, dan disahkan secara definitif oleh yayasan-yayasan pemerintah. Instansi pemerintah memberikan pendekatan publik tiga atribut, termasuk yang menyertainya.

1. Otoritas publik meminjamkan keaslian pada strategi. Pendekatan pemerintah dipandang sebagai komitmen yang sah, yang harus dipatuhi oleh semua warga.
2. Kelengkapan pendekatan publik. Strategi pemerintah menghubungi semua individu dalam masyarakat umum, dua orang dan perkumpulan.
3. Otoritas publik mengkonsumsi tekanan di mata publik. Ini menyiratkan bahwa otoritas publik benar-benar mendukung dan menolak, meminta ketergantungan dari semua individu, dan mengeluarkan pengaturan yang mengatur seluruh wilayah lokal.

Metodologi kelembagaan memiliki kekurangan, termasuk yang menyertainya.

1. Tidak ada kaitan hubungan antara pembangunan instansi pemerintah dan substansi pengaturan publik.
2. Dalam model kelembagaan ini memberikan penjelasan tentang organisasi, struktur serta tugas dari lembaga tertentu dan tanpa mengkaji lebih dalam mengenai akibat dari karkter lembaga dengan hasil kebijakannya. Dengan adanya hal tersebut maka tidak jelasnya hubungan intitusi atau lembaga dengan kebijakan. Model ini dianggap tidak produktif dan tidak penting.
3. Membuat erubahan institusional yang berakibat berubahnya suau kebijakan. Pada kenyataannya perubahan institusi tidak selalu memiliki hubungan dengan perubahan sebuah kebijakan. Secara teori, perubahan pada sebuah kebijakan bisa terjadi dikarenakan proses pelaksanaan serta dampak kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan sebuah kebijakan atau tujuan yang hendak dicapai.

### **2.2.5.3 Model Elit-massa**

Istilah elit adalah bagian yang dipilih atau dipisahkan. Dalam kehidupan berkelompok, kelas pertama adalah bagian masyarakat umum yang dominan secara sosial. Mengenai kehidupan politik, kelas dunia adalah kumpulan pasti dari masyarakat umum yang berkuasa. Strategi publik dipandang sebagai kecenderungan untuk keuntungan dari ujung atas keputusan. Model kelas dunia merekomendasikan bahwa individu yang terkait dengan pendekatan publik harus terpisah atau miskin dalam data. Dalam model ini, kelas dunia terikat untuk membentuk penilaian umum pada isu-isu strategi daripada mayoritas untuk mbingkai penilaian elit. Aparat pemerintah, direksi, dan pegawai negeri hanya melakukan pendekatan tip top. Strategi mengalir dari kelas dunia ke mayoritas melalui kepala. Model kelas pertama dapat direncanakan sejenak sebagai berikut.

1. Masyarakat dipisahkan menjadi dua bagian, khususnya orang-orang yang memiliki kekuatan (dengan jumlah yang sedikit) dan orang-orang yang tidak memiliki kekuatan (dengan banyak kekuatan). Mayoritas tidak berperan dalam memilih pendekatan publik.
2. Puncak keputusan tidak mencerminkan massa yang dikelola. Strategi mengalir dari keinginan kelas dunia. Individu hanyalah objek dari keinginan kelas pertama.
3. Pengembangan nonelite yang membahayakan posisi ujung atas harus terus-menerus dikendalikan untuk mencapai kemantapan dan menghindari pergolakan.
4. Elit berbagi kesepakatan untuk keuntungan penting dari kerangka sosial saat ini dan jaminan dari kerangka itu. Di Indonesia, alasan kesepakatan elit adalah cara berpikir dan landasan negara Pancasila.
5. Strategi publik tidak mencerminkan permintaan masyarakat, namun menggarisbawahi nilai kepentingan pertemuan kekuasaan (elit). Perubahan dalam pendekatan terbuka bersifat samar (bertahap).
6. Dampak kelas dunia mayoritas lebih dari dampak mayoritas elit.



#### 2.2.5.4 Model Kelompok

Orang-orang yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri secara resmi atau santai dalam suatu pertemuan dan menetapkan harapan terhadap otoritas publik disebut pihak-pihak tertentu. Keterkaitan antara tandan di mata publik adalah kebenaran utama dari isu legislatif dan strategi publik. Pertemuan adalah perancah dasar yang menghubungkan individu dan pemerintahannya. Isu legislatif adalah pertarungan antar pertemuan untuk memengaruhi strategi publik. Tugas kerangka politik adalah untuk mengontrol perjuangan antarkelompok dengan cara-cara berikut:

1. Uraikan standar permainan dalam kelompok yang berusaha keras.
2. Orkestrasi membagi perbedaan dan keseimbangan kepentingan.
3. Membentuk perpecahan sebagai strategi terbuka.
4. Jalankan.

Pendekatan publik, pada beberapa waktu acak adalah harmoni pertempuran antara pertemuan. Perubahan dampak umum dari pihak tertentu dapat mendorong perubahan dalam strategi terbuka. Artinya, strategi akan bergerak menuju jalan yang diinginkan oleh perkumpulan yang memperoleh dampak dan akan melepaskan diri dari kerinduan perkumpulan yang kehilangan dampak.

Dampak vested tidak sepenuhnya ditentukan oleh jumlah individu, kelimpahan yang dimiliki, kekuasaan otoritas, inisiatif, penerimaan kepala, dan keterikatan batin dari asosiasi. Pembuat strategi menjawab ketegangan dari pertemuan, khususnya tawar-menawar, mengatur, dan berpikir dua kali tentang permintaan yang bersaing di antara pertemuan persuasif.

#### 2.2.5.5 Model Proses

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. 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. Adapun proses kebijakan antara lain :

1. Mengeluarkan bukti pembeda. Membedakan bukti masalah strategi melalui permintaan dari orang-orang atau pertemuan untuk latihan pemerintah.
2. Pengaturan rencana. Titik fokus pertimbangan komunikasi luas dan otoritas publik pada isu-isu terbuka khusus untuk menyimpulkan hal-hal yang akan dipilih.
3. Definisi rekomendasi strategi (strategy detailing). Memutuskan rencana masalah dan mengusulkan program untuk berpikir kritis.
4. Legitimasi strategi. Memutuskan untuk mendukung suatu proposisi, memberikan bantuan politik untuk proposisi tersebut, dan meneruskannya ke dalam regulasi.
5. Eksekusi strategi. Pelaksanaan strategi melalui koordinasi administrasi, perencanaan pendanaan atau penawaran jenis bantuan, pengumpulan biaya, dll.
6. Penilaian strategi. Meneliti program, menilai hasil dan dampaknya, dan merekomendasikan perubahan dan perubahan.

#### 2.2.5.6 Model Game Theory

Hipotesis permainan adalah variasi dari model yang bijaksana dan merupakan penyelidikan dinamika berkepal dingin dalam keadaan ketika setidaknya dua anggota memiliki pilihan strategi dan hasilnya bergantung pada keputusan satu sama lain. Istilah permainan menyimpulkan bahwa pendekatan produsen harus menentukan sesuatu yang hasil akhirnya bergantung pada keputusan penghibur yang bersangkutan. Para pemain harus berubah sesuai satu sama lain untuk merenungkan pemikiran masing-masing, bahwa kelangsungan pendekatan tergantung pada keinginan dan kapasitas,

tetapi juga pada hal-hal yang akan diselesaikan oleh anggota yang berbeda. Hipotesis ini adalah jenis logika yang diterapkan dalam keadaan kejam, khususnya prestasi bergantung pada hal-hal yang akan diselesaikan oleh para anggota. Dengan demikian, hasil (hasil yang bagus) bukanlah hasil pemikiran seorang penghibur, melainkan penghibur yang membatasi. Pemikiran untuk model ini berasal dari permainan ayam. Dalam permainan ini, dua kendaraan di jalur yang sama, di tengah dan posisi terbalik, melaju dengan kecepatan yang sama.

Jelas, setiap pengemudi harus menghindari kematian, tetapi juga menghindari gelar ayam yang memalukan, gelar orang yang menyerah lebih dulu. Produk akhir permainan bergantung pada apa yang dilakukan setiap pengemudi. Kedua pengemudi harus berusaha untuk meramalkan tanggapan yang akan dibuat musuh. Cara masuk ke model permainan adalah prosedur. Metodologi adalah pengambilan keputusan yang normal dengan serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mencapai hasil yang ideal setelah meramalkan bagaimana lawan akan merespons.

Ide penting lainnya adalah minimax, dan itu berarti membatasi kerugian terbesar atau memperluas pencapaian keuntungan dasar ke pemain lawan setelah mempertimbangkan apa yang dilakukan lawan. Metodologi minimax adalah prosedur moderat yang dimaksudkan untuk melindungi pemain dari permainan terbaik lawan. Rencananya adalah untuk mengurangi kemalangan dan mencapai keuntungan paling sedikit dibandingkan dengan mencapai keuntungan paling ekstrem pada pertaruhan kemalangan yang signifikan di titik lain. Dalam permainan ayam, pemain harus memutuskan untuk menghindar karena pilihan membatasi kemalangan yang paling parah.

### **2.2.5.7 Model Public Choice**

Teori Pilihan Publik (Public Choice Theory) menyiratkan pendekatan tersebut sebagai Pengambilan Keputusan Kolektif dengan Kepentingan Pribadi Individu. Keputusan publik adalah penyelidikan masalah keuangan dari arah non-pasar, secara eksplisit penggunaan pemeriksaan moneter untuk pembuatan pendekatan publik. Teori politik berkonsentrasi pada perilaku di lapangan publik dan mengharapkan bahwa orang dipengaruhi oleh pemikiran mereka demi kepentingan publik. Akibatnya, ada berbagai bentuk inspirasi manusia yang diciptakan dalam teori politik dan aspek finansial, khususnya pemikiran tentang aspek finansial homo yang mengharapkan kepentingan rahasia seorang entertainer yang mencari keuntungan pribadi, sedangkan homo politicus menerima jiwa publik dari seorang entertainer yang berusaha untuk meningkatkan bantuan sosial pemerintah.

Hipotesis ini menerima bahwa setiap penghibur politik, misalnya, warga negara, warga negara, pendatang baru, pembuat undang-undang, pegawai negeri, partai, perkumpulan, dan administrasi yang dikelola negara berusaha untuk meningkatkan keuntungan dalam masalah legislatif atau waspada. Menurut James Buchanan, orang-orang bertemu dalam masalah pemerintahan untuk keuntungan jangka panjang. Akibatnya, individu akan mengikuti keuntungan mereka sendiri, baik dalam masalah legislatif maupun pasar. Namun, dengan inspirasi diri individu umumnya dapat menguntungkan melalui arahan independen agregat.

Hipotesis keputusan publik memandang bahwa otoritas publik harus menjalankan peran tertentu ketika pasar tidak dapat beradaptasi, khususnya kekecewaan pasar. Dengan cara ini, otoritas publik harus memberikan produk publik, menjadi tenaga kerja khusus dan produk yang harus diberikan kepada semua orang. Pasar tidak dapat memberikan hak publik karena biayanya melebihi insentifnya untuk setiap pembeli tunggal. Penjaga publik adalah model yang umum karena perlindungan dari gangguan asing akan sangat mahal untuk dibeli oleh satu orang sehingga tidak ada yang bisa menolak keuntungannya. Akibatnya, individu akan bertindak pada umumnya melalui otoritas publik untuk memberikan perlindungan. Eksternalitas terdiri dari kekecewaan pasar lain dan sah bagi negara untuk menengahi.

Eksternalitas terjadi ketika gerakan individu, organisasi, atau pemerintah lingkungan memaksa biaya yang tidak terkompensasi pada orang lain. Misalnya, penghilangan pencemaran udara dan air yang membuat orang lain menanggungnya. Administrasi yang dikelola negara menjawab ini dengan mengelola latihan yang menciptakan eksternalitas atau memaksakan denda pada latihan ini untuk menyeimbangkan pengeluaran bagi masyarakat. Hipotesis keputusan publik masuk akal dari kelompok ideologis dan pendatang baru pada umumnya mengabaikan untuk menawarkan pilihan pendekatan yang jelas dalam perlombaan politik. Kelompok ideologis dan pendatang baru tidak tertarik pada standar yang mendorong, melainkan memenangkan perlombaan. Mereka merencanakan posisi strategi untuk memenangkan balapan; mereka tidak memenangkan keputusan untuk membentuk pendekatan. Oleh karena itu, masing-masing partai dan pemohon mencari posisi susunan yang akan menarik jumlah pemilih terbanyak.

Terlepas dari apakah kita memahaminya, ada banyak masalah waktu dalam menjalankan strategi. Analisis yang sering muncul terhadap otoritas publik sebagai produsen pengaturan (pencipta strategi) dan berbagai komponen otoritas publik sebagai pelaksana atau bos/pengatur dari pendekatan tersebut adalah ketidakberesan dalam penerapannya. Ketidakteraturan ini bisa muncul dengan tanda-tanda yang berbeda, mengingat keragu-raguan untuk aplikasi, penyalahgunaan pendekatan dengan kearifan sendiri (untuk hal-hal yang jelas), perlakuan tertentu (pemotongan tertentu), dan bahkan kekacauan strategi. Hal-hal tersebut pada akhirnya menimbulkan keraguan publik terhadap otoritas publik sebagai penghibur strategi. Ketika pertanyaan ini memupuk kurangnya perhatian atau sikap menyimpulkan terhadap pendekatan, pada akhirnya dapat memicu pemberontakan atau pelanggaran strategi oleh orang-orang pada umumnya. Keanehan ini membuat keraguan bersama dan akibatnya mendorong ketidakefektifan pengaturan. Selanjutnya, semua perkumpulan, baik pejabat publik maupun daerah, harus saling percaya dalam menciptakan dan melaksanakan pengaturan terbuka. Dukungan dalam pergantian peristiwa dan definisi serta konsistensi dalam eksekusi, akan membantu menjadi tingkat kelayakan strategi.

### **2.2.5.8 Model Inkremental**

Model ini menganggap strategi publik sebagai kelanjutan dari pendekatan pemerintah masa lalu dengan meluncurkan sedikit perbaikan atau membuat perubahan strategi yang tidak konsisten. Peneliti politik Charles E. Lindblom dengan cepat memajukan model mantap dalam perkembangan reaksi model dinamis normal. Alasan untuk inkrementalisme adalah moderat, misalnya produsen strategi mengakui keaslian program yang ditata dan secara implisit setuju untuk mempertahankan pendekatan masa lalu dijalankan. Pertimbangan mengenai proyek baru dipusatkan pada penambahan, pengurangan, dan pengerjaan proyek yang sudah ada. Inkrementalisme juga ditopang oleh naluri manusia yang pada umumnya akan tetap stabil, mampu melakukannya tanpa perjuangan, dan tidak membuang waktu untuk mencari yang terbaik di antara kelebihannya. Ada beberapa motivasi di balik mengapa pembuat strategi lebih inkrementalistik, termasuk yang menyertainya:

1. Pembatasan waktu, data, atau biaya untuk mengeksplorasi pendekatan yang sedang berlangsung atau memeriksa semua opsi potensial yang berbeda dengan pengaturan saat ini.
2. Mengakui keaslian pendekatan masa lalu karena kerentanan hasil yang muncul dari pengaturan baru.
3. Mungkin ada kepentingan dalam proyek-proyek yang ada yang dapat mencegah perubahan ekstremis.
4. Secara strategis, inkrementalisme adalah pendekatan terbaik. Sangat penting untuk mengurangi ketegangan perjuangan, menjaga keamanan, dan menjaga kerangka politik.

### **2.2.6 Tahapan Proses Pembuatan Kebijakan Publik**

Cara paling umum untuk mengungkapkan strategi adalah siklus yang membingungkan karena mencakup banyak siklus dan faktor yang harus direnungkan. Dengan cara ini, beberapa pakar politik yang ingin berkonsentrasi pada strategi terbuka membagi siklus pembuatan pendekatan publik menjadi

beberapa fase. Motivasi di balik pembagian semacam ini adalah untuk bekerja sama dengan kami dalam mensurvei pendekatan publik (Lindblom, 1986: 3). Bagaimanapun, beberapa spesialis mungkin mempartisi tahapan ini dalam permintaan alternatif. Tahapan atau pola pendekatan publik adalah sebagai berikut:

#### 1. Tahap Penyusunan Agenda

Masalah-masalah yang terjadi di kalangan masyarakat diseleksi terlebih dahulu untuk masuk dalam agenda kebijakan publik. Para pejabat memilih permasalahan yang mendesak untuk segera dilakukan penyelesaian. Otoritas yang dipilih dan dipilih menempatkan masalah pada rencana publik. Sudah, isu-isu ini bersaing untuk diingat untuk rencana pendekatan. Akhirnya, beberapa isu masuk ke dalam rencana strategi pencipta pendekatan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak dapat dihubungi dengan cara apa pun, sementara masalah yang berbeda ditetapkan menjadi titik fokus pembicaraan, atau ada masalah karena alasan tertentu yang telah tertunda cukup lama.

#### 2. Tahap Formulasi Kebijakan

Isu-isu yang sudah masuk ke dalam rencana penyusunan kemudian dibicarakan oleh pembuat strategi. Isu tersebut ditandai untuk kemudian melacak jawaban terbaik untuk masalah tersebut. Jawaban untuk masalah ini berasal dari pilihan lain yang berbeda atau pilihan pendekatan yang ada. Pada dasarnya, pertarungan suatu isu untuk masuk ke dalam rencana strategi pada tahap perincian strategi, setiap pilihan berlomba-lomba untuk dipilih sebagai suatu pengaturan yang diambil untuk mengatasi isu tersebut. Pada tahap ini, setiap entertainer akan bermain untuk mengajukan jawaban terbaik untuk masalah tersebut. Solusi-solusi dipilih berdasarkan alternatif-alternatif terbaik yang telah dikaji oleh para perumus kebijakan dan disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan yang terjadi.

#### 3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari berbagai alternatif yang disediakan oleh perumus kebijakan kemudian salah satu alternatif terbaik diadopsi dan mencari dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara pimpinan lembaga dan putusan pengadilan. Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan.

#### 4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan hanya akan menjadi dokumen-dokumen yang tidak bermanfaat apabila tidak diimplementasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Kebijakan yang telah ditetapkan kemudian dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya manusia dan finansial. Beberapa implementasi didukung oleh para pelaksana, dan sebagian lain mungkin akan mendapat penolakan dari para pelaksana. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors) namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### 5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana manfaat yang ditimbulkan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan dalam masyarakat, serta hambatan apa saja yang terjadi sehingga para pelaksana dan pembuat kebijakan dapat mencari solusi. Pada tahap ini dapat diketahui apakah kebijakan dapat dilanjutkan, diperbaiki, ataukah diberhentikan.

Satu lagi penilaian yang berkaitan dengan proses rencana strategi publik adalah menurut Ezekhel Dror (Fadillah, 2001: 75-76) yang membagi tahapan proses penataan publik menjadi 18 tahapan yang merupakan gambaran dari tiga tahapan penting dalam proses pembuatan pendekatan publik. , khususnya sebagai berikut.

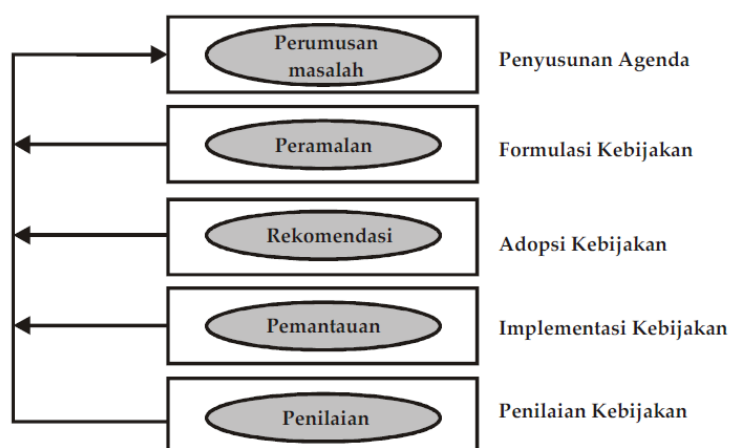
##### 1. Tahap Meta-Pembuatan Kebijakan Publik (*Metapolicy- Making Stage*)

- c. Pemrosesan nilai.
- d. Pemrosesan realitas.
- e. Pemrosesan masalah.
- f. Survei, pemrosesan, dan pengembangan sumber daya.
- g. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik.
- h. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya.
- i. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.

2. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (Policy Making)
  - a. Sub-distribusi aset.
  - b. Mengedepankan tujuan fungsional, dengan beberapa kebutuhan.
  - c. Tugas kualitas kritis, dengan kebutuhan yang berbeda.
  - d. Perencanaan opsi kebijakan secara keseluruhan.
  - e. Perencanaan ekspektasi yang masuk akal dari pilihan lain yang berbeda, di samping manfaat dan kelemahannya.
  - f. Membandingkan setiap opsi saat ini sambil memutuskan opsi terbaik lainnya.
  - g. Penilaian ex-risiko langsung dari opsi lain yang dipilih terbaik.
  
3. Tahap Pasca–Pembuatan Kebijakan Publik (Post Policy-Making Stage)
  - a. Mempacu pendekatan yang akan diambil.
  - b. Ambil dan pilih pengaturan publik.
  - c. Menilai cara pengungkapan yang paling umum dilakukan.
  - d. Korespondensi dan kritik atas semua tahapan yang telah diselesaikan.

Pemeriksaan strategi diarahkan untuk membuat, pada dasarnya mensurvei dan memberikan informasi penting strategi dalam setidaknya satu fase proses pembuatan pendekatan. Tahapan ini mencerminkan kemajuan latihan yang terjadi dalam jangka panjang. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (evaluasi strategi) terkait dengan tahap utama (pengaturan rencana), atau tahap transisi, dalam lingkaran gerakan yang tidak lurus.

Penggunaan sistem dapat menciptakan informasi yang dapat diterapkan strategi yang secara langsung mempengaruhi kecurigaan, pilihan, dan aktivitas dalam satu tahap dan kemudian secara tidak langsung mempengaruhi tampilan tahap-tahap berikutnya. Latihan-latihan yang diingat untuk penggunaan teknik pemeriksaan strategi cocok untuk fase tertentu dari proses pembuatan strategi, seperti yang ditampilkan dalam garis besar terlampir, khususnya berbagai cara di mana penggunaan penyelidikan strategi dapat bekerja pada proses pembuatan pengaturan dan presentasinya ( N. Dunn, 2000: 23).



**Gambar 2.3** : Tahapan Kebijakan Publik (Dunn, 200)

Keterangan:

1. Rencana masalah dapat memberikan informasi yang dapat diterapkan strategi yang mempertanyakan anggapan-anggapan mendasar definisi masalah dan memasuki proses pembuatan pengaturan melalui penetapan rencana. Definisi masalah dapat membantu mengungkap dugaan yang tersimpan, menganalisis penyebab, memetakan tujuan yang menggabungkan perspektif yang saling bertentangan dan merencanakan pendekatan baru.

2. Peramalan dapat memberikan strategi informasi penting tentang isu-isu yang akan terjadi di masa depan karena mengambil pilihan lain, termasuk tidak menindaklanjuti dengan sesuatu. Ini selesai dalam tahap perincian strategi. Memperkirakan dapat menguji nasib yang diharapkan. Secara normatif, penilaian layak untuk menilai hasil dari strategi yang ada atau yang diusulkan, memahami hambatan yang akan terjadi dalam mencapai tujuan dan menilai kemungkinan politik (dukungan dan penolakan) dari pilihan yang berbeda.
3. Saran membuat strategi informasi yang berlaku tentang keuntungan atau biaya dari pilihan lain yang berbeda, hasil masa depan yang telah dinilai melalui estimasi. Ini membantu pembuatan strategi pada penerimaan pendekatan dengan pengorganisasian. Saran membantu menilai tingkat bahaya dan kerentanan, mengenali eksternalitas dan berbagai dampak, mencirikan standar untuk memutuskan, dan memutuskan kewajiban peraturan mengenai pelaksanaan kebijakan.
4. Pengecekan memberikan strategi informasi yang dapat diterapkan tentang hasil pengaturan yang baru saja dianut. Ini membantu pembuat strategi dalam pelaksanaan perencanaan dengan pengorganisasian dengan melibatkan berbagai petunjuk pendekatan di bidang pelatihan, kesejahteraan, penginapan, bantuan pemerintah, dan lain-lain. Memeriksa survei tingkat konsistensi, menemukan hasil pendekatan dan proyek yang berpotensi negatif, mengenali hambatan dan hambatan untuk pelaksanaan, dan menemukan orang-orang yang bersangkutan pada setiap fase pengaturan.
5. Asesmen (penilaian) menghasilkan informasi strategi yang relevan tentang disparitas antara pameran pendekatan yang dilakukan dan yang disampaikan. Ini membantu pembuatan strategi hingga proses pembuatan pendekatan. Penilaian tidak hanya memberikan keputusan tentang bagaimana masalah ditangani, tetapi juga menambah penjelasan dan studi tentang kualitas tersembunyi pengaturan, membantu perubahan, dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2000: 26-29).

## **2.2.7 Lokus Peran Aktor dalam Proses Kebijakan**

### **2.2.7.1 Tahap Identifikasi Masalah Menjadi Agenda Kebijakan**

Peran *inside government* khususnya birokrat dalam tahap identifikasi masalah jauh lebih besar, terutama dalam kebijakan pembangunan yang rutin dan sudah terprogramkan melalui rencana pembangunan. Hal ini disebabkan karena posisi mereka sebagai pejabat karier jauh lebih menguasai teknis-teknis permasalahan dibandingkan dengan pejabat-pejabat politis. Pada saat penyusunan rencana pembangunan 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.

### **2.2.7.2 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.

### **2.2.7.3 Tahap Implementasi Program/Kebijakan**

Pada tahap ini, penghibur utama adalah pejabat dari semua tingkatan. Bagaimanapun, ada pekerjaan untuk penghibur di dalam pemerintah lainnya (polisi dan eksekutif hukum) serta penghibur di luar pemerintah (LSM, ilmuwan, dan spesialis) dalam pelaksanaan strategi yang sesuai.

Dalam strategi hierarkis, proyek yang harus dilakukan adalah multi-sektor dan lintas-sektor sehingga semakin banyak entertainer yang terlibat. Semakin banyak lapisan ke atas atau pada bidang datar dalam konstruksi peraturan yang disertakan, semakin lemah untuk keadaan yang tidak dapat didamaikan, sementara koreksi program tidak sulit dilakukan.

Pada pendekatan di tingkat lokal (independen), sasaran-sasaran strategi lalai untuk dicapai bukan hanya karena kekecewaan pada tahap pelaksanaan, tetapi juga karena pengaturannya jelas cacat dan responsif terhadap isu-isu yang muncul di kabupaten. Di dalam struktur kerangka, eksekusi merupakan siklus transformasi (throughput) yang mengubah input (strategi, tujuan, dan sarana) menjadi hasil dan hasil.

Wawasan, sikap, dan kapasitas pelaksana akan sangat berpengaruh ketika sebuah program dijalankan. Sangat bisa dibayangkan bahwa strategi serupa diuraikan dan dilakukan secara kontras dengan melakukan entertainer di berbagai tempat sehingga hasilnya tidak akan menjadi sesuatu yang sangat mirip.

Tentang strategi mulai dari tengah, namun eksekusi di daerah diteruskan ke pendekatan masing-masing kepala daerah. Efek samping dari pelaksanaannya juga akan sangat beragam. Kapasitas/kemampuan, minat, dan kesan para entertainer lokal sangat mempengaruhi konsekuensi eksekusi. Pendekatan dan pengaturan kemerdekaan provinsi atas aset moneter lokal diuraikan secara kontras oleh setiap kabupaten sehingga hasilnya juga sangat beragam.

### **2.2.7.4 Tahap Evaluasi Kebijakan**

Pada tahap penilaian, entertainer yang resmi memiliki kewenangan adalah majelis. Tepatnya, di Indonesia siklus penilaian sering dimulai (umumnya lebih berhasil) dan disuarakan terlebih dahulu oleh penghibur pemerintah luar seperti LSM, komunikasi luas, penilaian populer. Hal ini disebabkan tidak adanya kerja ideal eksekutif hukum di Indonesia sebagai organisasi kontrol. Untuk negara-negara agraris, misalnya, Indonesia, banyak program strategi yang didukung sebagai kredit halus atau bantuan dari luar negeri atau yayasan moneter dunia. Dalam keadaan ini, penilaian dan penilaian organisasi pemberi ini juga berdampak pada nasib program/strategi di masa depan. Penilaian mengandung arti mengevaluasi proyek yang dilakukan dapat memberikan efek (hasil) organisasi yang diinginkan oleh pengaturan atau tidak. Konsekuensi dari penilaian adalah sebagai pertahanan, proposal, bahkan akhir atau akhir proyek/strategi jika terjadi efek yang tidak terduga.

### **2.2.8 Hubungan Horizontal, Vertikal, dan Antarlembaga dalam Proses Kebijakan**

Contoh hubungan antara penghibur membutuhkan pertimbangan yang mengesankan pada jam pelaksanaan, karena merekalah yang memutuskan apakah suatu strategi dilakukan. Koneksi tingkat antara penghibur secara hierarkis diuraikan sebagai koneksi kerja yang memiliki status kekuatan setara. Hubungan ini bisa berisiko ketika struktur eksekusi memiliki hubungan ketergantungan dan contoh berturut-turut dalam eksekusi program. Penundaan dalam melaksanakan tanggung jawab oleh satu

divisi akan menyebabkan penundaan dalam kelanjutan pelaksanaan tugas yang berbeda. Sambungan datar membutuhkan koordinasi yang solid dan korespondensi yang jelas dan lancar.

Hubungan ke atas secara otoritatif dicirikan sebagai hubungan kekuasaan dan kewajiban antara penghibur di berbagai tingkatan. Semakin jauh jarak antara pemimpin dan pelaksana yang paling berkurang, semakin besar kemungkinan penundaan dalam menentukan pilihan yang tepat, semakin menonjol terjadinya miskomunikasi dan penyimpangan dari tujuan. Dalam hal pelaksanaan pengaturan seperti itu (biasanya yang terpadu) diperlukan arahan pelaksanaan dan SOP yang jelas dan pasti, meskipun ada pengawasan yang ketat sehingga pelaksanaan berjalan sesuai dengan konstruksi yang telah ditentukan sebelumnya.

Hubungan antara yayasan/kantor diuraikan secara hierarkis sebagai hubungan saling membantu yang setara, artinya masing-masing memiliki berbagai kewajiban dan tenaga ahli untuk keberhasilan suatu program. Hubungan antara penghibur antar organisasi sering ditemukan dalam pengaturan yang sangat besar dan luas cakupannya, misalnya pendekatan pelonggaran kebutuhan, strategi peningkatan keuangan, dan strategi serupa. Hubungan ini tentunya lebih berbelit-belit dan membutuhkan kerjasama, koordinasi, dan korespondensi yang lebih serius. Sering kali sebuah kantor menyimpan informasi yang telah diperolehnya meskipun faktanya diharapkan oleh satu organisasi lagi karena bukan kekuatan dan komitmen untuk memberikan informasi tersebut. Dengan demikian, pekerjaan serupa dapat dilakukan oleh beberapa organisasi, yang, kebetulan, dalam beberapa kasus menghasilkan berbagai hasil.

Beberapa penelitian mengatakan bahwa kemajuan eksekusi dalam mencapai tujuan strategi akan lebih tinggi ketika pekerjaan utama diserahkan kepada yayasan yang berdiri sendiri dan independen. Desentralisasi eksekusi juga merupakan pilihan untuk membatasi kerumitan koneksi level, apalagi agar praktisi dapat menyesuaikannya dengan kebutuhan dan keadaan iklim di mana pendekatan dilakukan. Eksekusi berkonsentrasi pada analisis yang agak baru-baru ini juga dan menunjukkan cara hipotesis korespondensi untuk menangani desain korespondensi yang sukses dalam eksekusi program.

## **2.3 Penutup**

### **2.3.1 Rangkuman**

Terdapat dua aliran kebijakan publik menurut Riant Nugroho yaitu aliran kontinentalis dan aliran anglo-saxonis. Aliran Kontinentalis berpandangan bahwa hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses, atau dari sisi muatan. Dari sisi produk atau wujud, karena kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Aliran Anglo-Saxonis berpendapat bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Pemahaman anglo-saxon memahami bahwa kebijakan publik sebuah produk interaksi antara negara dan publik.

Kebijakan publik juga dapat dilihat dari sudut proses. Proses adalah suatu kegiatan yang memiliki tahapan-tahapan dari tahap awal hingga tahap akhir. Banyak para ahli merumuskan proses kebijakan publik melalui berbagai tahapan. Namun kesemuanya itu selalu dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan evaluasi kebijakan publik. Terdapat delapan model dalam proses kebijakan publik, yaitu rasional, institusional, elit-massa, kelompok, proses, game theory, public choice, dan inkremental. Tahap atau siklus kebijakan publik terdiri dari tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan.

### **2.3.2 Evaluasi**

1. Sebutkan dan jelaskan perbedaan dua aliran kebijakan publik !
2. Bagaimana aliran kebijakan publik di Indonesia ?
3. Sebutkan macam-macam produk kebijakan Publik di Indonesia



4. Mengapa sebagian besar negara-negara maju di Eropa Barat tidak memperlakukan pendekatan kontinentalis yang cenderung top down dibanding pendekatan anglosaxonis? yang realtif mempertemukan pendekatan yang top down dan bottom up?
5. Mengapa proses kebijakan publik dianggap sebagai proses yang rumit?

Jawab :

1. Pandangan Kontinentalis adalah bahwa regulasi adalah jenis strategi publik mengenai struktur dan item, interaksi, atau konten. Mengenai item atau struktur, karena strategi publik dapat berupa regulasi, bisa juga sebagai pertunjukan atau pengaturan, bahkan pada tingkat tertentu sebagai pilihan verbal atau perilaku dari otoritas publik. Dari sisi interaksi, regulasi merupakan hasil dari negara atau pemerintah, sehingga tempat individu atau masyarakat pada umumnya lebih merupakan penerima barang atau penerima hasil dari penyelenggaraan negara. Agak Saxonisme Inggris menerima bahwa semua individu memiliki hak dan kesempatan yang sama. Pemahaman Old English Saxon memahami bahwa strategi publik merupakan hasil kerjasama antara negara dan rakyat pada umumnya.

2. dengan adanya jenjang yang berlapis dapat kita ketahui bahwa Indonesia saat ini masih menggunakan pola kontinentalis. Yang berakibat suatu kebijakan akan terlaksana keseluruhan ketika kebijakan tersebut telah siap. Pola kontinental yang dilakukan di Indonesia disebabkan 3 hal sebagai berikut:

- a. Indonesia masih menjalankan warisan sistn administrasi negara tinggalan Belanda dikarenakan nilai histori negara Indonesia yang pernah di jajah Belanda.
- b. Belanda menjadi kiblat ahli hukum, guru, master maupun doktor juga masih banyak menggunakan referensi dari Belanda. Buku yang dibuat oleh ahli hukum tat negara di Indonesiapun masih berdasar pada sinten Belanda dibanding dnegan sistem negara lain yang lebih maju.

3. a. Undang-Undang Republik Indonesia 1945

b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU

c. PP (Peraturan Pemerintah)

d. Perpres (Peraturan Presiden)

e. Peraturan Daerah

4. a. dikarenakan tidak banyak dibuat kebijakan publik lagi di negara tersebut, terlebih dalam bentuk UU. Kebijakan yang telah ada sebaigian besar telah dibuat di masalah dan hingga saat ini dirasa masih tetap sesuai dan sama kondisinya. Adanya hal tersebut maka tidak diperlukan kebijakan yang baru, hanya saja memperbaiki beberapa kebijakan jika dianggap diperlukan.

b. kualitas yang tinggi dimana hal ini dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan parlemen. Dimana kulaitas sumber daya manusia tersebut memiliki hubungan atau kaitan dengan profesioalitas dan integritas dari manusia itu sendiri. Salah satu ukuran kualitas SDM tersebut dapat dilihat dari jumlah korupsi yang rendah. Dengan demikian meskipun relatif bersifat top down kualitas manusia yang ada mampu mengelola aspirasi publik dengan efektif. Pada akhirnya bentuk top down adalah bentuk formalnya, tetapi bentuk operasionalnya tetap bootom up.

c. Proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik sudah berjalan dengan baik dan mapan sehingga proses bootom up seakan berjalan dengan sendirinya. Melembaganya proses ini merupakan bentuk kedewasaan bernegara dari rakyat dan pemerintah.

5. a. Melibatkan percabangan yang luas, yaitu berhubungan dengan keseluruhan sistem, perubahan pada satu aspek sosial akan berdampak pada keseluruhan sistem.

b. Melibatkan perspektif jangka panjang, yaitu keputusan dalam proses kebijakan publik diharapkan bukan hanya berdampak positif pada jangka waktu yang pendek tetapi juga diharapkan sampai jangka waktu yang panjang.

- c. Menggunakan sumber-sumber kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam lingkungan yang berubah. Sumber daya manusia dan bukan manusia harus dikondisikan agar selalu dapat mendukung situasi dan lingkungan yang dinamis yang dihadapi proses kebijakan publik.
- d. Merupakan proses intelektual, artinya tahap-tahap di dalam proses kebijakan publik membutuhkan pemikiran-pemikiran yang rasional.
- e. Kelanjutan proses sosial yang dinamis. Proses kebijakan publik merupakan proses sosial yang dinamis dari implementasi hingga perbaikan dan penyesuaian kebijakan terhadap lingkungan yang berubah. Setiap perubahan sosial yang terjadi akan direspons oleh aktor kebijakan publik melalui perubahan kebijakan publik.

### **2.3.3 Daftar Pustaka**

- Nugroho, Riant. (2004). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : Gramedia.
- Winarno, Budi. (2014). *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Lindblom, Charles E. (1986). *Proses Penetapan Kebijaksanaan*. Cetakan Ke-2. Jakarta : Erlangga.
- Putra, Fadillah. (2003). *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson Education. Dalam *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

# BAB 3

## MODEL KEBIJAKAN PUBLIK

### 3.1 Pendahuluan

#### 3.1.1 Deskripsi Singkat

Isu-isu yang dipandang oleh otoritas publik begitu rumit karena darurat multi-aspek selama beberapa tahun terakhir, namun, keadaan saat ini tentu membutuhkan pertimbangan yang luar biasa dan pemerintah yang cepat namun juga tepat untuk menangani sehingga isu-isu yang membingungkan dan ekstrem dilihat oleh otoritas publik dapat cenderung segera. Pada akhirnya keadaan seperti inilah yang menempatkan otoritas publik dan organisasi tinggi negara lainnya dalam keputusan pengaturan yang merepotkan. Kebijakan yang diambil dalam beberapa kasus membantu otoritas publik dan masyarakat keluar dari keadaan darurat, tetapi juga dapat terjadi sebaliknya, untuk secara spesifik mendelegitimasi otoritas publik itu sendiri.

Dalam mengatasi masalah yang muncul, penting untuk membuat pengaturan yang tepat, sehingga pendekatan ini tidak mengarah pada masalah baru. Membuat kebijakan secara positif membutuhkan pemeriksaan yang benar-benar tanggap, memakai berbagai model dan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang akan diselesaikan. Untuk dapat mengambil kebijakan yang sesuai dengan isu terkini, dianggap penting bagi para pembuat kebijakan untuk selalu memahami berbagai model dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai alasan untuk membuat suatu kesepakatan. Membahas model kebijakan, maka pada titik itu, ada banyak definisi/pemahaman tentang ide model. Model tersebut digunakan karena adanya isu-isu publik yang rumit. Model juga merupakan pengganti dunia nyata. Selain itu, model juga merupakan penggambaran langsung dari bagian-bagian yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang diatur untuk alasan tertentu. Model strategi dikomunikasikan sebagai ide/spekulasi, grafik, diagram atau kondisi numerik.

Dalam Bab 3, kita berkonsentrasi pada Model Kebijakan Publik yang menggabungkan Definisi, Model Pluralis, Model Elit, Model Sistem, Model Rasional, Model Inkremental, dan Model Institusional.

#### 3.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskrripsikan Model Kebijakan Publik.

#### 3.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Model
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Pluralis
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Elitis
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Sistem
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Rasional
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Inkrementalis
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Institusional

## 3.2 Pembahasan

### 3.2.1 Pengertian Model

Model adalah delegasi ideal dari keadaan yang dapat disertifikasi. Model merupakan penataan ulang dari kebenaran yang dituju. Model dapat dikenali menjadi model aktual dan model konseptual. Model aktual adalah perkalian kecil yang terukur dari item atau artikel aktual. Model pesawat, model pakaian, model rumah dibuat untuk menggambarkan keadaan pertama dari barang yang perlu mereka gambarkan. Model dinamis adalah peningkatan kekhasan sosial atau ide-ide tertentu yang dikomunikasikan sebagai proklamasi hipotetis, gambar, gambar atau definisi numerik tentang keanehan yang mereka gambarkan. Kemampuan utama model ini adalah membuatnya lebih sederhana untuk memahami sebuah artikel atau ide. Kadang-kadang, model dapat didasarkan pada hipotesis, namun model juga dapat digunakan untuk menguji atau memahami spekulasi sebagai fitur dari proses definisi hipotesis. Untuk mempermudah memahami struktur, pasar, pemerintah, kerjasama, atau bantuan pemerintah, tentu kita menginginkan model, pasal dan gagasan di atas sulit untuk disampaikan secara menyeluruh. Artikel dan ide ini dapat kami sampaikan sebagai model. Dengan demikian, model memiliki kemampuan yang menyertai:

1. Bantu kami memperoleh pemahaman tentang aktivitas kerangka kerja biasa atau kerangka kerja buatan. Model membantu kita memahami apa itu kerangka kerja, dan cara kerjanya.
2. Bantu kami memahami masalah dan mencari tahu komponen spesifik yang berlaku untuk masalah tersebut.
3. Bantu kami menjelaskan hubungan antar komponen..
4. Bantu kami dalam merencanakan tujuan dan spekulasi sehubungan dengan gagasan hubungan antar komponen.

Model kebijakan adalah penggambaran dasar dari bagian-bagian yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang diatur untuk tujuan eksplisit. Sama halnya dengan isu-isu kebijakan yang berkembang secara mental dalam pandangan mengkonseptualisasikan dan menentukan komponen-komponen kondisi isu, model-model strategi adalah rekreasi palsu dari realitas di daerah-daerah yang menjangkau dari energi dan iklim hingga kemelaratan, bantuan pemerintah dan kesalahan. Model kebijakan dapat dikomunikasikan sebagai ide, bagan, diagram, atau kondisi numerik. Mereka dapat digunakan tidak hanya untuk memahami, memahami, dan memperkirakan komponen dari suatu kondisi masalah, tetapi juga untuk mengembangkannya lebih lanjut dengan menentukan rencana permainan untuk menangani masalah tertentu. Ada beberapa model studi kebijakan seperti yang ditunjukkan oleh James Anderson, James P.Lester dan Joseph Stewart, masing-masing model memiliki manfaat dan hambatan. Model-model ini adalah sebagai berikut:

### 3.2.2 Model Pluralis

Model Pluralis bermula dari anggapan bahwa hubungan antar tandan merupakan titik konvergensi realitas politik. Tandan dipandang sebagai perpanjangan tangan di antara orang-orang dan pemerintah. Isu-isu legislatif adalah medan pertempuran untuk memenangkan pengaturan publik. Tugas kerangka politik adalah untuk mengawasi perjuangan kelompok. Kegiatan ini mencakup hal-hal berikut:

1. Tentukan prinsip-prinsip permainan dalam pertempuran kelompok.
2. Mengontrol trade off sebagai pengaturan terbuka.
3. Mengatur perpecahan dan memupuk kepentingan.
4. Membangun membagi perbedaan.

Model pluralis diuntungkan karena pendekatan yang dilakukan bergantung pada kepentingan kelompok dan bukan pada kepentingan pribadi. Kekurangan dari model ini adalah jika pertemuan tidak

memperhatikan kepentingan kelompok lain, maka pendekatan yang dilakukan hanya akan membantu pertemuan tertentu.

### **3.2.3 Model Elitis**

Model elitis dalam tatanan terbuka harus terlihat sebagai kecenderungan dan keuntungan dari keputusan kelas satu. Hipotesis tip top menyatakan bahwa masyarakat menyendiri dan membutuhkan data tentang strategi terbuka. Karena pengumpulan tip top akan mengasah penilaian populer. Manajer otoritas hanyalah pelaksana pendekatan yang tidak diatur oleh kelompok kelas satu. Model elitis menikmati keuntungan bahwa proses pembuatan pendekatan tidak memakan banyak waktu. Orang mungkin mengatakan bahwa model elitis memiliki kelayakan waktu, dengan mempertimbangkan bahwa pembuatan pendekatan tidak dibatasi oleh pertemuan kelas satu dan tidak menyertakan jumlah orang yang berlebihan atau pertemuan yang berbeda. Kekurangan dari model elitis ini adalah dengan asumsi bahwa tip top gathering membuat pengaturan berdasarkan kepentingan individu tanpa berfokus pada kepentingan umum, itu menyiratkan bahwa strategi yang diambil oleh kelompok kelas satu adalah ide yang paling cerdas namun bagi publik itu benar-benar menciptakan lebih besar. masalah.

### **3.2.4 Model Sistem**

Model ini mengharapkan bahwa strategi merupakan hasil dari sebuah kerangka kerja (strategy as framework yield). Sesuai model ini, kebijakan publik adalah reaksi dari kerangka politik terhadap kekuatan alam (sosial, politik, keuangan, sosial, geologi, dll) di sekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan pendekatan publik sebagai hasil dari kerangka politik. Model kerangka kerja, dilihat dari proses pembuatan kebijakan, lebih unggul dari dua model sebelumnya, mengingat dalam kerangka ini pembuatan model kerangka merupakan reaksi terhadap kekuatan yang berbeda yang ada dalam kerangka politik, di mana mur dan baut strategi menyebabkan keinginan pasti lebih luas dengan pemikiran dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. kekuatan yang ada.

### **3.2.5 Model Rasional**

Model ini mengungkapkan bahwa pendekatan adalah pencapaian target yang efektif. Kebijakan rasional adalah rencana untuk meningkatkan pencapaian nilai yang signifikan. Model ini menonjolkan arah independen yang waras dengan memanfaatkan luasnya data dan kemampuan para pemimpin.

### **3.2.6 Model Inkrementalis**

Melihat strategi publik sebagai kelanjutan dari latihan pemerintah masa lalu dengan perubahan yang stabil (bertahap). Model ini diciptakan oleh Charles E. Lindblom sebagai studi tentang arah tujuan yang biasa. Menurutny, para pemimpin tidak pernah mengarahkan penilaian tahunan, menunjukkan kerentanan pembuatan kebijakan dengan metodologi objektif yang lengkap sebagai lawan untuk memperkenalkan percakapan yang lebih konsensual tentang proyek dinamis, yang membahas tentang mendominasi proyek, pengaturan, dan konsumsi yang ada. Pada umumnya, pemerintah mengakui keaslian program yang telah disusun dan secara implisit setuju untuk melanjutkan dengan pendekatan masa lalu. Model ini menikmati keuntungan bahwa dengan asumsi kebijakan yang diberikan oleh produsen pendekatan masa lalu adalah pengaturan yang tepat, model ini tidak akan menimbulkan perjuangan dan juga kuat mengenai waktu dan rencana pengeluaran. Bagaimanapun, jika pembuat strategi masa lalu melakukan kesalahan dalam membuat pengaturan dan pembuat kebijakan berikutnya menggunakan model ini, masalah kompleks akan muncul.

### **3.2.7 Model Institusional**

Menurut Islamy (1997) model ini biasanya menggambarkan desain hierarkis, kewajiban dan elemen otoritas otoritatif, serta instrumen hierarkis, namun sayangnya tidak meneliti hubungan antara

lembaga pemerintah dan kebijakan negara. Namun telah dirasakan bahwa hubungan dan dampak seperti itu harus ada. Jika Anda perhatikan dengan seksama, lembaga-lembaga pemerintahan ini benar-benar merupakan contoh perilaku individu dan perkumpulan yang terorganisir - yang dapat mempengaruhi substansi kebijakan negara. Hubungan antara pengaturan terbuka dan instansi pemerintah sangat erat. Dikatakan bahwa strategi tidak akan berubah menjadi kebijakan publik sebelum diambil, dijalankan dan diperkuat oleh organisasi pemerintah. Yayasan pemerintah melengkapi pengaturan publik dengan 3 atribut unik, khususnya:

1. Otoritas publik memberikan otentisitas pada pendekatan tersebut.
2. Pengaturan pemerintah termasuk sudut perguruan tinggi.
3. Otoritas publik memiliki infrastruktur penahan untuk menyelesaikan kehendaknya kepada individu.

## **3.3 Penutup**

### **3.3.1 Rangkuman**

Model kebijakan adalah penggambaran dasar dari bagian-bagian yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang diatur untuk tujuan eksplisit. Model kebijakan dapat dikomunikasikan sebagai ide, garis besar, diagram atau kondisi numerik. Mereka dapat digunakan tidak hanya untuk memahami, memahami, dan memperkirakan komponen dari suatu kondisi masalah, tetapi juga untuk mengembangkannya lebih lanjut dengan menentukan rencana permainan untuk menangani masalah tertentu. Ada enam model pendekatan publik, yaitu Model Pluralis, Model Elit, Model Sistem, Model Rasional, Model Inkrementalis, dan Model Institusional. Model Pluralis berpandangan bahwa komunikasi antar kelompok merupakan isu esensial realitas politik. Tandan dipandang sebagai perpanjangan tangan di antara orang-orang dan pemerintah. Model elitis berpendapat bahwa penataan publik dapat dianggap sebagai kecenderungan dan keuntungan dari ujung atas keputusan. Model Sistem mengharapkan bahwa strategi merupakan hasil dari suatu kerangka kerja (strategy as framework yield). kebijakan publik adalah reaksi dari kerangka politik terhadap kekuatan ekologis (sosial, politik, keuangan, sosial, geologi, dll) di sekitarnya. Model Rasional menggarisbawahi pilihan yang masuk akal dengan mengambil keuntungan dari ketelitian data dan bakat para pemimpin. Model Inkremental memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari latihan pemerintah masa lalu dengan perubahan sedikit demi sedikit. Model kelembagaan menggambarkan konstruksi otoritatif, kewajiban dan elemen otoritas hierarkis, serta instrumen otoritatif, namun sayangnya tidak membedah hubungan antara organisasi pemerintah dan strategi negara.

### **3.3.2 Evaluasi**

1. Sebut dan jelaskan fungsi model!
2. Sebutkan tiga karakteristik lembaga-lembaga pemerintah dalam kebijakan publik!
3. Jelaskan tugas sistem politik dalam mengelola konflik pada Model Kebijakan Pluralis!
4. Jelaskan kelebihan dan kelemahan Model Elitis!

Jawab

1. a. pemahaman mengenai berjalannya sistem alamiah atau buatan manusia dapat kita peroleh dari model fungsi.

- b. fungsi model dapat memberikan penjelasan sistem apa serta bagaimana sistem tersebut berlangsung
  - c. model ini juga dapat membantu dalam menjelaskan sebuah permasalahan serta menentukan apa saja elemen yang sesuai dengan permasalahan yang ada.
  - d. dalam fungsi model ini dapat memberikan kejelasan dalam hubungan antar elemen yang
2. a. Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijakan.
    - b. Kebijakan pemerintah melibatkan aspek universitas.
    - c. Pemerintah memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.
  3. a. Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok.
    - b. Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan publik.
    - c. Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
    - d. Memperkuat kompromi-kompromi.
  5. Keunggulan model elitis yaitu tidak membutuhkan waktu yang panjang dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut dikarenakan tidak banyak orang atau manusia yang terlibat dikarenakan hanya kelompok elit yang berperan dalam mengambil sebuah keputusan atau kebijakan. Sedangkan kelemahan dalam model elit ini yaitu jika kelompok elit tersebut mengambil keputusan yang berdasarkan kepentingan pribadinya dan tidak menghiraukan kepentingan publik. Dengan kondisi seperti itu maka kebijakan hanya akan menguntungkan kelompok elit itu sendiri dan tidak memiliki pengaruh untuk publik. Sehingga hal tersebut akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru dan mungkin akan menjadi masalah yang cukup besar di publik.

### **3.3.3 Daftar Pustaka**

- Lindblom, Charles E. (1986). Proses Penetapan Kebijaksanaan. Cetakan Ke-2. Jakarta : Erlangga.
- Anderson. (1984). Public Policy Making Third Edition. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company.
- Islamy, Irfan. (2009). Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.

# BAB 4

## PENYUSUNAN AGENDA SETTING

### 4.1 Pendahuluan

#### 4.1.1 Deskripsi Singkat

Studi kebijakan publik berupaya guna mengkaji beragam proses dan teori yang terdapat pada kebijakan publik. Dalam hal tersebut, menjelaskan bahwa kebijakan publik erat kaitannya dengan proses pembentukan dari kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu, kajian kebijakan publik bertujuan guna menganalisis tiap-tiap tahapan dalam proses pembentukan tersebut, hingga menghasilkan kebijakan publik tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut diringkas menjadi suatu proses siklus pembuatan kebijakan publik. Masing-masing tahapan tersebut merupakan proses pembuatan kebijakan. Tiap-tiap tahapan pembentukan kebijakan publik mempunyai beragam manfaat dan konsekuensi, terutama bagi para pihak berkepentingan publik itu sendiri. Bab ini mencoba menggambarkan beragam tahapan yang terlibat dalam siklus formulasi kebijakan publik. Hal tersebut, bertujuan guna memahami tahapan-tahapan pembuatan kebijakan publik sehingga memudahkan analisis terkait permasalahan yang kompleks dan agar dapat dirumuskan ke dalam instrumen kebijakan publik tertentu.

Kebijakan publik adalah salah satu pembahasan yang selalu menarik perhatian orang banyak dalam beragam situasi. Kebijakan publik tidak hadir begitu saja, juga tidak tiba-tiba hadir didepan publik. Kebijakan ada melewati proses yang sangat panjang dan kompleks. Demikian kompleks seperti itu dapat memakan waktu berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun untuk diselesaikan. Hal ini sebagai persaingan bagi semua pemangku kepentingan yang bertujuan mempengaruhi kebijakan publik. Tanpa ragu, setiap kelompok kepentingan ingin kepentingannya dapat masuk dalam kebijakan publik. Tidak diragukan lagi, kelompok kepentingan telah mengambil berbagai jalan dan tampaknya menghalalkan segala cara untuk mencapai hal tersebut.

Beragam sarana dan media dimanfaatkan, dari formal hingga informal, dari meja rapat hingga jalanan. Kelompok kepentingan ini ingin menyuarakan kepentingannya sehingga jadi opini publik. Publik diundang guna berpartisipasi dalam opini yang mereka buat. Warga dibawa guna menyetujui apa saja yang mereka inginkan. Tentu tidaklah mudah, tidak seperti membalikkan tangan. Kelompok akan terus saing dengan lainnya. Sebab, di pihak mereka, terdapat pula kelompok yang ingin berbicara lantang dan jelas terkait kepentingan mereka. Di seberang jalan, ada juga pembela kepentingan mereka yang sangat berbeda dari kelompok pertama. Keduanya ingin merebut simpati publik, bahwa apa yang mereka tunjukkan juga suara mereka. Masyarakat berharap pemerintah berada di tengah, namun pada kenyataannya ada masalah yang tidak pernah diselesaikan oleh pemerintah.

Pendekatan tersebut, pada akhirnya memungkinkan masyarakat untuk menyadari bahwa ada permasalahan yang belum mendapat perhatian penuh dari pemerintah. Selanjutnya adalah kesadaran akan suatu masalah. Para lembaga memahami bahwa kebijakan publik diawali dengan pembentukan persepsi dan opini publik yang mengkrystal dalam isu-isu yang terkait dengan kebijakan publik. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Dunn (2000) bahwa isu kebijakan pada umumnya sebagai produk atau fungsi dan terdapat perdebatan mengenai rumusan, penjelasan, dan penilaian suatu permasalahan. Inilah yang nantinya akan dikatakan oleh para pakar kebijakan publik bahwa kelompok-kelompok kepentingan ini ingin tema-tema yang kelompok tersebut usulkan masuk ke dalam agenda pemerintah. Persepsi dan opini menjadikan isu penting dan sentral dalam pembuatan kebijakan publik.

Pada Bab 4 ini mempelajari Penyusunan Agenda Setting yang meliputi Masalah-Masalah Kebijakan Publik, Kategori Masalah, Isu Kebijakan, Agenda Kebijakan, Jenis Agenda Kebijakan,



Bagaimana Masalah-Masalah Publik Dirumuskan, Tahapan Proses Penyusunan Agenda Kebijakan, Bentuk Agenda Pemerintah, Hakikat Pembuatan Kebijakan Publik, Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik, dan Kesalahan Umum dalam Pembuatan Kebijakan.

### **4.1.2 Kompetensi Dasar**

Mendeskripsikan Penyusunan Agenda Setting.

### **4.1.3 Indikator**

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Masalah-Masalah Kebijakan Publik
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kategori Masalah
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Isu Kebijakan
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Agenda Kebijakan
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Jenis-Jenis Agenda Kebijakan
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Bagaimana Masalah-Masalah Publik Dirumuskan
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tahapan Proses Penyusunan Agenda Kebijakan
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Bentuk Agenda Pemerintah
9. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Hakikat Pembuatan Kebijakan Publik
10. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik
11. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik
12. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kesalahan Umum dalam Pembuatan Kebijakan

## **4.2 Pembahasan**

### **4.2.1 Masalah-Masalah Kebijakan Publik**

Kajian tentang pembentukan kebijakan publik pada umumnya kurang memperhatikan sifat masalah publik. Bahkan, beberapa orang berpendapat bahwa sifat urusan publik luput dari perhatian ilmu politik. Selanjutnya, analisis kebijakan publik yang mengabaikan dimensi permasalahan yang terdorong oleh tuntutan pemerintah dan mengarahkan kebijakan dianggap kurang memadai. Oleh sebab itu, penting guna mempertimbangkan sifat masalahnya, apakah masalah yang dihadapi termasuk masalah luar negeri atau masalah dalam negeri. Perbedaan seperti itu akan membantu menentukan proses kebijakan publik. Selain itu, isu kebijakan menjadi variabel penting untuk dievaluasi setelah implementasi kebijakan.

Secara formal, permasalahan dapat didefinisikan sebagai situasi yang menciptakan kebutuhan dan ketidakpuasan bagi beberapa orang yang mengharapkan bantuan atau perbaikan. Dalam hal tersebut, orang yang mengalami masalah dapat memberikan bantuan secara langsung atau orang lain atas nama orang yang mengalami masalah tersebut. Masalah, seperti pendapatan rendah, air yang tidak bersih, kekurangan gizi, makanan tidak sehat, praktik pemerintah asing, atau prosedur-prosedur pemeriksaan pengadilan dapat menjadi masalah jika menyebabkan kecemasan, stres, dan ketidakpuasan sehingga orang yang meminta bantuan atau perbaikan. Suatu masalah menjadi masalah publik jika orang atau kelompok bertindak untuk mengatasi masalah tersebut. Dengan demikian, misalnya ada kelompok yang berpenghasilan rendah, tetapi menerima kondisi ini dan tidak ada yang dilakukan oleh pihak lain atas nama mereka, sehingga tidak dapat dianggap sebagai masalah publik berdasarkan

batasan yang tercantum di atas. Dengan kata lain, suatu permasalahan menjadi masalah publik, jika disajikan dengan jelas.

Pembatasan masalah yang dilakukan di atas terbatas pada apakah sesuatu itu seharusnya menjadi masalah atau tidak. Batasan ini tidak termasuk penjelasan apakah suatu masalah dianggap sebagai masalah publik atau masalah pribadi/privat. Untuk mengatakan bahwa suatu masalah dianggap sebagai masalah publik, diperlukan klasifikasi, karakteristik, dan kualitas yang menjadikan suatu masalah sebagai masalah publik. Perbedaan antara masalah publik dan masalah pribadi dapat diilustrasikan dalam contoh berikut: jika seorang mahasiswa berangkat ke kampus dan sepeda motornya kehabisan bensin, masalahnya jelas masalah pribadi karena akan mengganggu mahasiswa tersebut dalam perjalanan menuju ke kampus. Namun, jika pasokan bensin langka dan menimbulkan masalah yang kompleks di masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa masalah tersebut adalah masalah publik.

Dengan demikian, masalah-masalah publik adalah permasalahan yang memiliki implikasi luas dan mencakup konsekuensi bagi mereka yang tidak terlibat secara langsung. Masalah-masalah tersebut memiliki efek terbatas pada satu atau lebih orang yang terlibat langsung dapat disebut masalah pribadi. Namun, batasan ini sebenarnya agak kurang tepat sebab dapat menjadi masalah yang awalnya berdampak terbatas pada satu orang atau lebih dan akhirnya menjadi masalah publik. Misalnya, seseorang yang tidak menyukai beban pajak yang ditimbulkan berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku, ia dapat bertindak sendiri untuk mengurangi beban pajaknya dengan mencari ketentuan administratif yang menguntungkan untuk mengurangi beban pajak., untuk membujuk anggota legislatif untuk membuat amandemen undang-undang pajak atau dengan cara lain, untuk mendaftarkan orang-orang dengan masalah yang sama, sehingga rancangan undang-undang pajak disajikan kepada legislatif, dan untuk mendorong oposisi. Ketika insiden seperti ini terjadi, akhirnya menjadi masalah publik. Hal ini terjadi karena upaya-upaya tersebut secara langsung atau tidak langsung mendorong banyak orang untuk ikutserta dan merasakan dampak dari masalah tersebut, sehingga dampak dari masalah tersebut tidak lagi terbatas pada satu orang seperti pada awalnya. Dengan demikian, apakah suatu masalah menjadi masalah publik dapat dilihat dari konsekuensi tindakan yang dilakukan oleh individu tersebut. Pada dasarnya, tindakan individu sebagai manusia memiliki dua macam akibat. Konsekuensi pertama, tindakan tersebut mempengaruhi orang lain yang terlibat secara langsung, dan konsekuensi kedua, tindakan tersebut lebih mempengaruhi orang daripada mereka yang terlibat secara langsung. Jika akibat dari tindakan tersebut telah sampai pada titik ini, maka tindakan tersebut telah bersinggungan dengan masalah publik.

Masalah-masalah publik dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama yang diungkapkan oleh Theodore J. Lowi merupakan bahwa masalah publik dapat dibagi menjadi masalah prosedural dan substantif. Masalah prosedural menyangkut cara pemerintah diorganisasikan dan bagaimana menjalankan fungsinya, sedangkan masalah substantif menyangkut konsekuensi nyata dari aktivitas manusia, seperti hak kebebasan berbicara maupun polusi lingkungan. Perbedaan kedua didasarkan pada sumber atau hal yang melatarbelakangi masalah tersebut. Berdasarkan klasifikasi ini, masalah publik dapat dibagi menjadi masalah luar negeri dan masalah dalam negeri. Masalah dalam negeri dapat dibagi menjadi pendidikan, perpajakan, kejahatan, transportasi, kesejahteraan, dan lain sebagainya. Sedangkan masalah luar negeri menyangkut hubungan antara satu negara dengan negara lain, seperti perjanjian ekstradisi.

Selain membedakan masalah-masalah publik dalam dua kategori di atas, Lowi mengatakan masalah publik juga dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang terkena dampak dan hubungannya satu sama lain. Berdasarkan kategori ini, masalah publik dapat dibagi menjadi masalah distributive, masalah regulasi, dan masalah redistributif. Masalah terdistributive mempengaruhi sejumlah kecil orang dan dapat diselesaikan secara bertahap atau satu per satu. Misalnya, permintaan masyarakat untuk proyek pengendalian banjir dan industri untuk konsesi tarif. Sedangkan, masalah regulasi juga memfasilitasi munculnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam membatasi tindakan pihak lain. Untuk

menghindari akibat yang merugikan dari aksi-aksi buruh, pengusaha dapat meminta agar aksi tersebut diatur agar tidak merugikan perusahaan. Oleh karena itu, suatu masalah diklasifikasikan sebagai masalah regulasi jika menyangkut peraturan-peraturan yang dimaksudkan untuk membatasi tindakan pihak tertentu. Di sisi lain, masalah redistributif terkait dengan masalah yang membutuhkan perubahan sumber-sumber antara kelompok atau kelas dalam masyarakat. Mereka yang membatasi ketidaksetaraan pendapatan sebagai masalah publik sering menuntut pajak penghasilan yang ditanggung bersama oleh sebagian masyarakat, seperti lapisan masyarakat termiskin. Dengan demikian, kebijakan ini sering menyimpang dari konflik dan seringkali memasukkan konflik kelas seperti dalam terminology Marxian.

Menurut Mark E. Rushefky, terdapat dua proses penting guna mengartikan sebuah masalah yakni persepsi dan definisi. Persepsi adalah penerimaan sesuatu kondisi yang memiliki akibat bagi seseorang atau kelompok, Sedangkan definisi yaitu penafsiran atas kondisi-kondisi tersebut, memberi arti dan membuatnya jelas. Masalah layaknya dikatakan Lindblom, tidak dapat ditafsirkan oleh individu itu sendiri, namun ia harus mengartikannya. Artinya, suatu masalah pula melibatkan pemahanan subjektif individu. Dengan demikian, sebuah masalah dapat dianggap sebagai masalah oleh suatu negara, tetapi tidak bagi negara lain, atau dapat juga dibatasi secara berbeda oleh individu-individu yang berbeda dalam menanggapi permasalahan. Mereka yang terlibat langsung dalam permasalahan hendak akan berbeda dalam membatasi suatu masalah dengan mereka yang tidak terlibat langsung di dalamnya. Cara orang memandang dan mendefinisikan suatu masalah akan bergantung pada nilai-nilai kepercayaan dan ideologi yang dianut, pengalaman hidup contoh: pengalaman perang, sosialisasi yang mereka alami dan pengaruh media massa. Jadi, menurut Rushefky, penting untuk mengetahui siapa yang mengartikan masalah dan bagaimana mereka mengartikan. Di sisi lain, kompleksitas definisi masalah pula hadir karena kenyataan bahwa sesuatu yang dipandang layaknya masalah oleh individu, kelompok ataupun negara terkadang justru bermanfaat bagi individu, kelompok, ataupun negara lain.

Mungkin bagaimana kita dapat dengan jelas mengartikan masalah ini, kemudian sifat-sifat masalah kebijakan yang diusung oleh William Dunn layak untuk disajikan disini. Dunn, dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik, mengungkapkan bahwa terdapat empat ciri pokok masalah kebijakan, meliputi:

#### 1. Saling Ketergantungan

Masalah kebijakan di satu bidang (contoh: energy) terkadang memiliki pengaruh terkait timbulnya masalah kebijakan bagi bidang lain (contoh: pelayanan kesehatan). Ackoff mengatakan bahwa masalah kebijakam bukanlah entitas yang dapat secara mandiri dapat berdiri sendiri, melainkan bagian keseluruhan sistem masalah yang disebut messes, yaitu sistem kondisi eksternal yang menimbulkan ketidakpuasan bagi elemen-elemen masyarakat yang berbeda.

#### 2. Subjektivitas

Sebuah kondisi eksternal yang menciptakan masalah diidentifikasi, diklasifikasikan, ditafsirkan, dan dievaluasi secara optimal. Masalah kebijakan yaitu sebuah hasil pemikiran yang dibuat dalam lingkungan tertentu; Masalah adalah elemen situasi masalah yang dirangkum oleh analis dari situasi tersebut. Layaknya, suatu masalah tidak dapat artikan dengan sendirinya tetapi harus diartikan oleh individu atau kelompok pihak yang berkepentingan. Proses ini melibatkan pengalaman subjektif dari individu yang bersangkutan.

a. Sifat buatan. Masalah politik kebijakan dapat muncul ketika orang membuat penilaian terkait keinginan guna mengubah kondisi permasalahan. Permasalahan kebijakan adalah hasil penilaian subjektif individu; juga dapat diterima sebagai kondisi sosial objektif, dan dengan demikian kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.

b. Dinamika masalah kebijakan. Ada banyak solusi yang dapat diajukan guna memecahkan. Cara orang memandang masalah pada akhirnya menentukan solusi yang ditawarkan guna memecahkannya.

Akhirnya, seperti yang ditunjukkan Dunn, mengakui kredibilitas, subjektivitas, sifat buatan, dan kedinamisan masalah kebijakan membuat kita berhati-hati akan kemungkinan konsekuensi yang tidak diinginkan ketika sebuah kebijakan didasarkan pada pemecahan masalah yang salah. Oleh karena itu, suatu masalah menjadi masalah jika ini diidentifikasi, dijelaskan, dan disajikan oleh individu atau kelompok yang terlibat dalam masalah tersebut. Sehingga membutuhkan pengalaman subjektivitas individu.

Lester dan Stewart menggambarkan masalah kebijakan sebagai kondisi yang menyebabkan ketidakpuasan publik dan perlu ditangani. Sementara itu, William N. Dunn mengungkapkan bahwa masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai atau peluang yang tidak disadari tetapi dapat dicapai melewati tindakan publik. Sementara itu, James E. Anderson memandang masalah kebijakan menjadi suatu situasi yang tidak menyenangkan sebagian warga negara dan membuat ia guna mengatasinya atau mengubahnya dengan sumber daya yang tersedia.

#### 4.2.2 Kategori Masalah

Masalah yang sering muncul ketika malkasakan kajian tterkait masalah publik yakni tidak semua masalah mendapat respon baik dari pengambil kebijakan. Hanya masalah tertentu yang akan dijawab atau ditanggapi. Pada fase ini muncul pertanyaan, mengapa ini terjadi? Mengapa beberapa masalah dianggap masalah publik sementara yang lain tidak? Untuk menjawab pertanyaan di atas, Charles O. Jones menjelaskan dua jenis masalah publik, meliputi: pertama, masalah yang melibatkan kelompok dan warga kota yang terorganisir dan memiliki tujuan guna bertindak. kedua, masalah yang tidak dapat diselesaikan secara pribadi, tetapi kurang didengar. Perbedaan seperti itu, menurut Jones yaitu kunci untuk memahami kompleksitas proses yang sedang berlangsung dimana tiap-tiap masalah dibawa ke pemerintah, sementara yang lain tidak. Maka kita mengacu pada Jones di atas, suatu masalah mungkin atau tidak ke dalam agenda pemerintah tergantung dengan dukungan dari para pemangku kepentingan yang terlibat. jika sebuah masalah kebijakan mendapat dukungan dari publik dan kelompok-kelompok kepentingan maka masalah akan masuk ke agenda pemerintah. Cobb dan Elder mengemukakan beberapa unsur yang membuat suatu masalah kebijakan bisa menjadi agenda setting, yaitu sebagai berikut :

- a. Issue itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat.
- b. Adanya persepsi dan pandangan atau pendapat publik yang luas, bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu.
- c. Adanya persepsi yang sama dari masyarakat, bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan.

Wahab juga menguraikan pendapat bahwa terdapat beberapa syarat untuk membuat suatu masalah kebijakan dapat menjadi agenda setting, antara lain :

- a. Mencapai suatu titik kritis (ancaman serius yang menimbulkan luapan emosi masyarakat)
- b. Menimbulkan dampak (impact) yang dramatik
- c. Menyangkut emosi dan mendapat dukungan masyarakat yang luas
- d. Menjangkau dampak yang luas
- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan
- f. Bersifat fasionable (sulit dijelaskan tapi bisa dirasakan

Lester dan Stewart mengemukakan bahwa masalah kebijakan akan masuk ke dalam agenda setting apabila memenuhi ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama dидiamkan.

- b. Sifat partikularitas yaitu isu dapat menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar.
- c. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*.

Selain itu, John mengatakan bahwa tidak semua permasalahan bisa menjadi masalah publik dan tidak semua masalah publik bisa menjadi masalah dan tidak semua masalah bisa muncul dan masuk dalam agenda pemerintahan. Melihat kedua pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu masalah publik akan mudah muncul sebagai kebijakan publik jika masalah publik tadi:

1. Dianggap penting dan berdampak besar bagi banyak manusia.
2. Menarik perhatian para pembuat kebijakan.
3. Sesuai dengan platform politik. (Program politik)
4. Kemungkinan besar dapat diselesaikan. (Joko Widodo, hlm. 50-56)

Menurut Walker (1982); Suatu masalah dapat muncul sebagai masalah publik jika:

1. Memiliki dampak besar bagi banyak manusia.
2. Ada bukti kuat bahwa lembaga legislative bersedia menangani masalah ini dengan serius.
3. Pemecahan masalah yang mudah dipahami terhadap masalah yang sedang diperhatikan tadi.

Menurut Jones (1984), isu publik dapat dengan mudah menjadi kebijakan publik ketika:

1. Sikap dan kemungkinan dukungan untuk masalah publik dapat dikumpulkan.
2. Isu atau hal tersebut yang dianggap penting dan
3. Kemungkinan masalah publik bisa diselesaikan.

### 4.2.3 Isu Kebijakan

Biasanya, sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, ia menjadi isu terlebih dahulu. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya berisi ketidaksepakatan tentang tindakan aktual dan potensial, tetapi juga merefleksikan pandangan yang bertentangan terkait sifat dari masalah itu sendiri. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil perdebatan terkait definisi, eksplanasi, dan evaluasi masalah. Oleh karena itu, munculnya permasalahan apakah pemerintah dapat mengatur standar kualitas udara di kawasan industri negara maju terutama disebabkan oleh konflik asumsi terkait sifat kualitas udara polusi.

Isu ini akan menjadi cikal bakal munculnya masalah publik dan jika masalah ini mendapat perhatian, akan masuk ke dalam agenda pemerintah. Namun, karena permasalahan kebijakan pada dasarnya mencakup spektrum yang luas, maka sebuah isu tidak secara otomatis dapat masuk dalam agenda tersebut. Isu-isu yang beredar di masyarakat sering kali memperebutkan perhatian para elit politik agar isu yang mereka perjuangkan dapat dimasukkan ke dalam agenda. Akibatnya, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan beragam cara guna berjuang memasukkan suatu isu ke dalam agenda pemerintah, contoh memobilisasi diri, menggalang dukungan kelompok lain, atau menggunakan media massa.

Ada beberapa kriteria isu yang dapat dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986), antara lain:

1. Telah mencapai titik kritis tertentu dan menjadi ancaman serius.
2. Mencapai tingkat khusus tertentu dan memiliki dampak yang kuat.
3. Membuat dampak yang sangat luas.
4. Mempertanyakan kekuasaan dan legitimasi dalam masyarakat.
5. Berkaitan dengan isu yang fashionable

Lester dan Stewart mengatakan suatu isu mendapat perhatian jika memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

1. Ketika suatu isu telah berkembang melampaui proporsi krisis dan tidak dapat diabaikan terlalu lama, misalnya kebakaran hutan.
2. Suatu isu akan diperhatikan jika bersifat khusus dimana permasalahan tersebut merepresentasikan dan mendramatisasi isu yang lebih besar, seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.
3. Adanya aspek emosional dan menarik perhatian media massa sebab adanya unsur human interest.
4. Mendorong pertanyaan tentang kekuasaan, legitimasi dan masyarakat.
5. Masalah menjadi trend atau diminati banyak orang.

Sementara itu, Mark Rushefky mengungkapkan bahwa satu isu akan menjadi agenda melalui kombinasi tiga urutan. Yang pertama, aliran masalah, adalah langkah identifikasi masalah yang telah dibahas sebelumnya. Urutan kedua, fokus pada politik atau pemecahan masalah. Orde kedua ini biasanya mencakup para ahli di bidang kebijakan, termasuk pejabat administrasi, staf legislatif, akademisi, ahli kelompok kepentingan; dan rekomendasi yang dibuat oleh komunitas-komunitas ini. Urutan ketiga adalah garis politik. Urutan ini sering kali mencakup perubahan opini publik, hasil pemilu, perubahan pemerintahan, dan perubahan komposisi atau ideologi legislatif.

Biasanya suatu masalah sebelum masuk kedalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan actual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah. Oleh karena itu, munculnya suatu masalah misalnya, apakah pemerintah harus membuat peraturan tentang standar kualitas udara di kawasan industri di negara-negara maju pada dasarnya akibat adanya konflik asumsi mengenai sifat-sifat polusi.

Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Namun demikian, karena pada dasarnya masalah-masalah kebijakan menakupdimensi yang luas, maka suatu isu tidak secara otomatis bisa masuk ke agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan sering bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elite politik sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan, seperti misalnya memobilisasi diri, menari dukungan kelompok-kelompok lain maupun menggunakan media massa.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

1. Telah mencapai titik kritis tertentu dan menjadi ancaman yang serius.
2. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu dan berdampak dramatis.
3. Memberikan dampak yang amat luas.
4. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat.
5. Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

Lester dan Stewart menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yakni :

1. Bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan, misalnya kebakaran hutan.
2. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar, seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.
3. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human interest.
4. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, dan masyarakat.
5. Isu tersebut sedang menjadi trend atau sedang diminati oleh banyak orang.

Sedangkan Mark Rushefky mengungkapkan bahwa sebuah isu akan menjadi agenda melalui konjungsi tiga urutan. Pertama, *problem stream*, yakni tahap pengidentifikasian masalah yang didiskusikan sebelumnya. Urutan kedua, menfokuskan pada kebijakan atau pemecahan masalah. Urutan kedua ini biasanya terdiri dari para spesialis di bidang kebijakan, meliputi para birokrat, staf legislatif, akademisi, para ahli dalam kelompok-kelompok kepentingan; dan proposal yang dibawa oleh komunitas-komunitas tersebut. Urutan ketiga, merupakan urutan politik (*political stream*). Pada urutan ini biasanya disusun dari perubahan-perubahan dalam opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam administrasi, dan pergantian partisipan atau ideologi dalam lembaga legislatif.

#### 4.2.4 Agenda Kebijakan

Langkah penting dalam proses pembuatan kebijakan adalah mempersiapkan atau menetapkan agenda, yang juga dikenal sebagai agenda setting. Proses penyusunan agenda melibatkan proses politik, konflik, dan persaingan yang lebih mendalam daripada fase identifikasi masalah. Agenda setting adalah tahap di mana isu-isu yang menarik bagi pemerintah diidentifikasi untuk diterjemahkan ke dalam kebijakan (Kusumanegara, 2010:12). Pemerintah menghadapi banyak isu (problem) di sekitarnya. Untuk alasan ini, pada titik tertentu, pemerintah harus memutuskan isu-isu apa yang menjadi dasar kebijakan publik.

Agenda setting alias agenda kebijakan (Winarno, 2007: 80) menunjukkan bahwa ada persyaratan bagi pembuat kebijakan untuk merasa dipilih atau dipaksa untuk melaksanakan tindakan tertentu. Agenda kebijakan dapat dibedakan dari kebutuhan politik secara umum dan berdasarkan prioritas yang menentukan susunan pokok-pokok agenda utama, mengingat agenda tersebut lebih penting daripada agenda lainnya.

Cobb dan Elder (Winarno, 2007: 80) menegaskan bahwa agenda kebijakan adalah proses dimana kemauan politik diterjemahkan untuk menarik perhatian oleh badan pembuat keputusan. Dengan demikian, Barbara Nelson mengatakan bahwa agenda adalah proses agenda politik yang terjadi ketika pejabat publik, menyadari isu-isu yang muncul, membagi diri untuk perhatian individu dan memobilisasi organisasi mereka untuk menanggapi masalah tersebut. Agenda kebijakan merupakan arena pertarungan yang terjadi di dalam institusi pemerintah.

Cob dan Ross mengatakan agenda setting adalah proses di mana keinginan beragam kelompok masyarakat diterjemahkan ke dalam kegiatan rinci yang menarik perhatian serius pejabat pemerintah. Sementara itu, John Kingdon mengungkapkan bahwa agenda setting adalah daftar topik/isu yang menjadi perhatian pejabat pemerintah dan masyarakat di luar pemerintah yang memiliki kontak dengan pejabat tersebut.

Menurut Kingdon (1995), makna agenda dalam kebijakan publik mencakup daftar masalah atau masalah bagi pejabat pemerintah dan orang-orang di luar pemerintah yang bersentuhan dengan pejabat tersebut, memberikan perhatian serius pada situasi tertentu. Untuk tujuan agenda, penentuan agenda setting adalah proses menciptakan suatu masalah untuk mendapatkan perhatian pemerintah. Menurut Kraft dan Furlong (2007), menjelaskan bahwa agenda setting ketika masalah-masalah diakui dan

dinyatakan, memusatkan perhatian dan akan memasuki agenda politik. Proses ini meliputi kegiatan pendefinisian masalah yaitu kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan masalah yang perlu diterjemahkan oleh pemerintah. Isu tersebut merupakan kondisi perkembangan di dalam masyarakat. Situasi tersebut dirasakan oleh masyarakat atau mayoritas masyarakat sebagai bentuk ketidaknyamanan dan kemudian membangkitkan kesadaran dan minat masyarakat untuk memperbaiki situasi melalui tindakan pemerintah.

Agenda merupakan tahapan dan proses strategis dalam pelaksanaan kebijakan publik. Proses ini membutuhkan ruang, yang berarti bahwa isu dan prioritas publik dalam agenda publik dipertaruhkan. Agenda setting penting dalam menentukan suatu isu publik yang akan menjadi agenda pemerintah. Menurut William Dunn (1990), pertanyaan politik adalah produk atau fungsi dari suatu perdebatan terkait rumusan, rincian, penjelasan dan penilaian suatu isu tertentu. Jadi semua isu tidak bisa masuk agenda kebijakan. Agenda pemerintah dipahami sebagai tuntutan yang mendorong pengambil keputusan kebijakan untuk mengambil tindakan tertentu. Akibatnya, agenda berbeda dengan kebutuhan politik umum dan diidentifikasi sebagai prioritas yang mengarah pada penyusunan agenda yang menganggap satu program lebih penting daripada yang lain. Lebih lanjut, Barbara Nelson mengatakan bahwa setiap proses agenda kebijakan yang terjadi ketika pejabat publik mengungkapkan masalah baru difokuskan pada perhatian individu dan memobilisasi institusi mereka untuk memecahkan masalah tersebut. Jadi, pada dasarnya, agenda kebijakan adalah adu akal yang terjadi di dalam institusi pemerintah. Sejak awal, buku ini menjelaskan bahwa kebijakan kita, mengacu dalam bentuk tindakan yang diambil oleh pemerintah.

Tidak semua masalah atau masalah akan masuk dalam agenda kebijakan. Isu atau isu harus bersaing satu sama lain dan pada akhirnya hanya isu-isu tertentu yang akan menang dan masuk dalam agenda tersebut. Jadi kita mungkin mempertanyakan mengapa beberapa pertanyaan ada dalam agenda, sementara yang lain tidak? Atau lebih sederhananya, apa yang membuat satu isu menjadi isu politik yang hidup, sementara yang lain tidak? Untuk menjawab, David Truman, kelompok-kelompok berusaha mempertahankan diri dalam keseimbangan yang tepat, dan jika sesuatu mengancam keadaan itu, mereka bereaksi untuk menyesuaikan diri. Dengan kata lain, ketika terjadi ketidakseimbangan dalam sistem, kelompok-kelompok ini akan beradaptasi dengan perubahan yang mengganggu keseimbangan. Jika keseimbangan kelompok terganggu, pola perilaku yang berbeda dapat muncul. Misalnya, jika gangguannya tidak terlalu besar, maka kelompok akan cenderung bekerja untuk memperbaiki keseimbangan sebelumnya. Upaya ini mungkin melibatkan keterlibatan langsung pemerintah. Perilaku lain akan muncul jika gangguan yang didapat oleh kelompok tersebut dianggap menimbulkan kekacauan. Rendahnya harga gabah oleh petani atau rendahnya upah minimum regional yang diterima pekerja di tengah pesatnya kenaikan harga bahan pokok akan mendorong kelompok-kelompok ini (pekerja dan petani) mendesak pemerintah untuk menaikkan harga gabah pokok atau menaikkan upah minimum regional. Keberhasilan kelompok-kelompok tersebut dalam menarik perhatian pemerintah dapat mendorong kelompok lain untuk melakukan hal yang sama atau paling tidak menanggapi keberhasilan ini. Konsep keseimbangan yang dikemukakan oleh Truman hanya dapat menjelaskan apakah ketidakseimbangan terjadi dalam kelompok. Namun, konsep ini tidak dapat menjelaskan peran elit politik dalam mendorong suatu isu ke dalam agenda kebijakan. Padahal, sebagaimana dikatakan Nelson, proses agenda kebijakan terjadi sebagai hasil pembelajaran elit politik.

Kepemimpinan politik adalah elemen penting dalam penyusunan agenda. Para pemimpin politik, baik yang dimotivasi oleh pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik, atau keduanya, dapat bereaksi terhadap isu-isu tertentu, menyiarkannya, dan menawarkan solusi-solusi atas masalah-masalah tertentu. Dalam kaitan ini, Presiden maupun Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran utama dalam politik dan pemerintahan guna mengatur agenda publik. Agenda kebijakan yang terjadi dalam kasus pendirian PT Indorayon menunjukkan betapa pentingnya aktor-aktor yang



berperan sebagai elit politik dalam menentukan agenda politik. Agenda politik pendirian PT Indorayon bersifat elitis dan berkisar pada pejabat negara yaitu menteri yang bersangkutan dan presiden. Kebijakan pendirian ini mengecualikan partisipasi kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan signifikan dalam pendirian pabrik, yaitu pemerintah daerah dan masyarakat sekitar pendirian pabrik.

Sejauh ini, kita telah membahas bagaimana sebuah permasalahan ditempatkan dalam agenda publik. Jadi kita sudah tahu apa yang menempatkan sebuah isu dalam agenda publik. Namun, faktor-faktor yang mendorong pembuat kebijakan untuk mengabaikan suatu isu publik sehingga tidak masuk ke dalam agenda publik belum teridentifikasi secara tepat. Jika untuk membahas bagaimana suatu isu ditempatkan dalam agenda publik, kita menggunakan konsep agenda politik, maka untuk membahas mengapa suatu isu tidak mendapatkan perhatian publik pembuat kebijakan sehingga tidak menjadi agenda publik, kita akan menggunakan konsep tanpa pengambilan keputusan. Konsep ini diusulkan oleh Peter Bachrach dan Morton Baratz.

Menurut Peter Bachrach dan Morton Baratz, konsep tidak ragu-ragu adalah sarana yang digunakan untuk mencegah atau menghilangkan tuntutan yang memerlukan perubahan dalam distribusi manfaat dan hak istimewa di masyarakat sebelum akses ke pembuatan kebijakan. Pembuat kebijakan dapat menggunakan sejumlah langkah untuk mencegah suatu isu masuk ke dalam agenda sistem atau pemerintahan. Yang pertama adalah penggunaan kekerasan dan yang kedua adalah penggunaan nilai dan kepercayaan yang dominan, yaitu dengan menggunakan budaya politik. Keyakinan pada hak milik pribadi dan kapitalisme di Amerika Serikat mencegah nasionalisasi perkeretaapian memperoleh status sebagai agenda politik pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20.

Cara ketiga diusulkan oleh E. E. Schattschneider. Menurut Schattschneider, isu krusial dalam politik menyangkut pengelolaan konflik. Semua partai politik, pemimpin dan organisasi, menurut Schattschneider, terlibat dalam manajemen konflik. Konflik ini, jika tidak ditangani dengan baik, akan berdampak destruktif. Oleh karena itu, tidak mungkin sebuah pemerintahan dapat eksis tanpa membangun sistem yang baik. Untuk mempertahankan eksistensinya, para pemimpin dan organisasi politik harus menghindari masalah atau masalah yang akan mengancam eksistensinya sebelum memasuki arena politik, yaitu memperoleh posisi politik dalam agenda. Definisi masalah yang dianggap mengancam keberadaan mereka tergantung pada jenis pemimpin dan organisasi. Misalnya, jika pemimpinnya dari partai Islam atau partai nasionalis. Konteks tersebut akan menentukan klasifikasi masalah ancaman kelompok. Namun, para pemimpin dan organisasi politik akan menolak untuk mempertimbangkan isu-isu tertentu karena, seperti yang telah ditunjukkan Schattschneider, semua bentuk organisasi politik cenderung (bias) lebih suka mengambil keuntungan dari konflik dan menindas orang lain karena organisasi cenderung untuk aktivisme. Beberapa masalah diatur dalam politik dan beberapa masalah diatur di luar politik.

Agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah kebijakan yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley, 1985). Karena keterbatasan informasi, sumber daya manusia, waktu, dan anggaran maka tidak mungkin menyelesaikan semua masalah, sehingga ada yang diprioritaskan. Beberapa pertanyaan yang menjadi prioritas dalam agenda kebijakan antara lain :

1. Apa yang dianggap sebagai masalah kebijakan?
2. Bagaimana dan kapan masalah kebijakan masuk menjadi agenda setting ?
3. Mengapa masalah kebijakan lain dikecualikan dari agenda setting ?

Pembuatan agenda adalah kegiatan yang mengubah isu publik menjadi masalah kebijakan. Menurut Jones, agenda adalah istilah umum untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu ditindaklanjuti. Menurut Darwin, agenda adalah kesepakatan umum yang belum tentu tertulis tentang adanya masalah publik yang memerlukan perhatian bersama dan memerlukan campur tangan

pemerintah untuk menyelesaikannya. Sedangkan menurut Anderson, proses pembentukan agenda politik adalah sebagai berikut:

1. Masalah privat adalah masalah yang berdampak terbatas atau hanya melibatkan satu atau beberapa orang yang terkena dampak langsung.
2. Isu-isu publik adalah permasalahan dengan konsekuensi yang lebih luas, termasuk yang mempengaruhi mereka yang terlibat secara tidak langsung.
3. Masalah politik adalah perbedaan pendapat masyarakat tentang penyelesaian masalah
4. Agenda sistemik adalah isu yang dirasakan oleh semua anggota komunitas politik dan patut mendapat perhatian publik, dan berada dalam yurisdiksi pemerintah.
5. Agenda kelembagaan adalah serangkaian isu yang memerlukan pertimbangan aktif dan serius oleh pengambil keputusan yang sah/berwenang.

Membangun agenda politik dimulai dengan adanya problem yang ada di masyarakat. Masalah ini dapat diungkapkan oleh seseorang sebagai masalah pribadi. Masalah privasi adalah masalah yang berdampak terbatas atau hanya melibatkan satu atau beberapa orang yang terkena dampak langsung. Kemudian menjadi isu publik. Isu-isu publik adalah isu-isu yang memiliki konsekuensi luas, termasuk yang melibatkan mereka yang terlibat secara tidak langsung. Isu publik berubah menjadi isu politik. Isu-isu menurut John yaitu, isu-isu publik yang saling bertentangan (kontroversial isu publik). Isu juga dapat dipahami sebagai perbedaan pendapat di masyarakat tentang persepsi dan solusi (aksi politik) terhadap suatu masalah publik. Isu kebijakan tidak hanya berisi ketidaksepakatan tentang tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mewakili pandangan yang bertentangan tentang sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian, pertanyaan politik merupakan hasil perdebatan mengenai definisi, klasifikasi, interpretasi, dan evaluasi masalah. (Dunn, 1995: 97). Isu kebijakan kemudian akan tumpah ruah dan masuk dalam agenda pemerintah. Agenda pemerintah menjadi daftar masalah yang harus selalu ditanggapi serius oleh pejabat publik.

Menurut Cobb dan Elder dalam John (1984), agenda pemerintah dibagi menjadi 2 (dua) kategori yaitu agenda sistemik dan agenda institusional. Agenda sistemik adalah serangkaian masalah yang sering dirasakan oleh anggota komunitas politik sebagai perhatian publik dan sebenarnya berada dalam lingkup otoritas. Sedangkan agenda kelembagaan adalah serangkaian isu yang memerlukan pertimbangan aktif dan serius oleh pembuat kebijakan/ otoritas hukum.

Untuk mengetahui tentang agenda setting, kita harus memahami apa itu politik. Karena isu politik akan menjadi agenda. Masalah kebijakan (Lester dan Stewart, 2000) merupakan situasi yang menimbulkan ketidakpuasan publik, sehingga harus dicari solusi. Sedangkan agenda setting merupakan tahapan dimana isu-isu yang menjadi perhatian pemerintah akan diterjemahkan ke dalam kebijakan. (Ripley, 1985) Agenda adalah langkah pertama dari semua langkah politik. Dengan demikian, penetapan agenda menjadi langkah yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda merupakan tahapan yang menjelaskan tahapan-tahapan kebijakan lainnya. Dari sisi policy dan agenda setting akan diketahui arah kebijakan pemerintah yang berpihak pada rakyat atau sebaliknya. Penentuan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan.

Menurut Ripley, untuk mempertimbangkan isu konten atau politik, pertama-tama harus dipahami kondisi pembangunan di masyarakat. Contoh: Harga minyak pemanas meningkat. Isu politik dalam kenaikan harga BBM adalah kenaikan harga minyak mentah dunia mempengaruhi perekonomian suatu negara. Dengan naiknya harga minyak mentah dunia, pemerintah memiliki masalah terkait bahan bakar, apakah pemerintah akan menaikkan atau mempertahankan harga aslinya. Jika pemerintah menaikkan harga BBM, masalah politik akan berdampak besar. Apalagi dari segi ekonomi, dengan daya beli masyarakat kita yang masih rendah. Untuk orang miskin meningkat. Atau dari segi sosial, dengan biaya

produksi yang tinggi, pengusaha akan mengurangi biaya produksi, dan pada umumnya pengusaha yang ingin menekan biaya produksi akan memecat karyawannya. Dengan isu-isu vital yang menjadi perhatian seluruh masyarakat. Pemerintah perlu bijak dalam merumuskan kebijakan ini karena masalah ini melibatkan banyak orang. Dan pemerintah. Perlu dipahami bahwa dalam pelaksanaan program terdapat persaingan antar pihak. Mereka mengangkat berbagai isu yang akan menjadi agenda pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menarik perhatian pemerintah terhadap persaingan yang ada. Isu-isu aktor dan kelompok harus menjadi agenda politik.

Menurut Davies (dalam Lester dan Stewart, 2000) terdapat 3 aktivitas yang dilakukan oleh aktor dan kelompok yang bersaing, yaitu:

1. Inisiasi masalah yang timbul didalam masyarakat yang mendorong masing-masing individu melakukan aksi.
2. Difusi mentransformasikan masalah agar menjadi perhatian pemerintah.
3. Prosesing mengkonversikan isu kedalam item-item agenda.

Jika kita melihat kebijakan kenaikan harga BBM dari humas dan pemerintah. Dalam kebijakan ini, terjadi pro dan kontra antara masyarakat dengan pemerintah. Orang-orang turun ke jalan untuk memprotes kebijakan, mengklaim bahwa jika bahan bakar naik, beban hidup orang akan meningkat dan melihat bahwa sebagian besar masyarakat kita masih di bawah garis kemiskinan. Di sisi lain, pemerintah berada dalam dilema antara menekan anggaran negara agar tetap stabil. Tentu saja, jika harga BBM naik, pemerintah bisa mengurangi subsidi dan jika tidak menaikkan maka APBN akan terkuras dan akan mengalami kekurangan. Saluran akses dan aktor-aktor yang di pakai dalam masalah kenaikan BBM adalah: Pertama adalah partai politik berperan sebagai pengkaji, dibadan legeslatif beberapa partai menolak atas kenaikan harga BBM tapi beberapa lagi menerima dan setuju atas kenaikan harga BBM. Dan disinilah kebijakan itu terjadi perdebatan walau akhirnya sura penolak kebijakan Kenaikan BBM kalah banyak. Kedua adalah Media massa, baik masyarakat dan pemerintah menyalurkan opininya lewat media. Opini sebagai alat untuk mempengaruhi masyarakat, opini yang setuju dan tidak. Media berperan sebagai sarana penyalur opini masyarakat dan pemerintah. Selanjutnya, para ahli kebijakan publik telah mengemukakan pendapat atau model tentang bagaimana berlangsungnya proses penentuan agenda. Tujuannya adalah untuk menjelaskan mekanisme dan dinamika dari transformasi suatu kondisi dalam masyarakat menjadi suatu masalah kebijakan yang harus dicari jalan keluarnya melalui penggunaan kekuasaan pemerintah untuk membuat kebijakan. Berikut ini adalah contoh dari model penetapan agenda.

### 1. Model Kingdon

Kingdon (1984), menjelaskan bahwa isu politik dapat diterjemahkan dengan menggunakan indikator, terjadinya peristiwa tertentu atau umpan balik pada suatu program. Langkah ini mungkin melibatkan sejumlah besar peserta, individu serta kelompok dan organisasi. Pada tahap ini, muncul pertanyaan mengenai isu mana yang harus diprioritaskan oleh pembuat kebijakan. Dalam bukunya *Legends, Alternatives, and Public Policy*, Kingdon (1984) menyatakan bahwa politik adalah produk dari konvergensi tiga aliran proses yang berbeda yang berjalan melalui sistem politik. Ketiga aliran tersebut adalah aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik. Aliran masalah merupakan suatu kondisi yang terjadi di masyarakat. Sebagai sistem kepentingan, kehidupan masyarakat dipenuhi dengan berbagai konten atau peristiwa. Beberapa kejadian tersebut justru dianggap masalah, ada yang disembunyikan, ditutupi oleh kejadian yang dianggap penting, dan ada pula yang cenderung berubah menjadi masalah. Indikator adalah ukuran yang digunakan untuk menilai sejauh mana dan evolusi masalah. Acara bertujuan untuk menarik perhatian pada isu-isu seperti bencana, pengalaman pribadi, dan simbolisme. Umpan balik memberikan informasi tentang kinerja yang ada dan menunjukkan kegagalan untuk memenuhi tujuan. Mekanisme yang berbeda ini juga bisa disebut sebagai pemicu perhatian publik dan pengambil keputusan, utas masalah ini harus disertai dan didukung oleh utas lain, yang merupakan utas utama suguhan. Aliran politik memiliki empat komponen, yaitu, suasana nasional, kekuatan politik yang terorganisir,

pemerintahan, dan pembangunan konsensus. Suasana nasional meliputi opini publik dan suasana politik. Kekuatan politik terorganisir termasuk partai politik, kebijakan legislatif, dan kelompok penekan. Aliran masalah dan aliran politik akan sampai pada kondisi yang disebut Kingdon sebagai jendela politik. Ketika kondisi ini terjadi, dua utas menemukan utas ketiga, yang merupakan utas kebijakan. Ada banyak proposal kebijakan dari berbagai penulis atau komunitas kebijakan. Kingdon (2013) mengemukakan bahwa ada tiga pihak dengan pandangan atau pandangan yang berbeda tentang siapa yang berhak mengatur agenda, yaitu aliran masalah dan aliran politik akan sampai pada suatu kondisi yang di sebut oleh Kingdon sebagai jendela kebijakan. Pada saat kondisi ini terjadi kedua aliran tersebut bertemu dengan aliran yang ketiga yaitu aliran kebijakan. Aliran kebijakan terdapat berbagai usulan kebijakan dari berbagai pencetus atau komunitas kebijakan. Kingdon (2013) mengemukakan bahwa terdapat tiga pihak yang memiliki pandangan atau perspektif berbeda mengenai siapa yang berhak untuk menyusun agenda setting, yaitu :

- a. Perspektif Elitis yaitu para elit akan berusaha untuk mempertahankan sistem yang ada, yakni kekuasaan di tangan elit. Elit merupakan para pihak yang memiliki kekuasaan dalam jabatan politis (elit politik), bisnis (elit bisnis) dan militer (elit militer).
- b. Perspektif Pluralis yaitu pihak yang memiliki kepentingan (*interest group*) menjadi dominasi untuk menyusun agenda pembuatan kebijakan.
- c. Perspektif Sub Government dimana terdapat 3 aktor dalam menetapkan agenda setting, yaitu Anggota kongres/DPRD, Birokrat, serta kelompok-kelompok yang mengalami isu yang diangkat.

## 2. Model Cobb dan Elder

Cobb dan Elder (1972), mereka membedakan antara agenda sistemik dan agenda institusional. Agenda sistemik mencakup semua isu yang muncul dan menyita perhatian masyarakat luas. Tetapi hanya sedikit dari masalah ini yang akan mendapatkan perhatian pembuat kebijakan. Jika suatu masalah mendapat perhatian serius dari pembuat kebijakan, itu dianggap sebagai agenda konstitusional. Proses pelebaran dan pengendalian agenda meliputi lima aspek, yaitu penciptaan masalah, penekanan media, perluasan arus utama, model penjangkauan dan agenda pengambilan keputusan Muchlis Hamdi, 2014: 80-83).

### 4.2.5 Jenis-Jenis Agenda Kebijakan

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder mengidentifikasi dua jenis program utama, yaitu program sistem dan program kelembagaan atau pemerintah. Agenda sistematis mencakup semua masalah yang diyakini oleh anggota komunitas politik layak mendapat perhatian publik dan termasuk hal-hal yang berada dalam pandangan otoritas pemerintah yang sah. Agenda ini hadir dalam setiap sistem politik di tingkat nasional dan daerah. Beberapa agenda termasuk kejahatan jalanan ada di banyak agenda sistem, sementara agenda lainnya termasuk pembangunan gedung konferensi baru tercantum dalam agenda program nasional dan regional. Program sistem pada dasarnya adalah program diskusi. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada ketika masalah tersebut dibawa ke hadapan lembaga pemerintah yang berwenang untuk mengambil tindakan yang tepat.

Agenda pemerintah mencakup isu-isu yang mendapat perhatian serius dari pejabat pemerintah. Karena item agenda yang berbeda memerlukan keputusan politik, ada juga beberapa agenda lembaga. Di tingkat nasional, kita akan memiliki agenda presiden, agenda administratif, agenda pengadilan, dan sebagainya. Agenda lembaga merupakan agenda aksi yang lebih spesifik dan spesifik daripada agenda sistemik. Tingkat kriminalitas yang tinggi. Di jalanan kota-kota besar, khususnya di Jakarta, ada agenda sistemik. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah dihadapkan pada pilihan tindakan untuk mengatasi masalah tersebut dengan usulan yang lebih konkrit dan konkrit, seperti penambahan petugas polisi di lokasi atau memberikan bantuan pembiayaan kepada penegak hukum/badan-badan pelaksana.

Pokok agenda lembaga dapat dibagi menjadi bagian utama dari agenda lama dan bagian utama dari agenda baru. Item baru secara teratur dimasukkan ke dalam agenda, seperti kenaikan gaji karyawan dan

alokasi agenda. Agenda ini umumnya diketahui oleh pengelola, dan alternatif untuk memperbaikinya telah dirancang sesuai dengan itu. Item baru dalam agenda muncul dari keadaan atau peristiwa tertentu, seperti pemogokan kereta api atau krisis kebijakan luar negeri. Di sisi lain, agenda lama cenderung tidak mendapat prioritas dari pembuat kebijakan. Waktu terbatas dan agenda selalu penuh masalah. Hal ini terjadi karena isu telah menjadi agenda untuk waktu yang lama, sehingga pengambil keputusan cenderung berasumsi bahwa isu lama telah mendapat perhatian yang cukup besar dan bahwa Manajer memiliki pemahaman yang lebih baik tentang masalah tersebut. Akhirnya, pada titik tertentu, item agenda baru dapat menjadi program pokok.

#### **4.2.6 Bagaimana Masalah-Masalah Publik Dirumuskan**

Perumusan masalah politik adalah salah satu langkah terpenting dalam penelitian kebijakan publik, karena banyak pembuat keputusan tidak berbicara tentang masalah publik, bukan karena metode yang digunakan untuk menyelesaikannya. tidak benar. Seperti yang dikatakan Russell L. Arkoff, keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah membutuhkan menemukan solusi yang tepat untuk masalah yang tepat. Namun menurut Arkoff, kita sering gagal karena kita memecahkan masalah yang salah, daripada menemukan solusi yang tepat untuk masalah yang benar. Perumusan masalah publik tidak bisa dipisahkan dari keduanya. Pertama, kelompok atau individu membentuk masalah. Seperti yang dikatakan Rushefky, penting untuk mengidentifikasi siapa yang membingkai masalah. Memang, individu dari latar belakang yang berbeda akan membentuk masalah yang berbeda. Perbedaan kerangka masalah akan menghasilkan jenis atau tipe kebijakan yang diterapkan. Kebijakan pemerintah Indonesia mengenai masyarakat Indorayon dapat digunakan sebagai contoh untuk menjelaskan bagaimana individu atau kelompok yang berbeda akan mendefinisikan masalah secara berbeda. Perbedaan definisi masalah ini pada akhirnya akan menentukan kebijakan yang diambil. Perumusan masalah kebijakan perusahaan ini melibatkan partisipasi sejumlah subyek seperti Menteri Riset dan Teknologi, Menteri Negara yang membidangi kependudukan dan lingkungan, dan Menteri Perindustrian di bidang era orde baru. Berdirinya perusahaan Indorayon di Porsea, karena terletak di daerah hulu, akan berdampak negatif terutama dalam hal pencemaran lingkungan dan terganggunya aktivitas warga di sekitar area pabrik. Karena itu, perusahaan tidak seharusnya didirikan di wilayah Porsea, Sumut. Bertentangan dengan pendapat di atas, Menristek melihat masalah pendirian pabrik Indorayon sebagai sesuatu yang menguntungkan. Menurut Menristek, pendirian pabrik tersebut akan meningkatkan pendapatan pemerintah daerah dan masyarakat di Porsea yang hidup di bawah garis kemiskinan, sehingga meningkatkan kehidupan ekonomi dan sosial mereka. Oleh karena itu, pendirian PT Indorayon bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dengan membuka lapangan kerja bagi anak-anak setempat. Dari kasus pendirian PT Indorayon, jelas siapa yang mengajukan pertanyaan politik merupakan faktor penting untuk diketahui.

Kedua, menyangkut kompleksitas dan sifat masalah. Masalah kompleks akan membutuhkan lebih banyak perhatian daripada masalah sederhana. Kompleksitas persoalan politik dapat dilihat dari pengaruh yang ditimbulkan oleh isu-isu tersebut. seperti, misalnya, apakah masalah itu bersifat regional, nasional, atau internasional. Jika masalah ini menyangkut negara lain atau masyarakat internasional, penanganannya harus mempertimbangkan konteks sosial politik dunia saat itu. Seperti halnya dengan bekas provinsi Timor Timur, dimana persoalan tersebut bukan lagi menjadi urusan dalam negeri Indonesia tetapi telah menarik perhatian dunia internasional. Proses pembentukan masalah menjadi lebih rumit jika masalah melibatkan banyak aktor. Hal ini karena proses pembangunan isu melibatkan banyak kepentingan dalam perumusan kebijakan publik.

Seperti yang dikatakan oleh Dunn, bahwa syarat-syarat untuk memecahkan masalah yang rumit akan berbeda dengan syarat memecahkan masalah yang sederhana. Masalah yang sederhana memungkinkan analisis menggunakan metode-metode konvensional, sementara masalah yang rumit menuntut analisis untuk mengambil bagian aktif dalam mendefinisikan hakikat dari masalah itu sendiri. Untuk itu, Mitroff dan Sagasti membedakan masalah kebijakan kedalam tiga kelas, yakni : masalah sederhana (*well-structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately-structured*) dan masalah yang

rumit (*ill-structured*). Struktur dari masing-masing masalah ini ditentukan oleh tingkat kompleksitas masalah tersebut, yaitu derajat seberapa jauh suatu masalah merupakan sistem permasalahan yang saling tergantung. Masalah yang sederhana adalah masalah yang melibatkan satu atau beberapa keputusan dan seperangkat kecil alternative-alternatif kebijakan. Kegunaan (nilai) merupakan hasil dari consensus jangka pendek yang secara jelas diurutkan dalam tatanan pilihan pembuat keputusan. Hasil dari masing-masing alternative diketahui dengan keyakinan tinggi atau di dalam margin kesalahan yang masih dapat diterima.

Masalah yang agak sederhana adalah masalah yang melibatkan satu atau beberapa pembuat keputusan dan sejumlah alternatif yang secara relative terbatas. Kegunaan juga mencerminkan consensus pada tujuan-tujuan jangka pendek yang diurutkan secara jelas. Namun, hasil-hasil dari alternative tersebut belum tentu meyakinkan atau diperhitungkan dalam margin kesalahan yang bisaditerima. Sedangkan masalah-masalah yang rumit adalah masalah-masalah yang mengikut setakan banyak pembuat keputusan yang utilitasnya (nilainya) tidak diketahui atau tidak mungkin diurutkan secara konsisten. Jika masalah-masalah yang sederhana dan agak sederhana mencerminkan consensus, maka karakteristik masalah yang rumit adalah konflik di antara tujuan-tujuan yang saling bersaing. Alternatif-alternatif kebijakan dan hasilnya dapat juga tidak diketahui karena tidak mungkin memperkirakan resiko dan ketidakpastian. Dengan demikian, untuk melihat seberapa rumit masalah kebijakan didefinisikan dapat dilihat dari jumlah pembuat keputusan yang terlibat dalam menyelesaikan masalah tersebut, jumlah alternative yang dapat diambil untuk menyelesaikan masalah, serta utilita (nilai) yang diharapkan dari alternative pemecahan masalah tersebut. Dalam hierarki pembuatan kebijakan (dengan merujuk tipologi yang ditawarkan Jones) perumusan masalah menempati ususunan hierarkhi yang paling atas. Dengan demikian, merumuskan masalah dalam pembuatan kebijakan menjadi dasar bagi langkah selanjutnya. Kesalahan pada tahap ini akan merusak tahap berikutnya. Akibatnya, kebijakan yang dihasilkan menjadi salah arah dan tidak bermanfaat.

#### **4.2.7 Tahapan Proses Penyusunan Agenda Kebijakan**

Penyusunan agenda merupakan tahapan dan proses yang sangat strategis dalam praktik kebijakan publik. Dalam proses ini, harus ada ruang untuk menjelaskan apa yang disebut publisitas dan program publisitas harus diperhitungkan. Jika suatu isu telah menjadi isu publik dan menjadi agenda utama publik, isu tersebut layak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih banyak daripada yang lain. Dalam penyusunan agenda, sangat penting untuk mengidentifikasi isu publik yang akan menjadi agenda pemerintah. Isu kebijakan sering disebut sebagai masalah kebijakan. Pertanyaan kebijakan sering muncul mengenai sifat masalah.

Menurut William Dunn (1990), pertanyaan politik adalah produk atau fungsi dari perdebatan tentang rumusan, detail, interpretasi, dan evaluasi suatu pertanyaan politik. Ada beberapa kriteria isu yang dapat dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986), antara lain:

1. Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius.
2. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis.
3. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan. orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa.
4. Menjangkau dampak yang amat luas.
5. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat.
6. Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama. Ilustrasi : Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan

Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih. Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder. Menurut Nugroho (2008) criteria isu menjadi agenda kebijakan publik :

- a. Apakah isu tersebut dianggap telah mencapai titik kritis sehingga tidak bias diabaikan.
- b. Apakah isu tersebut sensitif yang cepat menarik perhatian masyarakat.
- c. Apakah isu tersebut menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat.
- d. Apakah isu tersebut menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat kalau diabaikan.
- e. Apakah isu tersebut berkaitan dengan kekuasaan dan legitimasi.
- f. Apakah isu tersebut berkenaan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat.

Proses perumusan kebijakan secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut :

#### 1. Munculnya isu kebijakan

Isu kebijakan dapat berupa masalah dan/atau kebutuhan masyarakat dan/atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah. Masalah yang dimaksud dapat merupakan masalah yang :

- a. Sudah dan sedang muncul.
- b. Masalah yang berpotensi besar untuk muncul di masa depan.

Kebutuhan yang dimaksud adalah :

- a. Kebutuhan yang muncul pada saat ini.
- b. Kebutuhan yang berpotensi muncul di masa depan, yang dapat bermula dari isu di masyarakat atau muncul sebagai akibat munculnya kebijakan sebelumnya. Disini, masalah ketanggapan diperlukan, dalam arti pemerintah harus tanggap menangkap isu kebijakan. Waktu untuk menangkap isu kebijakan secara ideal adalah kurang dari 7 hari.

#### 2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk Tim Perumus Kebijakan

Tim Perumus Kebijakan terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik. Waktu untuk pembentukan tim ini paling lama 7 hari. Tim ini kemudian secara paralel merumuskan :

- a. Naskah akademik dan/ atau
- b. Langsung merumuskan draf nol kebijakan. Bentuk draf nol tidak harus berbentuk pasal-pasal, melainkan hal-hal yang akan diatur oleh kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya. Namun idealnya sudah pula disusun dalam bentuk pasal-pasal. Untuk membuat konsep ini, tidak harus dikontrakkan pada pihak luar, misalnya lembaga konsultan. Tim internal pemerintah, yang terdiri atas pejabat yang berkenaan dengan isu kebijakan dan ahli kebijakan publik, dapat merumuskannya. Waktu untuk merumuskan naskah akademik bersama dengan draf kebijakan idealnya 2 minggu kerja (10 hari).

#### 3. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut :

- a. Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislatif yang membidangi bidang terkait. Diskusi dengan forum ini paling banyak dilakukan sebanyak 3kali dalam waktu paling lama 1 bulan. Tujuan diskusi ini adalah melakukan verifikasi secara akademis (kebenaram-kebenaran ilmiah). Pada diskusi forum publik yang keempat, materi diskusi dapat bersifat khusus, atau sudah dalam bentuk pasal-pasal, dalam bentuk kebijakan umum.

- b. Setelah itu, dilakukan diskusi dengan forum publik yang kedua, yaitu dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut. Misalnya, Kabupaten A mengundang Kabupaten B dan C tetangganya, dan Provinsi X di atasnya. Pertemuan antar instansi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan. Pada tingkat tertentu, diskusi forum publik yang ketiga ini melibatkan komisi atau bidang terkait di lembaga legislatif.
- c. Diskusi forum publik yang ketiga adalah dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena dampak langsung, atau yang disebut juga beneficiaries. Misalnya, kebijakan perburuhan menghadirkan perwakilan organisasi buruh; kebijakan tarif penerbangan menghadirkan pelaku bisnis penerbangan, dan sebagainya. Diskusi ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan verifikasi secara sosial dan politik dari kelompok masyarakat yang terkait secara langsung. Diskusi ini idealnya dilakukan paling banyak 3 kali dalam waktu paling lama 1 bulan.
- d. Diskusi forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait, asosiasi usaha terkait. Diskusi ini ditujukan untuk membangun pemahaman publik (public awareness) terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Forum keempat ini diselenggarakan maksimal 2 kali dalam waktu maksimal 1 bulan. Tujuannya bukan untuk mendapatkan persetujuan seluruh peserta, melainkan mendapatkan masukan (khususnya kritisi) publik terhadap kebijakan yang akan dibuat. Pada diskusi forum publik yang keempat, materi diskusi dapat bersifat umum, atau tidak dalam bentuk pasal-pasal, dalam bentuk kebijakan umum. Sebagai catatan, diskusi publik ini juga sering disebut RIA atau Regulatory Impact Assessment. Pada diskusi forum publik yang keempat, materi diskusi dalam bentuk kebijakan umum, atau bukan bersifat khusus, atau sudah dalam bentuk pasal-pasal. Ini sesuai dengan teori publik opini, bahwa publik hanya dapat memberikan penilaian yang bersifat biner, yaitu setuju dan tidak setuju, atau pro dan kontra. Adalah tidak produktif memberikan materi bersifat teknis kepada publik dalam arti luas seperti ini.

Hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh Tim Perumus. Draf ini disebut Draf 1. Perumusan Draf 1 maksimal 1 minggu kerja (5 hari).

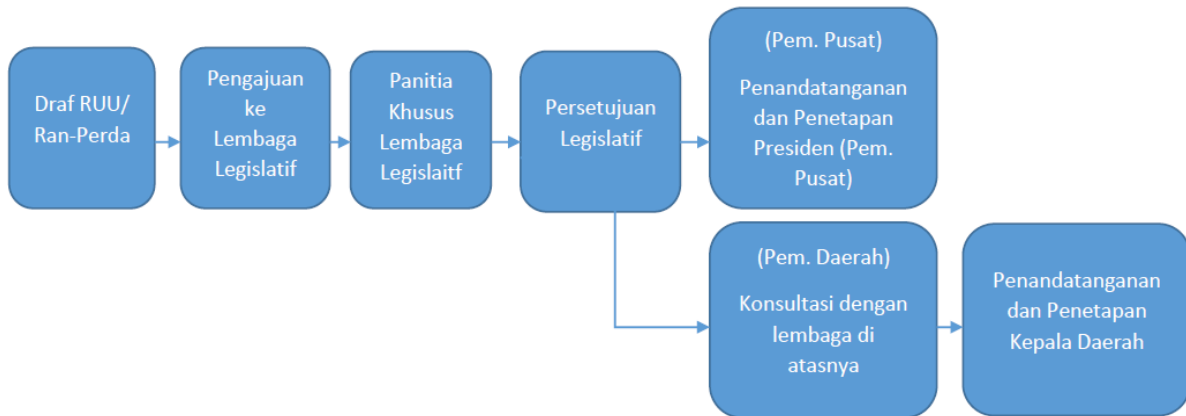
- a. Draf 1 didiskusikan dan diverifikasi dalam focused group discussion yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur. Diskusi FGD dilaksanakan paling banyak 2 kali dalam jangka waktu maksimal 2 minggu kerja (10 hari).
- b. Tim Perumus merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final dari kebijakan. Proses perumusan maksimal 1 minggu kerja (5 hari).
- c. Draf final ini kemudian disahkan oleh pejabat berwenang atau untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi yang secara perundang-undangan telah diatur dalam UU No. 10/2004, khususnya Pasal 17 dan seterusnya.

Pertanyaannya adalah :

- a. Bagaimana jika kebijakan tersebut tidak memerlukan proses legislasi karena merupakan domain eksekutif dan tidak perlu melibatkan legislatif? Jika kebijakan tersebut tidak memerlukan proses legislasi, prosesnya berhenti pada langkah kelima, dan langkah keenam adalah proses pengesahan oleh pejabat publik yang mempunyai otoritas.
- b. Bagaimana jika kebijakan tersebut bersifat sangat terbatas, sehingga tidak perlu melibatkan publik, seperti kebijakan kenaikan pangkat dalam birokrasi? Jika kebijakan tersebut bersifat sangat terbatas, tidak perlu diselenggarakan diskusi publik. Apabila pun diperlukan, hanya mengundang para ahli, dan diselenggarakan dengan pola delphi atau berpola “pendapat pakar” untuk memastikan tidak ada yang keliru dalam kebijakan yang hendak ditetapkan.



Apabila dikembangkan menjadi kebijakan yang dibuat bersama legislatif, prosesnya dapat disimak pada gambar berikut :

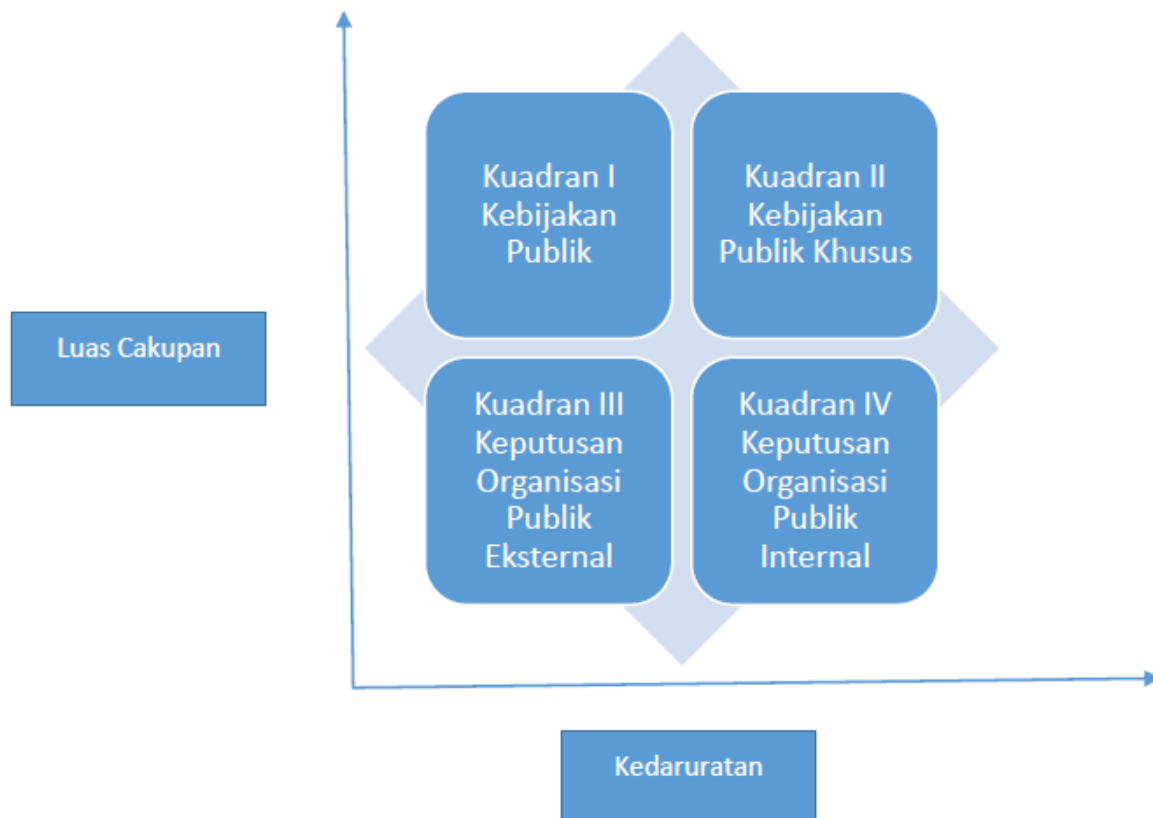


**Gambar 4.1** : Proses Legislasi (Nugroho, 2008)

Namun demikian, ada pertanyaan yang tidak kalah penting. Kapan kita akan menggunakan seluruh langkah tersebut? Dalam praktik, tidak semua kebijakan publik dirumuskan melalui sebelas langkah diatas. Pengecualiannya adalah pada :

- a. Kebijakan yang proses dan jadwalnya telah diterapkan oleh peraturan pemerintah, yaitu kebijakan anggaran yang ditata dengan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat desa/kelurahan hingga nasional.
- b. Pada kebijakan yang secara teknis memerlukan penyiapan informasi kebijakan yang memakan waktu cukup panjang. Dalam pedoman ini, proses penyiapan informasi kebijakan dimasukkan dalam pra-proses kebijakan, atau sebelum isu kebijakan, sehingga lama waktunya disesuaikan dengan kebutuhan riil, dan tidak diatur dalam pedoman ini. Kebijakan tersebut adalah kebijakan yang berkenaan dengan tata ruang dan tata wilayah yang memerlukan penyiapan informasi khusus.
- c. Pada kebijakan tertentu yang bersifat luar biasa, misalnya berkenaan dengan terjadinya konflik mendalam, konflik berjangka panjang, atau kombinasi dari keduanya. Pada kondisi terakhir, dapat dikembangkan model yang lebih sesuai dengan kondisi yang terjadi.

Di luar pengecualian tersebut, perlu memahami keragaman macam kebijakan publik melalui pemetaan kuadran sebagai berikut :



**Gambar 4.2 :** Kuadran Keragaman Kebijakan Publik (Nugroho, 2008)

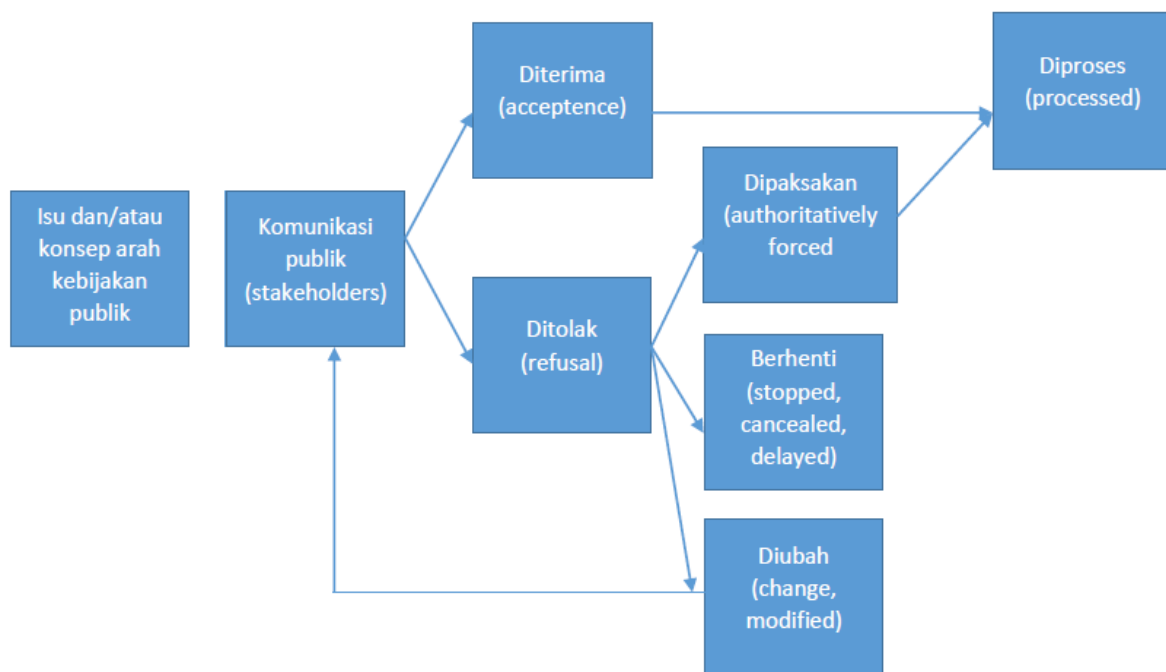
Dari pembedaan tersebut, dapat diklasifikasikan jenis kebijakan yang menggunakan seluruh dari 11 langkah di atas, sebagian dari 11 langkah di atas, dan yang tidak menggunakan 11 langkah di atas, sebagai berikut :

- Kuadran I :** adalah lokasi kebijakan publik. Bentuknya adalah Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan peraturan pejabat eksekutif yang mempunyai cakupan akibat yang luas. Proses kebijakan dibuat dengan melibatkan partisipasi publik secara maksimal, waktu hingga pengesahan keputusan 1 sampai 6 bulan. Prosesnya melalui Tahap 1-11. Keputusan ini biasanya dibuat oleh Presiden, pada tingkat tertentu menteri, kepala daerah dan tidak pernah pejabat di bawahnya/pejabat administratif dan/ atau lembaga legislatif di pusat ataupun daerah.
- Kuadran II :** adalah lokasi kebijakan publik khusus, yaitu kebijakan yang dibuat dalam kondisi sangat darurat dan cakupan akibatnya sangat luas, baik dalam bentuk UU, Perda, maupun keputusan eksekutif. Isu yang diatur berkenaan dengan kondisi darurat perang, wabah, atau bencana alam. Kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan bagian-bagian (direktorat atau dinas) terkait, dibantu oleh pimpinan lembaga legislatif, beberapa pakar, dan beberapa tokoh masyarakat; waktu hingga pengesahan keputusan kurang dari 48 jam. Prosesnya melalui Tahap 1,2,9,10,11. Kebijakan ini biasanya dibuat oleh presiden dan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk menggantikannya.
- Kuadran III :** adalah lokasi Keputusan Eksternal Organisasi Publik namun yang berkenaan dengan publik secara terbatas, misalnya berkenaan dengan pemberian izin kepemilikan lahan, restitusi pajak, pemberian izin investasi, dan sejenisnya. Keputusan dapat dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan Unit (direktorat atau dinas) terkait; waktu pembuatan kurang dari 1 bulan, dan dapat dilaksanakan langsung tanpa melalui proses di depan. Kebijakan ini biasanya dibuat oleh pejabat di bawah presiden

dan kepala daerah atau sering disebut pejabat administratif. Namun demikian, terdapat sejumlah kebijakan pejabat politik yang ada di kuadran ini.

- d. Kuadran IV : adalah lokasi Keputusan Internal Organisasi Publik namun tidak berkenaan dengan publik meskipun secara terbatas. Bentuknya, misalnya keputusan berkenaan dengan adanya kebakaran di kantor pemerintahan, pencurian, dan sebagainya. Keputusan dibuat dengan arbitrer oleh pejabat yang ada di tempat; waktu hingga pengesahan keputusan pada saat itu juga, dan dapat dilaksanakan langsung tanpa melalui proses di depan. Kebijakan ini dibuat oleh setiap pejabat yang in charge pada saat kejadian.

Pertanyaan berikutnya, bagaimana proses senyatanya? Berikut ini proses yang biasanya berjalan dalam perumusan kebijakan.



**Gambar 4.3 :** Proses Perumusan Kebijakan Publik (Nugroho, 2008)

Barangkali anda melihat ada yang aneh karena ada langkah yang dipaksakan. Kebijakan publik harus dipaksakan meskipun tentang publik jika isu kebijakan berkenaan dengan (1) keselamatan, (2) dipolitisasi secara berlebihan, dan (3) ada batas waktu bagi penetapan kebijakan. Jadi, kebijakan publik adalah untuk mengatur kehidupan bersama sehingga dalam banyak hal kebijakan publik tidak bersifat menyenangkan semua orang. oleh karena itu, dalam tingkat tertentu, yaitu jika kebijakan publik berkenaan dengan masalah yang sangat mendesak, untuk keamanan umum, kebijakan publik dapat dipaksakan untuk ditetapkan, setelah melalui proses kebijakan yang melibatkan para pihak.

#### 4.2.8 Bentuk Agenda Pemerintah

Agenda pemerintah adalah daftar masalah yang harus selalu ditanggapi dengan serius oleh pejabat publik. Menurut Cobb dan Elder dalam John (1984), agenda pemerintah dibagi menjadi dua kategori, yaitu sebagai berikut.

1. Agenda sistematis adalah semua hal yang dianggap oleh anggota komunitas politik sebagai kepentingan umum dan dalam kewenangan pemerintah.

2. Agenda kelembagaan adalah serangkaian isu yang memerlukan pertimbangan aktif dan serius oleh pengambil keputusan/otoritas yang sah.

John (1984) menyatakan bahwa tidak setiap masalah dapat menjadi masalah publik, tidak setiap masalah publik dapat menjadi masalah, tidak setiap masalah dapat muncul dan masuk dalam agenda pemerintah. Menurut Walker (1982), suatu masalah dapat muncul sebagai masalah publik, jika:

1. Mempunyai dampak yang besar bagi banyak orang.
2. Ada bukti kuat bahwa lembaga legislatif menanggapi masalah ini dengan serius.
3. Memiliki solusi yang mudah dipahami untuk masalah yang dihadapi.

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

1. Sikap dan dukungan untuk isu-isu publik dapat dikumpulkan.
2. Masalah atau isu tersebut dianggap penting.
3. Masalah publik dapat diselesaikan

Melihat kedua pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa masalah publik akan mudah muncul sebagai kebijakan publik jika:

1. Dianggap penting dan berdampak besar bagi banyak orang.
2. Menarik perhatian pembuat kebijakan.
3. Sejalan dengan platform politik
4. Dapat dipecahkan

Pemerintah dapat memainkan tiga jenis peranan dalam proses penyusunan agenda, antara lain:

1. Let it happen (membiarkan hal itu terjadi)

Pemerintah cenderung memainkan peran pasif dalam menetapkan agenda politik. Pemerintah hanya berusaha menjaga saluran arus informasi dan menyelesaikan masalah publik secara alami, tanpa intervensi aktif dari para perencana politik.

2. Encourage it to happen (mendorong supaya hal itu terjadi)

Pemerintah mengambil langkah aktif untuk memungkinkan masyarakat (terutama kelompok rentan) untuk mengidentifikasi dan mengartikulasikan secara jelas kepentingan dan masalah yang mereka hadapi. Mungkin juga melibatkan mediator, misalnya melalui LSM, memberikan bantuan dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.

3. Make it happen (membuat suatu hal terjadi)

Pemerintah berperan sangat aktif dalam mengidentifikasi masalah publik, memasukkannya ke dalam agenda pemerintah, mengembangkan alternatif pemecahan masalah, dan menentukan tujuan yang ingin dicapai.

Apabila masalah publik telah masuk ke agenda pemerintah, fase selanjutnya adalah (Jones, 1996):

1. Problem definition agenda : masalah publik dirumuskan dan mendapat perhatian serius dari pembuat kebijakan.
2. Proposal agenda : masalah publik telah mencapai tingkat diusulkan untuk menjadi kebijakan publik; jadi ada pergeseran dari perumusan masalah menuju pemecahan masalah.
3. Bargaining agenda : usulan-usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius.

4. Continuing agenda : suatu masalah didiskusikan dan dinilai secara terus menerus sampai agenda ini dinyatakan gagal atau berhasil menjadi kebijakan publik.

#### **4.2.9 Hakikat Pembuatan Kebijakan Publik**

Pengambilan keputusan (decision making) terletak antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan, namun keduanya saling berkaitan. Keputusan/kebijakan yang mempengaruhi implementasi dan implementasi pada tahap awal akan mempengaruhi tahap pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi implementasi di kemudian hari.

Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan/kebijakan awal hanyalah sinyal yang menunjukkan arah insentif awal, kemudian akan direvisi dan diberikan spesifikasi. Jika kita mendefinisikan pengambilan keputusan sebagai proses pilihan, maka gagasan tentang keputusan melibatkan serangkaian titik dalam ruang dan waktu di mana pembuat kebijakan mengalokasikan nilai. Beberapa keputusan/kebijakan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan atau implementasi program.

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

Tahap pengembangan kebijakan adalah proses yang dilakukan secara terpadu dengan melibatkan pemangku kepentingan (aktor) untuk merancang serangkaian tindakan untuk mengatasi masalah publik. Melalui mengidentifikasi dan menganalisis alternatif, nilai-nilai integral mempengaruhi tindakan aktor dalam proses ini.

Anderson, Winarno dan Wibawa berpendapat bahwa nilai-nilai (ukuran) yang mempengaruhi tindakan para pengambil keputusan dalam proses politik dapat dibagi menjadi beberapa kategori, khususnya sebagai berikut.

###### **A. Nilai politik**

Keputusan diambil atas dasar kepentingan politik partai politik atau kelompok kepentingan tertentu. Secara umum, seperti halnya model-model penting dalam kebijakan publik, dalam tahap perumusan kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh lepas dari objek penelitian. Publik tidak pernah mandul secara politik. Berdasarkan konteks tersebut, proses pembuatan kebijakan dipahami sebagai proses pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor-faktor kekuasaan, yaitu sumber kekuasaan dari kelas sosial, aparatur administrasi, akademisi, profesionalisme, kekuatan modal, dan lain-lain.

###### **B. Nilai Organisasi**

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dipegang oleh organisasi, seperti penghargaan dan sanksi, yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya. Pada level ini, tindakan yang dilakukan oleh para pemangku kepentingan lebih banyak dipengaruhi dan berorientasi pada kepentingan dan perilaku kelompok, sehingga produk politik yang diperoleh lebih melayani kepentingan organisasi, kepentingan masyarakat umum. Oleh karena itu, diperlukan suatu perangkat sistematis yang mampu menghilangkan kecenderungan tersebut.

###### **C. Nilai Pribadi**

Keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pengambil keputusan untuk menjaga status quo, reputasi, kekayaan, dll. Proses pengambilan kebijakan dalam konteks ini dipahami dengan baik, terutama proses yang berfokus pada aspek emosi dan kepribadian manusia. . motivasi, dan hubungan antar pribadi. Tujuan dari tampilan ini adalah untuk mengetahui siapa yang mendapatkan nilai, kapan mendapatkan nilai, dan bagaimana memperbarui nilai yang diterima.

#### D. Nilai Kebijakan

Keputusan dibuat berdasarkan persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab secara etis. Misalnya nilai-nilai moralitas, keadilan, kemandirian, kebebasan, persatuan dan lain-lain. Pandangan ini melihat pembuat kebijakan sebagai individu yang mampu merespon stimulus dari lingkungannya. Dengan kata lain, di sini Anda akan melihat banyak tentang pembuat kebijakan, yang mengenali masalah, bagaimana menggunakan informasi yang dimilikinya, bagaimana membuat pilihan di antara alternatif yang berbeda.

#### E. Nilai pemikiran

Nilai-nilai ideologis seperti nasionalisme dapat menjadi dasar pengambilan kebijakan, baik dalam negeri maupun luar negeri. Selanjutnya, ideologi tetap menjadi sarana merasionalisasi dan melegitimasi tindakan politik yang dilakukan oleh pemerintah. publik. dinyatakan oleh aktor yang bertanggung jawab untuk membuat kebijakan publik. Isu nilai menjadi relevan untuk dibahas karena ada anggapan bahwa idealnya pembuat kebijakan harus memiliki kebijaksanaan seorang raja filosofis, mampu merumuskan dan melaksanakan kebijakan secara mandiri, cara yang adil untuk memaksimalkan kesejahteraan masyarakat tanpa melanggar kebebasan individu. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa banyak keputusan politik yang tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Selain itu, tidak ada bukti pendukung yang meyakinkan bahwa satu nilai lebih penting daripada nilai lainnya. Oleh karena itu, keputusan politik harus mempertimbangkan sejumlah nilai. Kesadaran akan pentingnya multi nilai didasarkan pada pluralisme etis, yang dalam teori pengambilan keputusan dikenal dengan multi-objective decision making. Pada tingkat ini, perencana politik idealnya harus memperhatikan semua efek, baik positif maupun negatif, dari tindakan mereka, tidak hanya pada warga unit geopolitik, tetapi juga warga lainnya, dan bahkan generasi mendatang.

Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab adalah proses yang melibatkan interaksi kelompok ilmuwan, pemimpin organisasi profesi, administrator, dan politisi. Pada tahap perumusan kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh lepas dari objek penelitian. Jika Anda mengeluarkan realitas politik dari proses kebijakan publik, maka kebijakan publik pada dasarnya akan buruk. Sebuah produk kebijakan publik dengan tampilan lapangan yang buruk akan menghadapi banyak kendala pada tahap implementasi selanjutnya. Perumusan kebijakan publik merupakan langkah awal dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, peristiwa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dilaksanakan di masa yang akan datang.

Pembuat kebijakan perlu lebih berhati-hati dalam merumuskan kebijakan publik. Perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan berorientasi pada evaluasi. Pembuat kebijakan sering beranggapan bahwa perumusan kebijakan yang baik adalah gambaran konseptual yang sarat dengan pesan-pesan idealis dan normatif, namun tanpa dasar. Padahal, kebijakan publik yang baik merupakan gambaran kedewasaan membaca fakta sekaligus alternatif yang memungkinkan terhadap realitas (Fadillah, 2001:49-50)

### **4.2.10 Pendekatan dalam Pembuatan Kebijakan Publik**

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

#### **1. Pendekatan Kekuasaan dalam Pembuatan Kebijakan Publik**

Model kekuasaan memandang pengambilan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan, yaitu kelas, kaya, tatanan politik dan birokrasi, kelompok penekan, kalangan profesional dan ahli atau ahli dalam pengetahuan teknis. Ada enam jenis pendekatan kekuasaan dalam pengambilan keputusan.

#### A. Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan

Model proses politik elit mengasumsikan bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan segelintir orang atau kelompok. Menurut teori elit, pengambilan keputusan adalah proses yang dilakukan untuk kepentingan kelas tertentu. Sebagai model pengambilan keputusan, tujuan elitisme didasarkan pada analisis bagaimana dunia nyata bekerja. Di dunia nyata, ada pemimpin yang berkuasa dan ada massa yang tidak berkuasa. Model ini berasal dari ilmu sosial modern, yang diturunkan dari pendapat seorang ahli bernama Karl Marx. Dia berpendapat bahwa elitisme tidak bisa dihindari, masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi adalah sandiwara. Demokrasi juga dapat dianggap sebagai bentuk politik di mana elit politik bersaing untuk memenangkan suara rakyat untuk memastikan legitimasi kekuasaan.

#### B. Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan

Ketika mempertimbangkan kebijakan publik, pluralis cenderung berpendapat bahwa kebijakan publik adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Diyakini bahwa kekuasaan didistribusikan secara luas dan sistem politik diatur sedemikian rupa sehingga proses politik pada dasarnya dikendalikan oleh kebutuhan dan opini publik. Dalam ruang pluralistik, setiap orang dapat berpartisipasi dalam permainan politik, tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak yang percaya bahwa tidak selalu orang yang paling membutuhkan terlibat secara aktif dalam politik.

#### C. Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi

Gagasan bahwa masalah dan agenda adalah satu kesatuan dalam dimensi perilaku yang tidak dapat diamati adalah salah satu yang dapat ditemukan dalam teori yang lebih luas, yang dikenal sebagai teori kedalaman. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan masalah dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi pada tingkat yang lebih dalam daripada dangkal atau menentukan.

#### D. Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisasi

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari Abad Pertengahan dan gerakan fasis pada periode antar perang. Istilah tersebut mengandung teori masyarakat yang didasarkan pada partisipasi kelompok dalam pembuatan kebijakan negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan. Namun, kerangka analitis yang dikenal sebagai neo-humanisme telah ternoda, lebih dari konsep lainnya.

#### E. Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan profesional

Perhatian utama dalam analisis politik kontemporer adalah bahwa elit profesional memperoleh kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik dalam demokrasi liberal. Secara khusus, libertarian mengkritik pertumbuhan pemerintahan besar yang mengarah pada pengambilan keputusan yang didominasi oleh kelompok profesional yang lebih mementingkan keuntungan dan kepentingan pribadi daripada kepentingan publik yang mereka layani.

#### F. Teknologi: fokus pada kekuatan ahli teknis

Model pengambilan keputusan ini melihat masyarakat sebagai entitas yang berkembang menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Arketipe ini secara luas dieksplorasi ide-ide dalam fiksi ilmiah dan merupakan tema inti dari para filsuf. Model ini mendukung teori manajemen. Sebagai gerakan sosial, teknokrasi muncul di Amerika Serikat sebelum Perang Dunia I. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye yang mendukung masyarakat yang dikelola dengan baik.

## **2. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik**

Pendekatan politik sebagian besar telah berkembang dari frustrasi dengan pendekatan politik murni, yaitu dari perspektif eksekutif, legislatif, dan konstitusional. Kotak Hitam David Easton memberikan perspektif analisis yang melihat politik dan politik dengan cara yang mengabaikan institusi

dan konstitusi dan berfokus pada proses politik secara keseluruhan. Namun, ada persepsi tentang pentingnya menempatkan kebijakan publik dalam konteks kelembagaan. Dalam konteks ini, tiga kerangka analisis kelembagaan dikonkretkan, sebagai berikut. pertama.

#### 1. Institusionalisme Politik

Bingkai pertama adalah kontemporer fungsionalisme struktural David Easton. Minatnya melampaui struktur formal institusi dan melihat apa yang dilakukan institusi atau bagaimana mereka bekerja dalam praktik, yang bertentangan dengan ide-ide rasionalis. Dari segi pendekatan, kerangka berorientasi empiris dan mengkomunikasikan ide-idenya melalui studi kasus yang mudah dipahami, tidak didasarkan pada model teoritis yang digunakan dalam teori ekonomi.

#### 2. Institusionalisme Sosiologis

Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, tidak seperti institusionalisme ekonomi yang lebih berfokus pada institusi korporasi. Ekonomi institusional dikembangkan dari teori perusahaan yang aplikasi utamanya adalah analisis ekonomi.

#### 3. Institusionalisme Ekonomi

Pendekatan datang dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan negara, dan dengan demikian definisi lembaga yang berbeda. Jadi, meski sama-sama fokus pada persoalan institusi, mereka berbeda dalam hal lain, seperti makna dari konsep institusi itu sendiri. Masing-masing menawarkan pandangan yang berbeda tentang bagaimana institusi membentuk cara keputusan dibuat, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, bagaimana institusi disusun untuk berfungsi secara efektif.

### **4.2.11 Faktor-faktor yang Memengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Seperti disebutkan sebelumnya, pengambilan keputusan/kebijakan bukanlah tugas yang mudah dan sederhana. Setiap direktur dituntut untuk memiliki kapasitas/keahlian, tanggung jawab dan kemauan untuk mampu merumuskan kebijakan dengan segala risiko, baik yang diharapkan (*intentional risk*) maupun yang tidak diharapkan (*risky* or tidak disengaja). Faktanya, proses pengambilan keputusan atau kebijakan mengandung berbagai macam pengaruh negatif.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan/kebijakan menurut Nigro dan Nigro (M. Irfan Islamy, 1986: 25-26), antara lain pengaruh tekanan eksternal, pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), pengaruh karakteristik pribadi, adanya pengaruh kelompok luar, dan pengaruh keadaan masa lalu.

#### 1. Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar

Administrator seringkali harus mengambil keputusan karena tekanan eksternal, meskipun ada yang disebut pendekatan pengambilan keputusan holistik, yang berarti bahwa direktur sebagai pengambil keputusan harus mempertimbangkan alternatif pemilihan berdasarkan penilaian yang wajar. Namun, proses dan prosedur pengambilan keputusan tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga tekanan eksternal juga mempengaruhi proses pengambilan keputusan.

#### 2. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama

Kebiasaan lama organisasi (Niggas menyebutnya *sunk cost*) seperti kebiasaan menginvestasikan modal, sumber daya, dan waktu yang dulu digunakan untuk membiayai program tertentu cenderung selalu diikuti oleh para manajer. seharusnya diubah. Cara-cara lama akan terus diterapkan jika kebijakan yang ada dirasa memuaskan. Kebiasaan lama seringkali diwarisi oleh pengurus baru, dan mereka secara terbuka mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang dianut atau diterapkan oleh para pendahulunya. Dia segera melanjutkan karirnya.



### 3. Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi

Berbagai jenis keputusan yang dibuat oleh pengambil keputusan memiliki banyak pengaruh pada karakteristik pribadi mereka. Seperti dalam proses perekrutan/pengangkatan karyawan baru, karakteristik pribadi pembuat keputusan memainkan peran penting.

### 4. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar

Lingkungan sosial dan pengambil keputusan juga mempengaruhi pengambilan keputusan, seperti dalam perselisihan perburuhan, para pihak yang bersengketa tidak menghargai upaya penyelesaian internal, tetapi keputusan yang dibuat oleh pihak luar dapat memuaskan. pengalaman orang lain yang sebelumnya tidak berada dalam domain pemerintah.

### 5. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu

Pengalaman pendidikan sebelumnya dan pengalaman kerja (latar belakang) mempengaruhi pengambilan keputusan. Misalnya, orang sering memutuskan untuk tidak mendelegasikan sebagian kekuasaan dan tanggung jawab mereka kepada orang lain karena mereka takut bahwa wewenang dan tanggung jawab yang diberikan akan disalahgunakan. bukti yang tidak meyakinkan; Adanya banyak kelompok kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda, dampak kebijakan sulit untuk didefinisikan, umpan balik pada keputusan terfragmentasi, proses pembuatan kebijakan tidak dipahami dengan baik, dan sebaliknya.

## 4.2.12 Kesalahan Umum dalam Pembuatan Kebijakan

Nigro dan Nigro (Islamy, 1986: 25-26) membuat daftar tujuh kesalahan umum yang terjadi dalam proses pembuatan kebijakan, khususnya sebagai berikut.

#### 1. Cara Berpikir yang Sempit (*Cognitive Nearsightedness*)

Orang cenderung membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan mendesak dan melupakan prediksi masa depan. Adanya lingkungan pemerintahan yang beragam menyebabkan pejabat pemerintah seringkali mengambil keputusan berdasarkan penilaian yang terbatas tanpa mempertimbangkan implikasinya bagi masa depan. Seringkali, pengambil keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek dari masalah, melupakan hubungannya dengan aspek lain dan tidak melihat masalah secara keseluruhan.

#### 2. Adanya Asumsi Bahwa Masa Depan Akan Mengulangi Masa Lalu (*Assumption That Future Will Repeat Past*)

Banyak orang berasumsi bahwa di masa stabilitas orang akan berperilaku seperti pendahulu mereka di masa lalu. Namun, situasi saat ini tidak stabil karena banyak orang berperilaku sangat mengejutkan. Terlepas dari perubahan besar dalam perilaku masyarakat, masih banyak pejabat pemerintah yang percaya bahwa perubahan itu normal dan akan segera kembali normal. Saat membuat keputusan, pejabat pemerintah perlu meramalkan kondisi dan peristiwa di masa depan, yang berbeda dari masa lalu.

#### 3. Menyederhanakan Sesuatu (*Over Simplification*)

Selain kecenderungan berpikir sempit, pengambil keputusan juga cenderung menyederhanakan sesuatu. Ketika mempertimbangkan suatu masalah, pengambil keputusan hanya mengamati gejala masalah tanpa mencoba untuk menyelidiki penyebab masalah. Pejabat pemerintah mungkin keberatan dengan model tindakan sederhana ini, tetapi selalu jaga agar solusinya tetap sederhana. Faktanya, tidak ada satu masalah pun (apalagi masalah besar/mendasar) yang dapat diselesaikan dengan rencana aksi yang sederhana.

#### 4. Menggantungkan pada Pengalaman Satu Orang (*Overreliance On One's Own Experience*)

Secara umum, banyak orang menghargai pengalaman masa lalu dan penilaian pribadi. Meskipun wasit yang berpengalaman dapat membuat keputusan yang lebih baik daripada wasit yang tidak berpengalaman, mengandalkan pengalaman seseorang bukanlah panduan terbaik. Memang, kesuksesan seseorang di masa lalu bukan karena kegagalan seseorang dalam mengambil keputusan yang tepat, tetapi hanya karena keberuntungan. Oleh karena itu, pengambil keputusan harus berkonsultasi dengan rekan kerja, bawahan dan lain-lain untuk mendapatkan pengalaman. Pengambilan keputusan bersama mengarah pada keputusan yang lebih bijaksana.

#### 5. Keputusan yang Dilandasi oleh Prakonsepsi Pembuat Keputusan (*Shared Decision Produces Wiser Decisions*)

Dalam banyak kasus, keputusan seringkali didasarkan pada ide-ide pembuat keputusan yang telah ditentukan sebelumnya. Itu tidak buruk, tapi itu tidak jujur. Keputusan administratif lebih baik jika didasarkan pada temuan ilmu-ilmu sosial. Hasil ini sering diabaikan ketika bertentangan dengan ide/konsepsi pembuat keputusan. Pemikiran prasangka akan membatasi penggunaan temuan ilmu sosial dalam pengambilan keputusan di instansi pemerintah. Fakta-fakta yang ditemukan oleh ilmu-ilmu sosial akan sangat berguna untuk pengambilan keputusan pemerintah.

#### 6. Tidak Adanya Keinginan untuk Melakukan Percobaan (*Unwillingness to Experiment*)

Cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan implisit adalah dengan benar-benar mengujinya pada perimeter kecil (terbatas). Adanya kendala waktu, penumpukan pekerjaan, dll. kenyataan bahwa pengambil keputusan tidak mampu melaksanakan proyek percontohan atau ada kecurigaan sementara dari para pihak (anggota legislatif) bahwa jika pejabat pemerintah melakukan kegiatan percontohan pada suatu program, itu merupakan pembenaran untuk persiapan program. , Itu tidak baik. Apalagi, operasi uji coba dianggap buang-buang uang. Pejabat pemerintah tidak memiliki keberanian untuk bereksperimen karena takut mengambil risiko dan melihat pengujian sebagai perjudian. Karena masalah yang dihadapi pemerintah semakin besar dan kompleks, pemerintah harus mampu mendorong pejabatnya untuk bereksperimen dan mengambil risiko.

#### 7. Keengganan untuk Membuat Keputusan (*Reluctance to Decide*)

Beberapa orang ragu untuk mengambil keputusan meskipun mereka memiliki cukup fakta. Memang, mereka melihat pengambilan keputusan sebagai tugas yang sangat sulit dan berisiko, yang dapat membuat frustrasi orang, kurangnya dukungan dari lembaga atau atasan untuk tugas pengambilan keputusan, sistem desentralisasi pengambilan keputusan yang lemah, takut menerima kritik dari orang lain untuk keputusan. dibuat, dll.

Kesalahan ini merupakan kesalahan yang sangat serius, terutama dalam pengambilan kebijakan untuk kepentingan umum, sehingga kesalahan ini harus diminimalisir atau dihilangkan semaksimal mungkin jika tidak ingin masalah implementasi di daerah ini. Hal ini berdampak pada buruknya citra pembuat kebijakan maupun kebijakannya.

Seperti yang diamati oleh Yehezekhel Dror (Fadillah, 2001: 78), praktik pembuatan kebijakan negara saat ini masih belum memuaskan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, di antaranya kurangnya kepemimpinan politik yang baik oleh pembuat kebijakan, sedikit inovasi, tetapi terutama ketidakmampuan mereka untuk menggunakan bantuan ilmu-ilmu sosial dan fisika.

Menurut Dror, untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan, diperlukan inovasi ilmiah berupa ilmu intelektual baru dengan paradigma baru. Ilmu pikiran yang baru harus mengandung teknik-teknik yang memfasilitasi perkembangan intelektual. Sejalan dengan visi Dror tentang paradigma baru, ilmu kebijakan harus:

- a. Terkait dengan sistem pembangunan masyarakat, khususnya sistem perumusan kebijakan negara. Ini tidak secara langsung berkaitan dengan isi kebijakan tetapi dengan metode, pengetahuan dan sistem yang diperbarui untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik.
- b. Berfokus pada sistem pembuatan kebijakan negara di tingkat makro (lokal, nasional, dan transnasional). Selain itu, perlu juga memperhatikan proses pengambilan keputusan individu, kelompok dan organisasi dari sudut pandang perumusan kebijakan negara.
- c. bersifat interdisipliner, dengan kegiatan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta penyerapan unsur-unsur terkait dari ilmu-ilmu lain.
- d. Kombinasi penelitian murni dan terapan.
- e. Gunakan pengetahuan dan pengalaman pembuat kebijakan dan libatkan mereka sebagai mitra dalam membangun ilmu pikiran.
- f. Upaya untuk berkontribusi pada opsi nilai dengan mempertimbangkan dampak dan kandungan nilai dari kebijakan alternatif.
- g. Mendorong kreativitas terorganisir seperti dalam menemukan alternatif baru.
- h. Berfokus pada pengembangan pembuatan kebijakan masa lalu atau masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijakan, sangat terlibat dalam proses perubahan dan perubahan kondisi masyarakat.
- i. Menghargai proses pembangkitan pikiran yang ekstrarasional dan irasional seperti intuisi dan karisma dan berusaha keras untuk meningkatkan proses ini secara rasional.
- j. Mendorong eksperimen sosial dan upaya untuk menemukan lembaga dan hukum sosial baru untuk perilaku sosial dan politik.
- k. Mempersiapkan profesional untuk posisi pengambilan keputusan yang tidak akan mengacaukan mandat atau penentuan nasib sendiri dengan panduan klinis dan analisis yang baik dari isu-isu kebijakan.
- l. Berhati-hatilah untuk menunjukkan keaslian dan efektivitas data dan pertahankan standar ilmiah.

Nigro dan Nigro mengomentari model baru Dror bahwa tujuan analisis Dror adalah luas, yaitu untuk meningkatkan pembuatan kebijakan di seluruh sistem sosial. Semua pengetahuan yang ada digunakan untuk tujuan yang luar biasa ini. Perspektif model Dror mencakup aspek luas yang diperlukan untuk menjadikan ilmu politik berguna bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan kebijakan negara yang lebih baik. Nilai dan manfaat model Dror tetap tidak terbukti, melalui pengujian oleh pembuat kebijakan publik menilai dampak positif dan negatif serta melalui diskusi dengan para ahli di bidang intelektual untuk diakui oleh ilmu pengetahuan.

#### **4.2.13 Agenda Kebijakan Bagi Kasus Pernikahan Dini di Kabupaten Sleman**

Pernikahan dini merupakan masalah penting dalam pembangunan kependudukan. Tingginya pernikahan dini akan menghambat pencapaian isu strategis pembangunan kependudukan di Kabupaten Sleman. Isu strategis tersebut yaitu pencapaian dari aspek kualitas dan kuantitas penduduk (Alfana dan Yuanjaya, 2016). Pada aspek kuantitas tentu akan berpengaruh terhadap pengelolaan pertumbuhan penduduk. Sedangkan pada aspek kualitas akan menghambat peningkatan kualitas sumber daya manusia utamanya pada pasangan pernikahan dini dan anggota keluarganya. Oleh karena dampak yang diberikan begitu besar maka kebijakan penanganan permasalahan pernikahan dini harus dilaksanakan.

Menurut Wessels (2009) dan Girls Not Brides (2017) pemecahan permasalahan pernikahan dini harus mempertimbangkan aspek konteks lokal wilayah. Hal ini dikarenakan permasalahan pernikahan dini sangat spesifik dan memiliki perbedaan antara satu tempat dengan tempat lainnya sehingga pemecahannya harus berpedoman pada konteks lokal dimana permasalahan itu terjadi. Cara paling sederhana adalah dengan mengidentifikasi terlebih dahulu faktor yang menyebabkan masalah tersebut terjadi. Selanjutnya dari permasalahan tersebut ditentukan agenda kebijakan yang tepat untuk mengurai dan menyelesaikan permasalahan tersebut. Husna (2016) telah menyebutkan bahwa ada delapan faktor yang menyebabkan pernikahan dini di Kabupaten Sleman. Kedelapan faktor tersebut adalah disharmoni keluarga, *emotional insecurity*, sikap kecenderungan melakukan pergaulan bebas, Kehamilan Tidak Dikehendaki (KTD),

pendidikan ibu, tingkat sosial ekonomi, persepsi ibu, dan budaya lokal menikah dini. Agenda kebijakan ke depan untuk meminimalkan atau menghapus pernikahan dini di Kabupaten Sleman adalah dengan mengeliminasi faktor penyebab tersebut.

Kabupaten Sleman merupakan salah satu kabupaten yang mengintegrasikan agenda pembangunan global seperti MDGs dan SDGs sebagai salah satu acuan pembangunan di daerahnya (Hayati dan Alfana, 2016). Khusus untuk integrasi SDGs, hal ini sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan agar daerah mengintegrasikan SDGs sebagai bagian dari agenda pembangunan di wilayahnya. Dalam dokumen SDGs tersebut beberapa sasaran ditargetkan tercapai agar pernikahan dini dapat dihapuskan. Beberapa sasaran yang harus tercapai adalah

1. Meningkatnya median usia kawin pertama perempuan (pendewasaan usia kawin pertama) pada tahun 2019 menjadi 21 tahun.
2. Menurunnya ASFR 15-19 tahun pada tahun 2019 menjadi 38 tahun per 1000 kelahiran.
3. Meningkatnya APK SMA/SMK/MA/ sederajat pada tahun 2019 menjadi 91,63%.

Tiga sasaran yang telah disebutkan sebelumnya harus dicapai oleh Kabupaten Sleman pada 2019. Tiga sasaran tersebut diharapkan juga mampu untuk mengeliminasi kedelapan faktor yang menjadi permasalahan pernikahan dini di Kabupaten Sleman. Selain tiga sasaran tersebut, beberapa agenda kebijakan yang dapat diadopsi dari BPS dan UNICEF (2016) dalam rangka menghapus pernikahan dini di Kabupaten Sleman antara lain menangani norma sosial dan budaya di tingkat lokal. Strategi yang dapat diterapkan adalah dengan melibatkan tokoh agama, tokoh masyarakat dan para pemangku kepentingan untuk menekan pernikahan dini. Selain itu kebijakan yang dapat diaplikasikan adalah dengan meningkatkan program kesehatan reproduksi remaja melalui advokasi dan pelayanan Komunikasi Informasi dan Edukasi (KIE). Pelaksanaannya dapat melalui terjun langsung ke sekolah-sekolah atau terjun langsung ke masyarakat.

## 4.3 Penutup

### 4.3.1 Rangkuman

Tahapan penting dalam proses perumusan kebijakan adalah penyusunan atau pengaturan agenda atau yang populer disebut agenda setting. Dalam proses penyusunan agenda (agenda setting) dimulailah proses politik, konflik dan kompetisi yang lebih intensif dibandingkan pada tahapan identifikasi masalah. Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu atau masalah-masalah tersebut harus berkompetisi antara satu dengan yang lain, dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan menang dan masuk ke dalam agenda kebijakan. Terdapat dua macam agenda pokok, yakni agenda sistemik dan agenda lembaga atau pemerintah. Agenda sistemik terdiri dari semua isu yang menurut pandangan anggota-anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam yurisdiksi wewenang pemerintah yang secara sah ada. Agenda lembaga atau pemerintah terdiri dari masalah-masalah yang mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah. Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson, antara lain *private problems*, *public problems*, *issues*, *systemic agenda*, dan *institutional agenda*. Ada dua macam pendekatan pembuatan keputusan, yaitu pendekatan kekuasaan dan penekatan pilihan publik. Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan 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.

### 4.3.2 Evaluasi

1. Berikan gambaran secara singkat, bagaimana penyusunan agenda setting kebijakan publik?
2. Jelaskan tugas jenis peran pemerintah dalam proses penyusunan agenda setting!

3. Sebut dan jelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan!
4. Jelaskan tiga macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan kebijakan publik!

Jawab

1. 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. a. Let it happen (membiarkan hal itu terjadi). Pemerintah cenderung berperan sebagai pihak yang pasif dalam penyusunan agenda kebijakan. Pemerintah hanya berusaha untuk menjaga saluran informasi komunikasi dan penyelesaian masalah publik berjalan secara alami, tanpa intervensi aktif dari policy maker.

b. Encourage it to happen (mendorong supaya hal itu terjadi). Pemerintah mengambil langkah aktif dengan tujuan membantu masyarakat (terutama golongan rentan) untuk dapat menentukan dan mengartikulasikan kepentingan dan masalah yang dihadapi.

c. Make it happen (membuat suatu hal terjadi). Pemerintah berperan sangat aktif dalam mendefinisikan masalah publik, memasukkannya menjadi Agenda Pemerintah, merumuskan alternatif pemecahan masalah, sekaligus menentukan tujuan yang hendak dicapai.

3. a. 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.

b. Adanya Pengaruh Kebiasaan Lama. Kebiasaan lama organisasi 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.

c. 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.

d. Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar. Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Pembuatan keputusan sering juga dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.

e. Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu. Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

4. a. Elitisme : berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi di tangan sebagian orang atau kelompok. Pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi keuntungan elite tertentu.

b. Pluralisme : 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.

c. Marxisme : 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.

### **4.3.3 Daftar Pustaka**

- WWinarno, Budi, (2014). Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS.
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gava Media.
- Kingdon, J. W. (2014). Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd ed.). Pearson.
- Kraft, Michael E. dan Scott R. Furlong. (2010). Public Policy : Politics, Analysis, and Alternatives. Washington D.C. : CQ Press.
- Jones, C. O. (1984). An Introduction to the Study of Public Policy. Monterey: Cole Publishing Company.
- Dunn, W. N. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey: Pearson Education. Dalam Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Anderson. (1984). Public Policy Making Third Edition. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company.
- Lester, James P dan Steward, Josep Jr. (2000). Public Policy : An Evolutionary Approach. Belmont: Wadsworth.
- Ripley, Randall B. (1985) Policy Analysis in Political Science. Chicago : Nelson-Hall Inc.
- Walker, Warren E., Rahman, S. Adnan., and Cave, Jonathan. (2001). Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy Making.
- Cobb, R. W. ., & Elder, C. D. . (1971). The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. The Journal of Politics, 33(4), 892–915.
- Caiden, Gerald. (2000). The Essence of Public Service Professionalism; On Promoting Ethics in the Public Service. New York :United Nations.
- Putra, Fadillah. (2003). Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

# BAB 5

## PERUMUSAN DAN PENETAPAN KEBIJAKAN

### 5.1 Pendahuluan

#### 5.1.1 Deskripsi Singkat

Tahapan penting dari suatu bagian proses kebijakan publik adalah formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan dapat diartikan sebagai bagian khusus atau isi dalam rangkaian kebijakan. Sebab formulasi kebijakan memiliki peranan guna menanggapi public affairs yang berada di rakyat dan dilakukan oleh pemerintah serta harus menempuh proses pengambilan kebijakan. Di Indonesia, pergeseran pada konteks perumusan kebijakan publik juga berlangsung dari waktu ke waktu. Pada masa orde lama, partisipasi publik pada kebijakan publik masih kurang optimal, karena cenderung teknokratis dan bercirikan administrasi publik sebagai penguasa, dimana para pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan seringkali tidak melibatkan publik yang akan menjadi korban. Tidak hanya itu, formulasi kebijakan publik ketika itu seringkali cenderung *one man show*, dari seorang pemimpin yang kharismatik yaitu Soekarno. Kebijakan pelaksanaan Ganefo, non-blok, pembentukan TVRI, pelarangan pers dan pembubaran partai politik yang terjadi pada era ini dan menunjukkan bahwa era orde lama tidak pernah gagal guna mewujudkan partisipasi masyarakat secara efektif dan berkelanjutan.

Situasi serupa terulang di era orde baru, dimana praktik formulasi kebijakan sangat sentralistik, bercirikan warga sebagai pemilih dan administrasi publik sebagai wali dengan minimnya keterlibatan publik yakni masyarakat menjadi objek dari suatu kebijakan. Selain itu, model formulasi tersebut juga sering dibengkokkan oleh kepentingan segelintir kelompok saja, sehingga kebijakan publik tidak lebih banyak mengungkapkan kehendak seluruh masyarakat dan berdampak jauh yaitu menciptakan sistem otoritarian, dimana seorang pemimpin tidak lagi mempunyai batasan tegas dan jelas antara kepentingan diri sendiri, kepentingan keluarga, kelompok dekat dan masyarakat.

Proses formulasi kebijakan publik harus melibatkan masyarakat, terutama kelompok-kelompok yang akan diuntungkan secara langsung dari suatu kebijakan serta pihak-pihak yang akan mendapatkan dampaknya. Proses tersebut, idealnya harus mampu membuat kebijakan publik relevan dengan isu terkini. Untuk membahas formulasi kebijakan secara lebih rinci, buku ini akan menjelaskan beberapa definisi dan proses pengembangan kebijakan serta jenis dan tingkatan kebijakan publik.

Pada Bab 5 ini mempelajari Perumusan dan Penetapan Kebijakan yang meliputi Pembentukan Kebijakan Versus Perumusan Kebijakan, Hakikat Model Formulasi Kebijakan, Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik, Tipologi Model Kebijakan Publik, Tahapan Perumusan Kebijakan, Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan, dan Penetapan Kebijakan.

#### 5.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskrripsikan Perumusan dan Penetapan Kebijakan.

#### 5.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pembentukan Kebijakan Versus Perumusan Kebijakan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Hakikat Model Formulasi Kebijakan

3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tipologi Model Kebijakan Publik
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Komponen Formulasi Kebijakan
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tahapan Perumusan Kebijakan
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Penetapan Kebijakan

## 5.2 Pembahasan

### 5.2.1 Pembentukan Kebijakan Versus Perumusan Kebijakan

Pembentukan kebijakan dan perumusan kebijakan sekilas merupakan konsep yang mirip, tetapi pada kenyataannya keduanya merupakan konsep yang berbeda meskipun tidak mungkin untuk memisahkan keduanya secara jelas. Proses pembuatan kebijakan publik (policy making) mencakup kegiatan pengambilan keputusan yang seringkali bercabang luas, memiliki perspektif jangka panjang, dan memanfaatkan sumber daya yang penting untuk mencapai peluang yang diterima dalam situasi lingkungan berubah. Pembentukan kebijakan adalah proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang melekat. Kita akan membahas masing-masing aspek ini dalam diskusi berikut. Ini berarti bahwa proses pembentukan kebijakan yaitu sebuah proses yang meliputi proses sosial dan proses intelektual.

Pembentukan kebijakan melibatkan percobaan yang luas. Ini berarti bahwa aktivitas pembuatan kebijakan berhubungan dengan keseluruhan sistem, seperti perubahan tujuan organisasi atau perubahan strategi manajemen yang berimplikasi pada seluruh organisasi. Pembentukan kebijakan masuk ke dalam perspektif jangka panjang. Ini berarti bahwa arah pengambilan keputusan kebijakan akan mempengaruhi organisasi dalam jangka waktu yang lama. Pembentuk kebijakan menggunakan sumber daya penting untuk menangkap peluang yang diterima dalam lingkungan yang berubah. Ini berarti bahwa sumber daya manusia (yang paling penting), keuangan dan sumber daya lainnya, digunakan untuk mendukung situasi tertentu untuk mengelola lingkungan yang sesuai. Untuk memahami seberapa efektif proses pembentukan kebijakan, diperlukan beberapa kriteria yang dapat menunjukkan seperti apa proses pembuatan kebijakan yang efektif.

Tahapan ini adalah proses intelektual. Dalam pembentukan kebijakan, manusia yang terlibat dalam pembuatan kebijakan menerima, menganalisis, dan memilih di antara alternative terkait dengan komponen kebijakan meliputi misi utama, tujuan, kebijakan-kebijakan, dan strategi organisasi yang lebih luas. Model ini mirip dengan model pengambilan keputusan berdasarkan teori rasional komprehensif. Pembentukan kebijakan bagi kelanjutan dari proses sosial yang dinamis. Pembuatan kebijakan bukan hanya suatu tugas manajemen puncak berkumpul guna memutuskan isu atau permasalahan kritis. Pembentukan kebijakan adalah proses sosial yang dinamis dan berkelanjutan untuk menerapkan dan meningkatkan kebijakan sebagai hasil dari menanggapi perubahan sumber daya dan lingkungan. Ini berarti bahwa agar organisasi dapat bertahan hidup, mungkin perlu melakukan perubahan untuk memungkinkannya beradaptasi dengan lingkungannya. Perubahan yang terjadi, baik dari segi sumber daya organisasi maupun lingkungan, harus direspons oleh organisasi terkait perubahan kebijakan. Oleh karena itu, proses yang terjadi dalam organisasi mengenai perumusan kebijakan sebagai upaya untuk beradaptasi dengan perubahan yang terjadi merupakan proses yang dinamis sebab dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda. Di sisi lain, Anderson mengkategorikan guna membedakan antara konsep yang berbeda pada kebijakan publik. Menurutnya, perumusan kebijakan melibatkan upaya untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana berbagai alternatif yang disepakati untuk masalah telah berkembang dan siapa yang terlibat. Ini adalah proses yang ditujukan guna memecahkan masalah khusus. Sementara itu, tahap ini lebih memperhatikan unsur-unsur meliputi bagaimana isu-isu publik menarik perhatian para aktor, bagaimana proposal kebijakan guna isu-isu tertentu dirumuskan, kemungkinan dan bagaimana proposal tersebut terpilih dari beragam pilihan yang



bersaing. Pembentukan kebijakan yaitu tahapan dari serangkaian/keseluruhan keputusan yang berupa kebijakan publik.

## 5.2.2 Hakikat Model Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan jelas menjadi tahap penting bagi proses kebijakan. Tentunya, rancangan berbagai opsi/alternatif yang akan dipikirkan kembali oleh pihak terkait secara langsung dan di akhir akan mempengaruhi pilihan kebijakan. Proses ini mewakili dan mendistribusikan kekuasaan secara adil di antara kepentingan sosial, politik dan ekonomi. Fase ini termasuk mengidentifikasi alternatif kebijakan guna mengatasi permasalahan masyarakat dan memandu solusi (Sydney, 2007).

Proses pengembangan mekanisme kebijakan merupakan tahapan yang paling penting, sebab penerapan dan evaluasi dapat dilakukan setelah tahap perumusan kebijakan selesai, dan kemudian dalam manajemen pada tahap perumusan, ketidaksempurnaan pengelolaan pada tahap ini adalah kegagalan suatu kebijakan (Wibawa, 1994; 2). Pada tahap perumusan kebijakan publik, tidak mungkin memisahkan realitas politik yang mencakup proses tersebut dari fokus kajian tersebut. Dengan demikian, jika realitas politik kita pisahkan dari proses tersebut, maka jelas kebijakan publik yang akan dihasilkan akan buruk dalam aspek bidang ini. Karena suatu kebijakan publik dengan landasan yang buruk akan menghadapi banyak kesulitan dalam proses implementasinya. Poin penting ketika berada di lapangan atau di lingkungan tempat tinggal seorang politikus adalah tidak pernah tandus secara politik (Fadillah Putra, 2003).

Formulasi kebijakan publik merupakan langkah awal dari keseluruhan proses perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, kegiatan fase ini akan sangat menentukan tidak atau berhasilnya kebijakan publik untuk masa yang akan datang. Dengan demikian, pembuat kebijakan perlu berhati-hati atau berhati-hati ketika merumuskan kebijakan. Menurut Frank T. Paine dan William Naumes, pembuatan kebijakan publik meliputi keseluruhan sistem dengan berbagai kondisi dan alternatif, kemudian mencakup proses intelektual dan proses sosial (Budi Winarno, 2002; 68). Kemudian, menurut James E. Anderson (1979; 52) bahwa pembuatan kebijakan, yaitu seluruh fase kebijakan publik yang terdiri dari serangkaian keputusan. Sedangkan proses perumusan kebijakan publik bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang berbagai alternatif yang telah disepakati guna isu yang akan ditingkatkan dan siapa saja yang terlibat. Ini dipahami sebagai proses yang ditujukan untuk memecahkan masalah tertentu. Riant Nugroho (2003:101) mengungkapkan bahwa perumusan kegiatan tersebut merupakan pusat kebijakan publik sebab di sinilah batas-batas kebijakan terbentuk.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ia memiliki tiga bagian, yaitu bagian pertama, pembuatan kebijakan berkaitan erat dengan semua tahapan kebijakan publik dan perumusan kebijakan yang merupakan bagiannya. Kedua, konsep perumusan kebijakan juga dapat dipahami sebagai konsep perumusan kebijakan. Ketiga, hasil perumusan kebijakan adalah teridentifikasinya kebijakan publik dari segi peraturan perundang-undangan. Istilah/konsep perumusan kebijakan yang akan digunakan kemudian dalam dokumen ini adalah perumusan kebijakan.

Formulasi ini adalah pembaharuan opsi kebijakan untuk mengatasi isu-isu yang telah ditempatkan pada agenda publik. Bertujuan memahami proses tersebut, langkah awal yang wajib dilaksanakan yaitu memahami pihak-pihak yang ikutserta atau pihak-pihak dalam proses perumusan kebijakan, baik pihak resmi maupun non-resmi, layaknya yang dikemukakan Charles Lindblom (1984:3), guna paham siapa yang benar-benar menetapkan kebijakan, pertama-tama perlu memahami perilaku seluruh aktor dan peserta, bagian atau peran mereka, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka berinteraksi dan mengontrol satu sama lain. Di antara berbagai jenis aktor dan peserta tersebut, masing-masing memiliki peran tertentu antara lain warga negara biasa, pimpinan organisasi masyarakat sipil, anggota DPR/DPD, pimpinan lembaga legislatif, aktivis partai, pimpinan partai politik, hakim, PNS, dan para manajer dunia usaha.

Selanjutnya menurut Mark Rushefky (1990:4) diperlukan kesempurnaan dengan menilik metode yang ingin mereka ambil sebagai alat yang berpangur akan proses formulasi kebijakan sehingga menjadi kebijakan yang diterapkan. Diskusi pemangku kepentingan harus dilakukan guna mencari tahu

siapa yang memiliki pemeran inti dalam menjelaskan masalah serta bagaimana hal itu bermakna penting. Definisi masalah yang berbeda akan memiliki implikasi kebijakan yang berbeda. Pembuatan kebijakan berlangsung di birokrasi pemerintah, kantor-kantor swasta, kelompok kepentingan, ruang komite legislatif, pertemuan komisi khusus, dan organisasi perencanaan kebijakan. Beberapa kelompok kepentingan dapat mengembangkan proposal kebijakan mereka sendiri dengan asosiasi dengan anggota legislatif atau staf mereka yang memiliki kepentingan yang sama. Staf kelompok kepentingan kerap kali membawa pengetahuan teknis yang berharga ke informasi kebijakan, serta informasi politik mengenai posisi mereka terhadap suatu masalah.

Mustopadidjaja mengkonstruksi model sebagai penyederhanaan realistik dari masalah yang akan dipecahkan, dinyatakan dalam hubungan kausal atau fungsional. Kebijakan publik pula akan memudahkan pemahaman dengan menggunakan model. Model berarti alat guna merumuskan dan mengembangkan kebijakan publik. Keuntungan menggunakan model yaitu menyederhanakan deskripsi masalah secara struktural, membantu memprediksi konsekuensi yang hadir dari ada/tidaknya perubahan sebab faktor penyebab.

Sebuah model dimaknai sebagai abstraksi dari kenyataan. Silalahi (1989:35) menyatakan model sebagai sarana guna merefleksikan suatu peristiwa atau rangkaian kondisi sehingga sifat yang terjadi dapat dijelaskan. Menurut Thoah (2008: 124), model yang digunakan dalam kebijakan publik termasuk ke dalam tipe model konseptual.

Kegunaan model menurut Thoah adalah:

1. Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran tentang public policy.
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan policy.
3. Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek (features) yang esensial dalam kehidupan politik.
4. Mengarahkan usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai public policy dengan menyarankan hal-hal yang dianggap penting dan yang tidak penting.
5. Menyarankan penjelasan untuk public policy dan meramalkan akibatnya.

### **5.2.3 Konsep Dasar Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan sebagai bagian dari proses kebijakan publik sebagai tahapan yang penting sebab penerapan dan penilaian kebijakan hanya dapat tercapai jika terselesaikannya tahapan formulasi tersebut. Selanjutnya, kegagalan suatu kebijakan atau program guna tercapainya tujuan sebagian besar disebabkan oleh ketidaksempurnaan dalam pengelolaan tahap perumusan (Wibawa, 1994: 2). Tjokroamidjojo (Islamy, 1991: 24) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan adalah dalam pembuatannya, yaitu urutan tindakan untuk memilih opsi yang dilaksanakan secara kolektif dan tidak pernah selesai membuat keputusan. Lebih lanjut, berkenaan dengan proses pembuatan kebijakan (publik), Udoji (Wahab, 2001: 17) merumuskan pembuatan kebijakan negara sebagai keseluruhan proses menyatakan dan mendefinisikan masalah, menghasilkan solusi yang mungkin untuk kebutuhan politik, menerjemahkannya kebutuhan dalam proses politik, mencari sanksi atau legitimasi tindakan yang disukai, dan legitimasi dan implementasi, pemantauan dan tinjauan (umpan balik).

Menurut Winarno (1989:53), perumusan kebijakan sebagai suatu proses dapat dilihat dari dua jenis kegiatan. Kegiatan pertama adalah memisahkan secara umum apa yang perlu dilakukan atau kemana mengarahkan pembangunan untuk mencapai konsensus atas alternatif kebijakan yang terpilih, keputusan yang meyetujui merupakan hasil dari keseluruhan proses. Kegiatan selanjutnya adalah tentang bagaimana pembuatan keputusan kebijakan, dalam hal ini keputusan tersebut mencakup aktivitas pejabat atau organisasi resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak pilihan alternative kebijakan.

Menurut Woll dalam Tangkilisan (2003:8), perumusan kebijakan merupakan pengembangan mekanisme guna menangani masalah publik, yakni sesuai tahapan saat analisis kebijakan publik mulai diterapkan sejumlah teknik guna penanggulangan terbaik dari kebijakan lainnya. Pada dasarnya, fase perumusan kebijakan merupakan langkah mendasar dalam proses perumusan kebijakan publik. Oleh

sebab itu, pada tahap ini diperlukan pengkajian yang komprehensif dengan membangun jenjang aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan yaitu aktor publik, swasta, dan masyarakat sipil. Jaringan pemangku kepentingan dalam formulasi kebijakan bertujuan guna menjauhi monopoli para birokrat dalam proses kebijakan sehingga kebijakan tampak tidak bersifat politis tetapi untuk mengatasi masalah publik.

#### **5.2.4 Tipologi Model Kebijakan Publik**

##### **1. Model Rasional**

Kebijakan rasional diartikan sbg kebijakan yg mampu mencapai keuntungan sosial tertinggi. Hasil kebijakan harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yg telah membayar lebih, dan pemerintah mencegah kebijakan bila biaya melebihi manfaatnya. Pada dasarnya nilai & kecenderungan yg berkembang dlm masyarakat tdk dapat terdeteksi secara menyeluruh, shg menyulitkan bagi pembuat kebijakan utk menentukan arah kebijakan yg akan dibuat.

Untuk memilih kebijakan rasional, pembuat kebijakan harus : 1) mengetahui semua keinginan masyarakat & bobotnya, 2) mengetahui semua alternatif yg tersedia, 3) mengetahui semua konsekuensi alternatif, 4) menghitung rasio pencapaian nilai sosial pd setiap alternatif, 5) memilih alternatif kbjk yg paling efisien. Asumsi rasionalitas adalah preferensi masyarakat harus dapat diketahui & dinilai/bobot. Harus diketahui nilai-nilai masyarakat secara komprehensif. Informasi alternatif, & kemampuan menghitung scr akurat tentang rasio biaya & manfaat. Contoh: Rasionalkah melarang becak beroperasi di gang-gang di Yogyakarta? Bagaimanakah membandingkan antara korban ekonomis tukang becak dan keluarganya maupun masyarakat penerima jasa becak yang akhirnya mengalami kesulitan mencari sarana transportasi dengan nilai keindahan kota Yogyakarta?

Terdapat beberapa karakteristik Model Rasional antara lain :

1. Pengambil keputusan dihadapkan kepada suatu masalah tertentu yang terpisah dari masalah-masalah lainnya, atau paling tidak, dapat diperbandingkan dengan masalah-masalah lainnya.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan target-target diperjelas, dan disusun secara berurutan sesuai dengan derajat pentingnya.
3. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah, diuji.
4. Seluruh konsekuensi (biaya dan manfaat) dari setiap pilihan alternatif, dicari.
5. Setiap alternatif beserta konsekuensinya, diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.
6. Pengambil keputusan memilih alternatif yang dapat memaksimalkan pencarian tujuan, nilai, dan target.

Model Rasional juga memiliki kelemahan sebagai berikut :

1. Asumsi bahwa keputusan dibuat oleh pengambil keputusan tunggal. Dalam kenyataan, pengambil keputusan dilakukan secara kolektif, masing-masing membawa kepentingannya sendiri-sendiri; sering terjadi konflik di antara mereka, baik menyangkut definisi masalah, tujuan yang hendak dicapai, nilai yang mendasarinya, maupun alternatif yang akan dipilih.
2. Teori rasional kurang memperhatikan kerugian yang harus diterima, jika kebijakan atau program yang sedang berjalan harus berhenti di tengah jalan. Penerapan teori ini cenderung berakhir dengan keputusan untuk tetap melakukan program atau proyek yang secara rasional dianggap paling efisien.

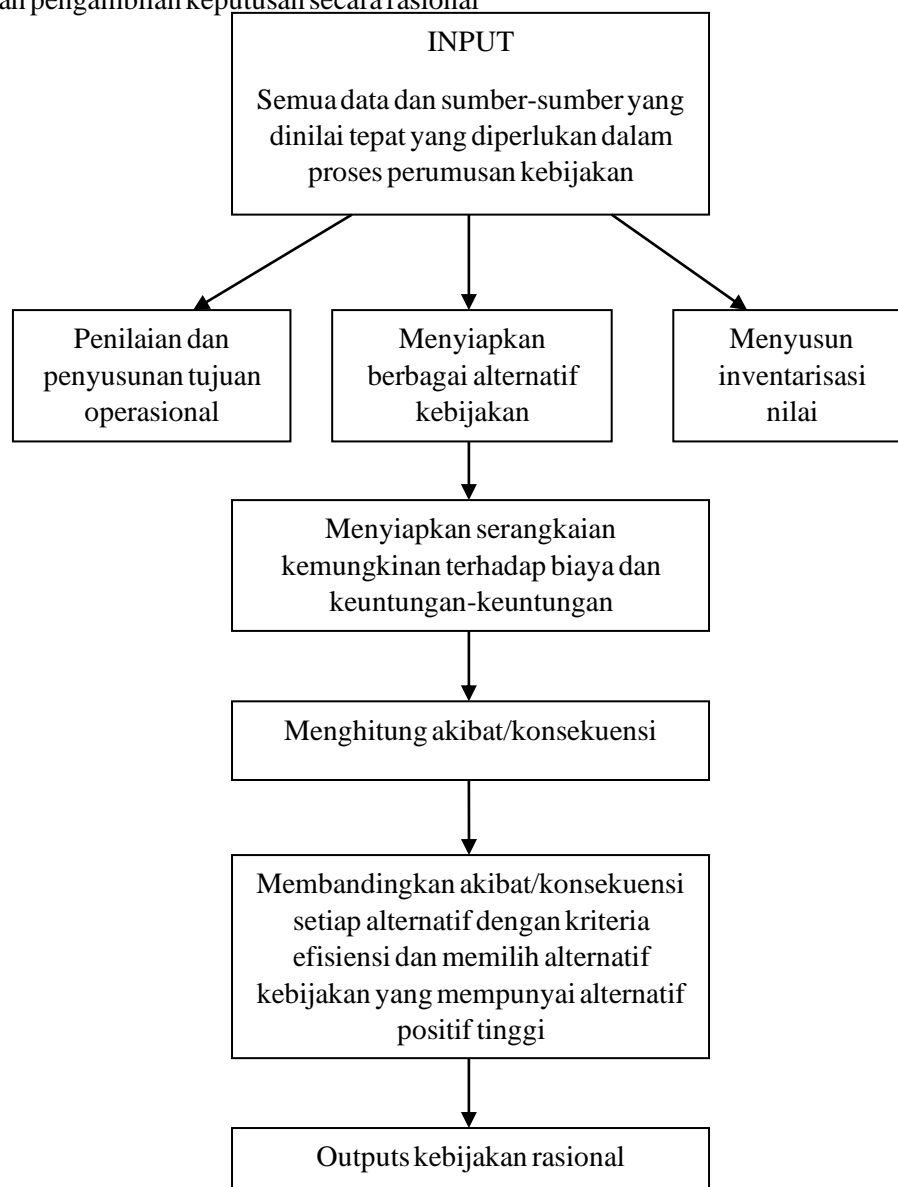
Model rasional merupakan model di mana prosedur pengambilan keputusan akan memandu opsi yang paling efektif untuk mencapai tujuan bagi kebijakan. Teori rasionalis bermula dari implementasi rasionalisme dan positivisme, dimulai dengan gagasan untuk memperbaharui pengetahuan secara objektif (tidak memihak) guna memperbaiki situasi seseorang. Masalah masyarakat perlu diselesaikan dengan metode ilmiah atau rasional, sambil mengumpulkan semua informasi yang terkait dengan masalah dan alternatif pemecahannya, selanjutnya memilih alternative yang terbaik.

Tugas dari analisis kebijakan yaitu menilai pertumbuhan pengetahuan yang relevan dalam pemecahan masalah ini dan kemudian guna implementasinya tersedia bagi pemerintah. Pendekatan ini juga dikenal sebagai keahlian ilmiah, teknis, dan manajerial.

Ilmuwan Herbert Simon mengkritik model rasional di awal 1950-an, yang menghadirkan sejumlah hambatan bagi pengambil keputusan agar tercapai rasionalitas komprehensif secara murni. Penilaian Simon terhadap model rasional menyatakan bahwa keputusan publik pada kenyataannya tidak bisa mengoptimalkan keuntungan lebih besar dari biaya, tetapi hanya cenderung guna menyenangkan pembuat keputusan. Terdapat tiga hal yang menyebabkan hal ini, yaitu manusia:

1. Memiliki keterbatasan intelektual.
2. Mempunyai keterbatasan waktu dan tenaga.
3. Mempunyai keterbatasan informasi.

Langkah-langkah pengambilan keputusan secara rasional



**Gambar 5.1 :** Langkah-langkah pengambilan keputusan secara rasional (Nugroho, 2008)

Model ini mempertimbangkan tujuan kebijakan guna memaksimalkan manfaat sosial. Dengan demikian, berarti pemerintah berkewajiban untuk membuat kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas untuk diuntungkan dengan mengurangi besarnya dana yang dikeluarkan oleh masyarakat. Kebijakan yang rasional dirancang dengan tepat guna memaksimalkan realisasi hasil bersih. Istilah rasionalitas menggantikan konsep efisiensi. Kondisi yang harus dipenuhi guna memilih kebijakan yang rasional, meliputi:

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.

Oleh karena itu, memerlukan informasi mengenai pilihan kebijakan guna menghasilkan pembuatan kebijakan yang rasional, selanjutnya prediktabilitas guna mengetahui secara tepat konsekuensi dari pilihan kebijakan tersebut, dan kecerdasan guna menghitung antara biaya dan keuntungan secara tepat. Banyak rintangan menghalangi pengambilan keputusan yang rasional. Berikut adalah beberapa hambatan yang menghalangi pengambilan keputusan yang tepat.

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.

## **2. Model Inkremental**

Charles Lindblom mendefinisikan model ini sangat cocok untuk masyarakat pluralistik karena kompromi, negosiasi, dan saling memberi dan menerima, terjadi di antara para pengambil keputusan dan para perilaku. Model ini pragmatis, tidak mencari opsi kebijakan terbaik, tetapi hanya mencari opsi yang alternatif.

Model incremental menggambarkan pengambilan keputusan kebijakan publik sebagai proses politik yang ditandai dengan negosiasi dan kompromi guna kepentingan pembuat keputusan itu sendiri.

Keputusan yang dibuat pada akhirnya lebih bersifat politis daripada yang diinginkan. Model incremental adalah pembuatan keputusan guna memecahkan masalah demi tercapai tujuan tertentu, terpilih melalui trial and error dan tidak melewati tahap dari keseluruhan penilaian. Para aktor berkepentingan terfokus dengan menimbang opsi-opsi yang nantinya ditaati kelompok sasaran, tetapi pembuatan keputusan incremental adalah upaya-upaya guna tercapai rasionalisasi dalam keputusan.

Kelemahan model incremental yakni hanya dapat diambil ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan publik merupakan masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis. Model inkremental memiliki beberapa karakteristik, antara lain :

1. Melakukan seleksi terhadap tujuan-tujuan dan target-target di antara tujuan-tujuan dan target-target tersebut, dan analisis empiris tentang tindakan yang perlu diambil untuk mencapai tujuan-tujuan atau target-target yang saling berkaitan.
2. Pengambil keputusan hanya mempertimbangkan, berapa alternatif kebijakan yang berbeda secara inkremental atau marginal dengan kebijakan yang sedang berjalan.
3. Untuk setiap alternatif, hanya sejumlah konsekuensi penting yang dievaluasi.
4. Masalah yang dihadapi pengambil kebijakan selalu didefinisikan kembali. Model inkremental ini menyarankan adanya penyusunan yang terus menerus antara tujuan dan cara secara timbal balik, yang membuat masalah lebih dapat dipecahkan.
5. Tidak ada keputusan tunggal, atau pemecahan yang benar terhadap setiap masalah. Pilihan kebijakan diambil didasarkan pada kesepakatan diantara para analis bahwa keputusan itu merupakan keputusan yang terbaik.
6. Pengambilan keputusan secara inkremental, pada hakikatnya bersifat perbaikan secara tambal sulam dari ketidaksempurnaan yang dapat dikenali, bukan pencapaian tujuan-tujuan sosial secara ambisius (tujuan-tujuan sosial yang besar di masa depan).

Para pembuat kebijakan memiliki beberapa alasan yang pada dasarnya tidak mau melaksanakan peninjauan secara terus-menerus terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya dan lebih suka berbuat secara inkremental. Alasan tersebut antara lain :

1. Tidak punya waktu, intelektualitas, maupun biaya utk penelitian thdp nilai-nilai sosial masyarakat yg merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
2. Adanya kekhawatiran ttg bakal munculnya dampak yg tdk diinginkan sbg akibat dr kebijakan yg belum pernah dibuat sebelumnya.
3. Adanya hasil-hasil program dr kebijakan sebelumnya yg harus dipertahankan demi kepentingan tertentu.
4. Menghindari konflik jika harus melakukan proses negosiasi yg melelahkan bagi kebijakan baru.

### **3. Model Mixed-Scanning**

Keterbatasan model rasional dan model inkremental mendorong Amitai Etzioni untuk mengembangkan model campuran dari model rasional dan model inkremental guna memprediksi kelemahan kedua model dengan menghubungkan faktor-faktor dari keduanya. Pengambilan keputusan yang sangat rasional dengan menghitung secara matematis setiap alternatif ternyata tidak efisien dan tidak rasional, sedangkan keputusan inkremental cenderung mempertahankan status quo, mengabaikan kepentingan dan perubahan pada masyarakat. Kombinasi model rasional dan inkremental ditunjukkan oleh Etzioni melalui dua jenis keputusan yang dibuatnya, meliputi:

1. Keputusan fundamental atau contextuating decisions, adalah keputusan-keputusan yang disusun dari seleksi menyeluruh terhadap alternatif utama yang diambil pembuat kebijakan publik dalam rangka mencapai tujuan.

2. Keputusan incremental atau *bit decisions*, adalah keputusan-keputusan yang dibuat secara incremental atau perubahan sesedikit mungkin dari keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.

#### **4. Model Garbage Can**

Dalam usulan March dan Olsen menyatakan bahwa akan menghilangkan rasionalitas dan menerima irasionalitas dalam pembuatan keputusan. Model keputusan lain ditawarkan dengan rasionalitas, komprehensif masalah, dan hubungan yang dapat diprediksi di antara pihak terkait. Menurut model ini, merupakan masalah yang sangat ambigu dan dimulai dengan proses pemecahan masalah yang tidak dapat diprediksi guna mencapai suatu tujuan dalam pengambilan keputusan.

Menurut March dan Olsen, keputusan dapat diambil dengan cara sebagai berikut: beragam permasalahan dan alternatif telah terbuang pada kaleng sampah oleh para peserta. Di kaleng sampah, ada beberapa opsi, tetapi itu juga bergantung pada jenis sampah yang diciptakan oleh suatu insiden atau insiden, campuran tempat sampah yang tersedia, dan tingkat pemindahan sampah yang dikumpulkan dari lokasinya.

March dan Olsen sengaja mengutarakan metafora kaleng sampah guna menghilangkan ilmu pengetahuan dan rasionalitas, mencari alternatif yang seringkali tidak disadari oleh pembuat kebijakan, seperti kausalitas. Menurut mereka, pelaku menetapkan sendiri tujuan sederhana dan memilih opsi saat mereka berada pada tahapan yang tidak terduga sebelumnya.

#### **5. Model Institusional**

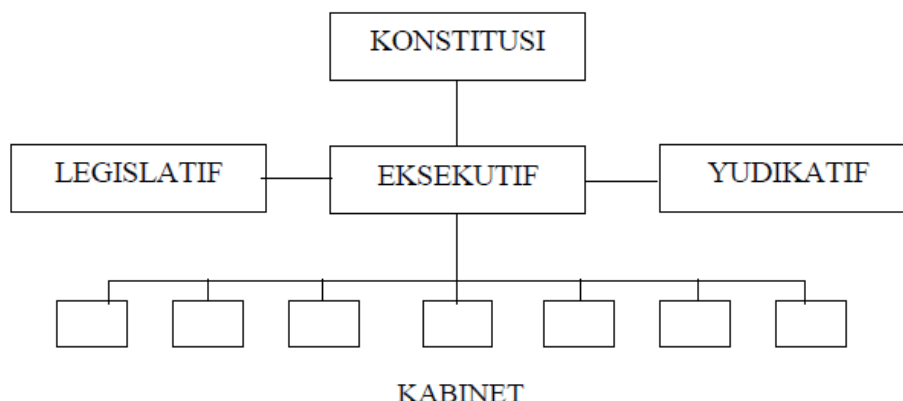
Model ini yakni model tradisional dalam proses pembuatan kebijakan yang fokus pada struktur organisasi pemerintahan. Aktivitas politik fokus terhadap lembaga-lembaga pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif dari pemerintah pusat (nasional), daerah, dan lokal.

Kebijakan publik dikembangkan dan dijalankan oleh badan-badan pemerintah tersebut. Ada kaitan yang sangat erat pada kebijakan publik dan institusi pemerintah. Suatu keputusan yang dihasilkan dari pemilihan opsi penyelesaian masalah tidak bisa jadi kebijakan publik kecuali keputusan itu dirumuskan, disahkan, dan dilakukan terlebih dahulu oleh instansi pemerintah.

Menurut Thomas R. Dye, alasan hubungan yang sangat kuat antara kebijakan publik dan institusi pemerintah yakni karena institusi pemerintah tersebut memiliki tiga wewenang yang tidak dimiliki institusi lain selain di luar institusi pemerintahan, yaitu:

1. Lembaga pemerintah berwenang memberikan pengesahan (legitimasi) terhadap kebijakan publik, ini berarti kebijakan publik merupakan kewajiban-kewajiban hukum yang harus ditaati/dilaksanakan oleh semua warga negara.
2. Lembaga pemerintah mempunyai kewenangan untuk memberi sifat universal kepada kebijakan publik, artinya kebijakan publik dapat disebarluaskan dan berlaku pada seluruh warga negara atau kelompok sasaran kebijakan publik tersebut.
3. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan publik pada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi pada mereka yang tidak menaatinya.

Apabila model institusional digambarkan nampak sebagai berikut:



**Gambar 5.2 :** Model Institusional

Contoh model ini adalah sebagai berikut Mahasiswa di Indonesia melaksanakan demo, memaksa Harmoko selaku Presiden DPR/MPR guna memberhentikan Suharto, Presiden Republik Indonesia. Akibatnya, Soeharto jatuh setelah pengumuman Harmoko. Tanpa pemberitahuan Harmoko selaku pejabat suatu instansi pemerintah, desakan mahasiswa tidak dapat disahkan, diterapkan secara umum di Indonesia, dan tidak bisa diberlakukan dan ditaati setiap warga Indonesia,

Dalam perkembangan terakhir, model ini muncul sebagai model kelembagaan baru (neo-institusionalisme) berfokus tambahan pada peran institusi politik dalam perumusan kebijakan publik. Kelemahan dari pendekatan ini yakni mengabaikan isu-isu lingkungan di mana kebijakan diimplementasikan, sebab pembuatan kebijakan tidak berinteraksi dengan lingkungan.

## 6. Model Elit-Massa

Model ini merefleksikan pembuatan kebijakan publik sebagai sebuah piramida dimana level terendah yakni warga negara, elit pada posisi ujung , dan aktor internal dalam birokrasi yang membuat kebijakan. Publik berada di tengah-tengah masyarakat dan elit. Pihak internal dalam birokrasi harus mampu menyeimbangkan kepentingan masyarakat dengan kepentingan elite dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dalam model ini, bagaimanapun, mereka tidak dilihat sebagai "pelayan rakyat", tetapi sebagai perpanjangan dari "elite", yaitu kelompok-kelompok kecil yang mapan. Memang kebijakan publik hanya ditentukan oleh kelompok elit, sehingga pembuat kebijakan publik (pemerintah) hadir sebagai pelaksana kebijakan publik yang diajukan oleh kelompok tersebut.

Kebijakan publik dirancang oleh elit yang merupakan “aktor luar” sehingga kebijakan publik disusun guna kepentingan kelompok elit dan tidak memperhitungkan keperluan dan kebutuhan massa (massa). Kelompok elit digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak untuk kepentingan mereka sendiri dalam situasi di mana orang-orang acuh tak acuh, disalahartikan, sehingga masyarakat menjadi pasif. Kebijakan publik bergerak dari atas (elite) ke bawah (massa). Kebijakan publik yaitu ekspresi dari keinginan, kepentingan, dan nilai-nilai elite penguasa.

Kebijakan publik harus secara jelas menyatakan kepentingan/kebutuhan rakyat, namun dalam model ini masyarakat acuh dan buta akan informasi yang timbul dari tekanan elite, sehingga kelompok itu dapat terbentuk dan mempengaruhi massa melewati kebijakan publik yang mereka buat. Elitisme menurut Thomas R. Dye berarti kebijakan publik tidak terlalu merefleksikan kebutuhan publik dan juga kebutuhan elite. Perubahan dan reformasi kebijakan publik hanya terjadi ketika peristiwa mengancam sistem politik dan posisi elit. Tujuan mengubah kebijakan publik adalah guna melindungi sistem dan status elit. Para elit

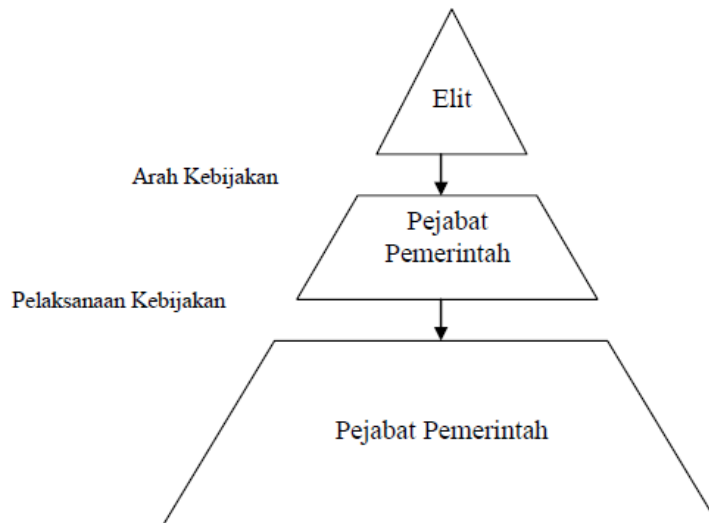


menciptakan sistem sedemikian rupa sehingga massa kebanyakan pasif, apatis, dan abai terhadap kebijakan publik. Elite mempengaruhi massa, bukan sebaliknya, komunikasi berjalan satu arah, yaitu dari atas ke bawah. Massa sulit untuk mengontrol elite, dan massa tidak berpengaruh langsung kepada perilaku para pengambil keputusan.

Menurut Irfan Islamy terdapat beberapa kriteria dalam Model Elit-Massa, yakni :

1. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non-elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai).
2. Kelompok elit yang berkuasa berbeda dengan kelompok non-elit yang dikuasai, karena kelompok elit terpilih berdasarkan keistimewaan yang mereka miliki.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non-elit ke elit akan dipersulit, kecuali non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk kedalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut. Konsensus didasarkan pada pengakuan milik-milik pribadi; status sosial, pemerintahan yang terbatas dan kebebasan individu.
5. Kebijakan publik tidak menggambarkan kepentingan publik melainkan kepentingan elit.
6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Model elit massa dapat dipahami melalui contoh bahwa pada masa Prancis di bawah kepemimpinan Louis XIV, ada kaum borjuis sebagai elit aristokrat. Elit inilah yang menulis kebijakan publik dan menyebabkan Louis XIV segera memutuskan, dimana kebijakan publik hanya mementingkan kepentingan elit.



**Gambar 5.3 :** Model Elite Massa

## 7. Model Kelompok

David B. Truman berpendapat akan realitas politik adalah interaksi antar kelompok kepentingan. Orang-orang yang mempunyai kepentingan yang mengikat baik secara formal maupun informal dalam kelompok kepentingan dapat mengajukan dan memaksakan kepentingannya kepada pemerintah. Oleh sebab itu, masyarakat terdiri dari banyak kelompok kepentingan yang berbeda. Kelompok kepentingan adalah kelompok dengan perilaku yang sama yang membuat klaim terhadap kelompok lain dalam masyarakat. Dan kelompok kepentingan ini akan secara politis jika mereka menegaskan kepentingan

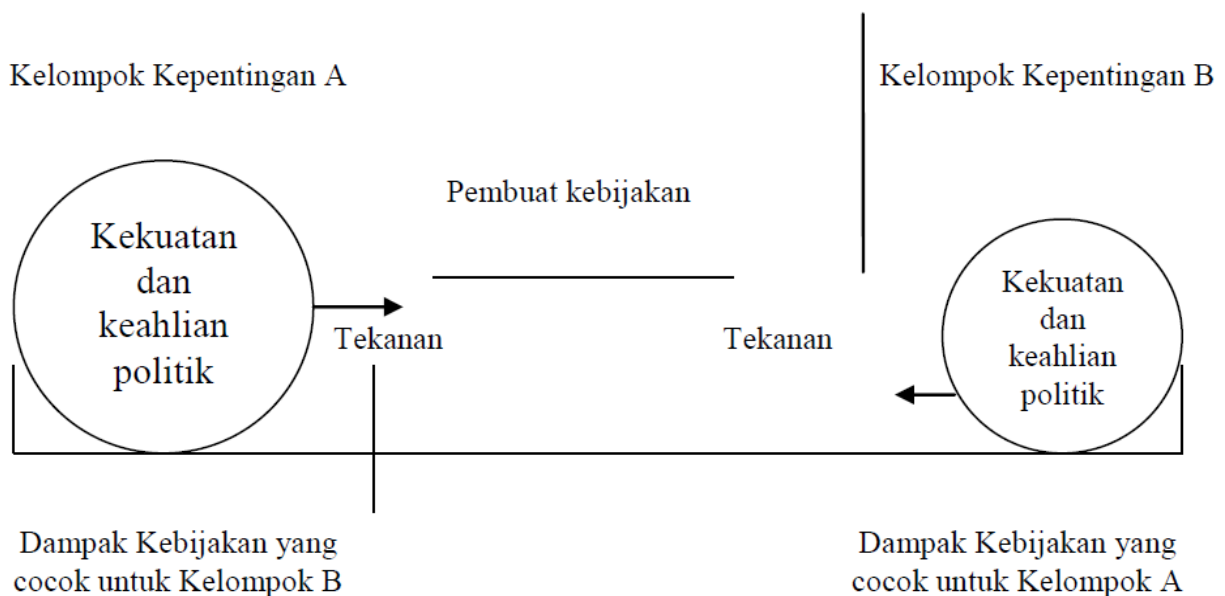
mereka terhadap lembaga pemerintah. Realitas politik adalah perjuangan antar kelompok kepentingan agar kepentingannya dapat mempengaruhi kebijakan publik dan kepentingan tersebut dapat diakses dalam kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kebijakan publik adalah hasil dari keseimbangan (equilibrium) dari beragam tuntutan yang diberikan kepada pemerintah oleh kelompok-kelompok kepentingan. Peran pemerintah adalah untuk menengahi konflik dan menjaga keseimbangan antara banyak kelompok kepentingan dalam masyarakat. Thomas R Dye, sebagaimana dikemukakan Irfan Islamy, menyatakan bahwa tugas sistem politik merupakan memecahkan konflik antar kelompok dengan cara :

1. Membuat aturan permainan dalam percaturan antar kelompok.
2. Mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda.
3. Mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara
4. Memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Tekanan kelompok kepentingan bertujuan dapat mempengaruhi perkembangan atau perubahan kebijakan publik. Besar kecilnya pengaruh kelompok kepentingan ditetapkan oleh jumlah anggota, kekayaan, kekuatan dan kualitas organisasi, kepemimpinannya, hubungan dekatnya dengan para pengambil keputusan, komitmennya terhadap koneksi internal anggota. Perumusan kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok yang berkesinambungan bagi pemerintah, sebagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan, untuk menghadapi tekanan kelompok (*group pressure*), yaitu dengan tawar-menawar, penawaran, dan kompromi terhadap tuntutan bersaing dari kelompok kepentingan lain yang berpengaruh.

Pada hakikatnya kebijakan publik yakni hasil akhir dari upaya para aktor untuk menjaga keseimbangan (equilibrium) agar tercapai usaha para kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda.



**Gambar 5.4** Model Kelompok

## 8. Model Sistem Politik

Model sistem politik dipelopori oleh David Easton dalam "The Political System". Model ini didasarkan pada konsep sistem yang meliputi *input, withinputs, outputs dan feedback serta environment*, khususnya kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, budaya, geografi, dll) yang ada di sekitarnya.

Kebijakan publik berarti hasil (*output*) dari sistem politik. Lebih lanjut Irfan Islamy menjelaskan sistem politik sebagai sejumlah lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan, dukungan-dukungan dan sumber-sumber yang kesemuanya yakni input kemudian ditransformasikan menghasilkan keputusan atau kebijakan publik yang otoritatif bagi semua khalayak (*outputs*). Secara ringkas dapat diartikan bahwa sistem politik mempunyai fungsi merubah *inputs* menjadi *outputs*

#### A. Inputs dan Contohnya

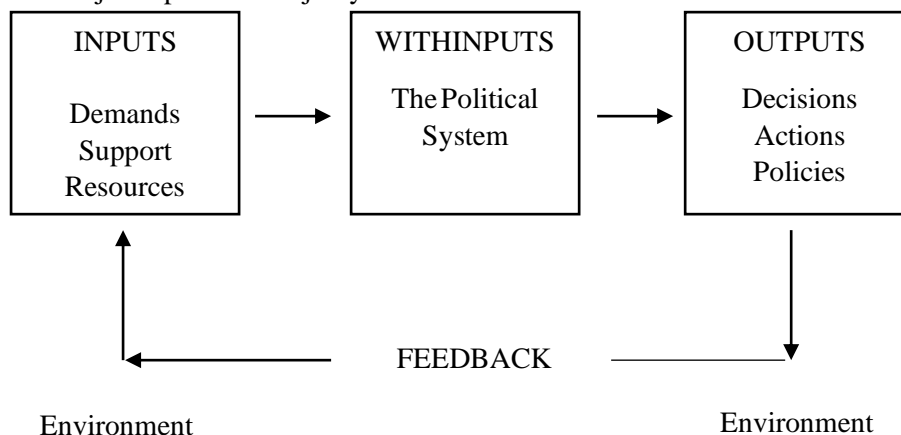
Kebutuhan (*demands*) muncul ketika individu atau kelompok dalam masyarakat, sebagai aktor eksternal administrasi pemerintahan dan internal birokrasi pemerintah, mendapat respon dari lingkungan, upaya mereka untuk mempengaruhi proses perumusan kebijakan publik. Permintaan ini dapat berupa surat yang ditujukan ke kotak pos 5.000 orang, surat kepada pembaca atau protes jalanan. Apapun bentuk permintaannya, ini merupakan kontribusi penting bagi pengambil keputusan publik yang tidak boleh diabaikan. Yang terpenting adalah bagaimana mengatur tata cara tuntutan agar tidak menjadi tindakan yang merusak.

Dukungan dan sumber-sumber juga merupakan *inputs*. Mematuhi dan mematuhi kebijakan publik, mematuhi UU, taat membayaran pajak, kapasitas aparatur pelaksana, kualitas dan kuantitas aparatur, budaya, kondisi sosial ekonomi yang kondusif, sarana, prasarana, dan pendanaan adalah contohnya dukungan dan ketersediaan sumber-sumber. Hal terpenting bagi pembuat keputusan publik adalah mengabaikan sumber dukungan dan mengabaikan tuntutan. Pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan tiga inputs.

#### B. Proses, Outputs dan Feed Back

Tuntutan, dukungan dan sumber tersebut kemudian dikonversikan menjadi formulasi kebijakan publik untuk pengambilan keputusan atau kebijakan. Bekerjanya aktor internal birokrasi pemerintah yaitu badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif, dan aktor-aktor eksternal birokrasi pemerintah yaitu partai-partai politik, kelompok kepentingan, media massa, anggota-anggota masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat (golongan elit), semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah *inputs* menjadi *outputs*, yang sering disebut dengan nama *withininputs*, *conversion process* dan *the black box*.

*Output* kebijakan publik berupa undang-undang, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari kegiatan politik, sebagai tindakan yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu yang secara otoritatif akan dialokasikan kepada seluruh anggota masyarakat. Pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat akan mengandung konsekuensi berupa dampak, baik dampak yang diharapkan (*positif*) maupun yang tidak diharapkan (*negatif*). Dampak inilah yang harus diperhitungkan oleh pembuat kebijakan publik. Dampak negatif perlu dievaluasi agar menjadi *feedback* dan diolah menjadi input bagi penyempurnaan kebijakan publik selanjutnya.



**Gambar 5.5** Model Sistem Politik

### C. Environment

Lingkungan (MT) berupa kondisi sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan dan geografis dalam model sistem politik, merupakan faktor yang mempengaruhi seluruh proses sistem politik kebijakan publik. Menurut Irfan Islamy, model sistem politik untuk analisis kebijakan publik dapat dilakukan melalui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan berikut.

1. Dimensi-dimensi lingkungan penting apakah yang dapat mendorong tuntutan-tuntutan agar dapat ditransformasikan ke dalam sistem politik?
2. Karakteristik-karakteristik penting apakah dari sistem politik itu yang dapat mentransformasikan tuntutan-tuntutan menjadi kebijakan publik dan dapat berlangsung terus-menerus.
3. Bagaimanakah input dari lingkungan dapat mempengaruhi sifat sistem politik?
4. Bagaimanakah sifat-sifat (karakteristik) sistem politik dapat mempengaruhi isi kebijakan publik?
5. Bagaimanakah kebijakan publik melalui umpan-balik dapat mempengaruhi lingkungan dan karakteristik sistem politik?

### 9. Model Proses

Politik adalah sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Kebijakan publik juga merupakan suatu proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

1. Identifikasi Permasalahan
2. Menata Formulasi Kebijakan
3. Perumusan Proposal Kebijakan
4. Legitimasi Kebijakan
5. Implementasi Kebijakan
6. Evaluasi Kebijakan

### 10. Model Game Theory

Model Game Theory berasumsi bahwa lingkungan itu tidak vakum (dinamis). Ketika kebijakan publik tertentu diterapkan, maka lingkungan tidak pasif, akan muncul kebijakan lain yang bisa menurunkan / meningkatkan derajat keefektifan kebijakan publik. Kebijakan publik bisa dikatakan sebagai *conspiracy*.

### 11. Model Public Choice

Teori pilihan publik didefinisikan sebagai pengambilan keputusan bersama melalui kepentingan pribadi. Pilihannya adalah studi ekonomi pengambilan keputusan non-pasar, khususnya penerapan analisis ekonomi pada kebijakan publik. Ilmu politik mempelajari perilaku di ruang publik dan mengasumsikan bahwa individu dipengaruhi oleh ide-ide mereka untuk kepentingan publik. Akibat dari berbagai versi motivasi manusia yang berkembang dalam ilmu politik dan ekonomi, yaitu gagasan *homo economics* yang mengandaikan kepentingan diri seorang aktor yang berusaha memaksimalkan kepentingannya sendiri, memaksimalkan keuntungan pribadinya, sedangkan *homo politicus* mengasumsikan semangat aktor publik yang berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial.

Teori ini mengasumsikan bahwa semua aktor politik, seperti pemilih, pembayar pajak, calon, legislator, pejabat, kelompok kepentingan, partai, dan pemerintah, berjuang guna memberikan keuntungan dalam politik maupun pasar. Menurut James Buchanan, individu berkumpul dalam politik untuk kepentingan bersama. Dengan demikian, orang akan mengejar kepentingan diri mereka sendiri, baik secara politik maupun pasar. Namun, motivasi individu dapat saling menguntungkan melalui pengambilan keputusan kolektif.

Teori ini berpendapat bahwa pemerintah wajib melakukan peran tertentu ketika pasar tidak dapat mengatasi, yaitu kegagalan pasar. Oleh sebab itu, pemerintah wajib mengakomodir barang publik, yaitu barang maupun jasa yang harus disediakan untuk rakyat. Pasar tidak dapat memberikan barang publik sebab biayanya melebihi nilainya bagi satu pembeli. Pertahanan nasional mempunyai contoh, sebab perlindungan terhadap invasi asing akan terlalu mahal untuk dibeli satu orang, jadi tidak ada yang bisa dipisahkan dari manfaatnya. Dengan demikian, rakyat akan melangkah secara kolektif melewati pemerintah untuk memberikan hak pertahanan. Eksternalitas adalah kegagalan pasar dan pembenaran lain guna intervensi pemerintah.

Eksternalitas hadir saat suatu kegiatan oleh seseorang, perusahaan atau pemerintah daerah membebankan biaya yang tidak dapat dikompensasikan pada pihak lain. Misalnya, permasalahan polusi udara dan air mengakibatkan pihak lain terdampak. Pemerintah menanggapi hal ini dengan mengatur aktivitas yang menciptakan eksternalitas atau dengan mengenakan denda pada kegiatan ini guna mengimbangi biaya yang ditanggung warga negara. Teori ini mendefinisikan bahwa partai politik dan calon sering gagal memberikan alternatif kebijakan yang jelas pada saat kampanye pemilu. Mereka membentuk posisi kebijakan guna memenangkan dirinya dan menarik jumlah pemilih sebanyak-banyaknya.

Dalam penerapan kebijakan, diketahui atau tidak, seringkali menimbulkan masalah. Kritik yang sering disampaikan di tingkat pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan elemen pemerintah lainnya menjadi pelaksana kebijakan merupakan inkonsistensi dalam penerapan kebijakan. Inkonsistensi dapat timbul dengan beragam indikasi, meliputi ketidaktegaskan dalam penerapan, menyalahgunakan kebijakan untuk kepentingannya sendiri, perlakuan yang pilih kasih, bahkan merancukan kebijakan. Hal ini pada akhirnya menciptakan ketidakpercayaan publik kepada pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Pada saat ketidakpercayaan ini meniptakan sikap apatis terhadap kebijakan, pada akhirnya dapat menyebabkan ketidakpatuhan publik atau pelanggaran kebijakan. Paradoks ini menciptakan rasa saling tidak percaya dan secara otomatis menciptakan ketidakefektifandari kebijakan. Dukungan dalam pengembangan dan perumusannya serta konsistensi dalam implementasinya, akan membantu dalam menumbuhkan tingkat efektivitas sebuah kebijakan.

## **12. Model Demokratis**

Model demokratis berpandangan bahwa Pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*. Hal ini karena model demokratis mengharuskan setiap pemegang hak demokrasi seinklusif mungkin. Model ini diimplementasikan dalam kerangka good governance, agar dalam membuat kebijakan, para konstituen, dan penerima manfaat (*beneficiaries*) diperhitungkan dalam proses perumusan kebijakan. Model ini sangat baik, tetapi kurang efektif dalam menyelesaikan masalah kritis, darurat, dan kelangkaan sumber daya. Namun jika model ini berhasil akan sangat efektif karena masing-masing pihak memiliki kewajiban guna turut serta menyukseskan kebijakan tersebut sebab masing-masing pihak bertanggungjawab atas kebijakan yang telah dirumuskan.

## **13. Model Strategis**

Inti pokok perumusan kebijakan yakni dengan menggunakan urutan perumusan strategi sebagai pendekatan inti teori ini. Karakternya adalah John D. Bryson. Perencanaan strategis adalah tindakan disiplin guna membuat keputusan membentuk suatu organisasi, apa yang dikerjakan organisasi (atau etnis lainnya), dan mengapa organisasi (atau etnis lainnya) mengerjakan hal seperti itu (Bryson, 2007). 2002: 4-5). Perencanaan strategis membutuhkan pengumpulan informasi yang menyeluruh, mengeksplorasi alternatif, dan berfokus pada dampak masa depan dari keputusan saat ini (Bryson, 2002: 5). Fokusnya adalah pada mengidentifikasi dan memecahkan masalah, menilai lingkungan eksternal dan internal organisasi, dan mengarahkan tindakan (Bryson, 2002: 7-8). Perencanaan strategis dapat membantu organisasi: berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi yang efektif, memperjelas arah masa depan, membuat prioritas, membuat keputusan sekarang tentang sistem, kinerja masa depan,

mengendalikan organisasi, memecahkan masalah kritisnya, mengelola keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif. Proses perumusan adalah; mengusulkan dan menyepakati rencana strategis (memahami manfaat perencanaan strategis dan mengembangkannya), mengembangkan pedoman proses, memperjelas wewenang dan misi organisasi, melakukan analisis SWOT (menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman). Mengidentifikasi masalah strategis yang dihadapi, mengembangkan strategi untuk mengelola masalah. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa model ini lebih menitikberatkan pada rincian langkah-langkah manajemen strategis.

#### **14. Model Kepuasan**

Simon dan March, dalam memperbaharui model mereka, menggunakan pendekatan pembentukan kebijakan yang memiliki fokus pada “perspektif perilaku”. Mereka menekankan aspek sosio-psikologis dari pengambilan keputusan organisasi. Model Simon didasarkan pada premis bahwa kualitas kepuasan adalah kualitas terbaik yang benar-benar dapat dicapai oleh pengambil keputusan. Akibatnya, pengambil keputusan akan memilih alternatif yang memenuhi tujuan dari situasi, daripada mencari alternatif yang memberikan solusi optimal untuk situasi tersebut.

Asumsi-asumsi pokok dari model ini adalah pencarian alternatif melalui beberapa tahap berikut :

1. Pencarian alternatif-alternatif didasarkan pada presiden dan mengevaluasinya sesuai dengan tingkat aspirasi yang memuaskan.
2. Jika tidak ada alternative yang muncul, alternatif-alternatif baru dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang secara berbeda memuaskan.

Kekuatan utama model ini yaitu merujuk kepada visi praktisnya dan didasarkan pada aspek sosio-psikologis dari teori organisasi. Tampaknya dalam perkembangan kebijakan publik saat ini, para aktor tidak berusaha untuk memperbaharui pembuatan kebijakan mereka di luar apa yang mereka anggap memuaskan. Perilaku para aktor yang bertindak secara memuaskan dapat ditandai dengan kurangnya inovasi, imajinasi dan kreativitas dalam mencari cara yang lebih dinamis guna memaksimalkan hasil kebijakan.

Model ini menuai kritik dari Dror, bahwa pembuat kebijakan mengidentifikasi alternatif yang jelas berdasarkan pengalaman pembuatan kebijakan baru-baru ini, dan mengevaluasi hasil yang diharapkan dalam hal kualitas yang memuaskan. Jika mereka menganggap hasil yang diharapkan memuaskan, mereka melakukan alternative itu tanpa berusaha mencari alternative tambahan yang akan memiliki hasil yang lebih tinggi. Alternatif-alternatif dicari dengan cara ini sampai ditemukan hasil yang memuaskan, atau sampai para pembuat kebijakan putus asa untuk melakukannya dan mencintai standar mereka untuk apa yang mereka anggap memuaskan. Dalam kedua kasus tersebut, hasil akhirnya adalah bahwa pembuatan kebijakan cenderung mencapai kualitas yang memuaskan tetapi tidak, dalam banyak kasus, kualitas yang optimal.

Kelemahan lain yang menyebabkan model ini dikritik adalah dengan kriteria apa kepuasan ditentukan, dan siapa yang membuat pengaturan ini? Aman untuk mengatakan bahwa Simon dan March menyadari argumen ini, tetapi argumen mereka didasarkan pada asumsi bahwa kapasitas rasional orang berbanding lurus dengan stimulasi yang mempengaruhi nilai-nilai sosial, kondisi sebelumnya, pengetahuan, pengalaman, kebiasaan, dan seterusnya, mempengaruhi manusia. Perilaku manusia dikatakan rasional, tetapi rasionalitas ada batasnya (limited rationalism). Manusia tidak dipertemukan pada opsi dengan dampak yang diketahuinya.

Seseorang berupaya agar tercapai suatu tujuan yang optimal sering ditemui oleh tujuan yang ambigu dan tidak konsisten, pengetahuan yang minim akan menghambat optimalisasi tujuan. Berdasarkan batasan rasionalitas manusia, model kepuasan ini kemudian berusaha menggantikan pembuat keputusan

yang optimal dengan pembuat keputusan yang memuaskan. Artinya, penggantian sifat yang baik dalam mencapai tujuan terfokus pada sifat guna menetapkan tindakan untuk memperoleh kepuasan.

Asumsi model ini, administrator mencoba mencari solusi alternatif yang dapat sepenuhnya memuaskan kondisi suatu peristiwa tertentu. Jika pencarian opsi itu gagal sesudah waktu yang ditetapkan, administrator hanya meminimalkan ukuran kepuasan. Di sisi lain, jika pada titik tertentu mudah untuk memperoleh alternatif yang memuaskan, maka setelah mencari alternatif serupa, administrator dapat meningkatkan harapan mereka. Oleh sebab itu, kelemahan model kepuasan merupakan mengganti opsi yang memuaskan dengan opsi yang optimal meminimalkan kebutuhan akan inovasi, imajinasi dan kreativitas pihakterkait dalam mencari alternatif.

## 15. Model Kualitatif Optimal

Model kualitatif optimal pembuatan kebijakan publik dikemukakan oleh Yehezkel Dror dan dijelaskan secara rinci dalam buku-bukunya, *Public Policy Making Reexamined* (1968), dan *Ventures in Policy Sciences : Concepts and Application* (1971). Dror menanggapi secara komprehensif terhadap kebutuhan untuk mengembangkan suatu model yang secara khusus dirancang untuk mempelajari kebijakan publik, dan mencoba untuk menganalisa karakteristik-karakteristik utama pembuatan kebijakan publik dengan mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dan kekuatan-kekuatan pokok dari model-model pembuatan kebijakan normatif yang ada. Model optimal yang dikembangkan oleh Dror, dirancang untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan model-model pembentukan kebijakan dan untuk memberikan pedoman-pedoman inovatif bagi pembentukan kebijakan kualitatif. Dalam tiga bagian pertama dari buku Dror, *Public Policy Making Reexamined* merupakan suatu elaborasi dari visi Dror tentang sebuah paradigma untuk mengevaluasi pembentukan kebijakan dalam kaitannya dengan apa yang telah, apa yang bisa, dan apa yang seharusnya, diukur menurut fisibilitas ekonomi dan politik. Kerangka kerja ini memberikan kriteria yang terinci untuk mengevaluasi pembentukan kebijakan, dan ukuran-ukuran untuk penilaian hasil (*output*), proses dan struktur-struktur sebagai indeks dari konsep inklusif, yaitu hasil bersih atau "*net output*", "yang dirumuskan oleh Dror untuk membantu sebagai pin pengkait secara abstrak antara apa yang bisa. Model ini secara abstrak cukup memadai dan fleksibel dalam memberikan ruang konseptual untuk elaborasi berbagai sarana evaluatif yang muncul sebagai kualitas dalam memperbaiki kemampuan mengevaluasi kebijakan.

Menurut Dror, pembentukan kebijakan public merupakan suatu proses yang dinamis dan sangat kompleks dimana berbagai komponen memberikan kontribusi yang berbeda. Proses itu menentukan garis pedoman penting bagi tindakan yang ditujukan di masa depan terutama oleh organ-organ pemerintah. Garis pedoman kebijakan secara formal bertujuan untuk mencapai apa yang dalam kepentingan publik, sarana yang dimungkinkan. Beranjak dari batasan kebijakan ini, Dror mengemukakan model kualitatif optimal yang didasarkan pada asumsi-asumsi normatif-instrumental. Karakteristik utama model ini adalah sebagai berikut :

1. Model ini adalah kualitatif, bukan kuantitatif.
2. Model ini mempunyai komponen-komponen rasional dan ekstra-rasional.
3. Landasan pemikiran adalah rasional secara ekonomi.
4. Model ini mempunyai kaitan dengan pembuatan *metapolicy*.
5. Model ini mempunyai *built-in-feedback*.

Dror berpendapat bahwa tidak ada pendekatan rasional yang murni, dimana kebijakan didasarkan pada kenyataan yang tidak bisa dipertentangkan, atau pendekatan ekstrarasional secara murni, dimana kebijakan didasarkan pada intuisi atau bahwa fenomena elusif kecerdasan politik (*political savvy*) bisa dimungkinkan atau bisa diinginkan. Sebuah aspek yang diperbaiki dari model kualitatif optimal adalah bahwa model ini mempunyai komponen-komponen rasional dan ekstrarasional. Bagi Dror, ujian yang sesungguhnya dari pembentukan kebijakan adalah pengaruhnya pada situasi-situasi

yang sebenarnya. Persoalan pertama yang harus dijawab mengenai sebuah kebijakan adalah apa peluang-peluangnya untuk mempengaruhi realitas? Atau apa fisibilitas ekonomi dan politiknya? Lebih jauh Dror berpendapat bahwa kelayakan politik dari kebijakan adalah kemungkinan bahwa kebijakan tersebut akan cukup dapat diterima oleh berbagai pengambil keputusan sekunder, pelaksana, kelompok kepentingan, dan publik yang partisipasi atau persetujuannya diperlukan, sehingga kebijakan tersebut dapat diterjemahkan kedalam tindakan. Kelayakan politik tergantung pada struktur kekuasaan dari sistem yang terlibat, dan pada kemampuan pembuat kebijakan dan kebijakan itu sendiri untuk merekrut dukungan. Kelayakan ekonomi dari kebijakan adalah kemungkinan bahwa sumber daya, baik umum (uang) dan khusus (tenaga terlatih, bahan baku, dan informasi), yang diperlukan untuk melaksanakannya akan tersedia.

Setelah memperkenalkan model optimalnya, Dror menyarankan bahwa suatu ilmu kebijakan sangat dibutuhkan, dan mengetengahkan sebuah paradigma baru bagi suatu disiplin ilmu. Harapan Dror terhadap ilmu kebijakan dapat diringkas sebagai berikut :

1. Perhatian utama dari ilmu-ilmu kebijakan adalah pemahaman, perbaikan sistem pengendalian makro, dan khususnya sistem pembentukan kebijakan publik.
2. Batas-batas tradisional antar cabang pengetahuan, dan khususnya antara berbagai ilmu perilaku dan cabang-cabang pengetahuan keputusan, harus dihilangkan. Ilmu-ilmu kebijakan harus mengintegrasikan pengetahuan dari berbagai cabang pengetahuan dan membangunnya kedalam supra disiplin yang memfokuskan pada pembentukan kebijakan publik. Secara khusus, ilmu kebijakan didasarkan pada penggabungan antara ilmu-ilmu perilaku dan pendekatan-pendekatan keputusan secara analitik.
3. Dikotomi antara penelitian murni dan terapan harus dijembatani. Dalam ilmu-ilmu kebijakan integrasi antara penelitian murni dan terapan diwujudkan dengan perbaikan pengarahannya sebagai tujuan akhir.
4. Pengetahuan dan pengalaman pribadi harus diterima sebagai sumber pengetahuan yang penting, disamping metode-metode penelitian konvensional dan studi.
5. Ilmu-ilmu kebijakan bersama dengan ilmu-ilmu normal mempunyai kaitan penting dengan pengetahuan normatif-instrumental, dalam pengertian diarahkan kepada sarana dan tujuan-tujuan langsung, dari pada nilai-nilai absolut. Namun, ilmu-ilmu kebijakan adalah sensitive terhadap kesulitan-kesulitan dalam memperoleh "*value-free science*" dan mencoba member kontribusi kepada pilihan nilai dengan mengeksplorasi implikasi-implikasi nilai, konsistensi nilai, biaya nilai landasan perilaku dari komitmen nilai.
6. Ilmu-ilmu kebijakan adalah sangat sensitive berkaitan dengan waktu, mengenai waktu sekarang sebagai jembatan antara masa lalu dan masa depan. Akibatnya, ada penolakan pendekatan historis terhadap ilmu-ilmu perilaku kontemporer dan pendekatan-pendekatan analitik. Sebaliknya, penekanan pada perkembangan-perkembangan historis pada satu sisi, dan dimensi-dimensi masa depan pada sisi lain sebagai konteks untuk memperbaiki pembentukan kebijakan.
7. Ilmu kebijakan mempunyai komitmen berupaya untuk meningkatkan kegunaan ilmu-ilmu kebijakan dalam pembentukan kebijakan aktual, dan mempersiapkan para profesional untuk menempati posisi ilmu-ilmu kebijakan di semua sistem pengarahannya masyarakat.
8. Ilmu-ilmu kebijakan mengatur kontribusi pengetahuan sistematis dan rasionalitas terstruktur untuk rancangan dan bekerjanya sistem pengarahannya masyarakat.

Bagi Dror, ilmu kebijakan menjadi tumpuan harapan untuk memperbaiki keterbelakangan dari semua lembaga manusia dan membiasakan pembentukan kebijakan dan pembuatan keputusan. Ia menjadi upaya penting untuk menilai dan mencapai peransentral bagi rasionalitas dan intelektualisme dalam masalah-masalah manusia dan untuk meningkatkan kapasitas kemanusiaan guna mengarahkan masa depannya. Model-model kebijakan yang ada menggambarkan apakah, dan untuk sebagian besar, mengharapkan perbaikan-perbaikan yang secara esensial inkremental. Dror mencoba untuk menyatakan apa yang seharusnya, dan bagaimana mendekati model yang ideal. Sementara pembentukan kebijakan deskriptif membahas prioritas-prioritas sekarang dan pembuatan kebijakan dalam konteks pertimbangan-



pertimbangan *nex-post facto* terhadap dampak kebijakan. Dror mengusulkan suatu model yang berorientasi kedepan (*forward looking*) untuk meramalkan konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Kesimpulan Dror adalah meningkatkan kompetensi teori organisasi, pengembangan personel, studi inteligensi dan teori informasi, ilmu kebijakan, penelitian lapangan dan ilmu keputusan, dan teori sistem guna memberikan saluran-saluran bagi perbaikan penting pelayanan-pelayanan publik yang bisa diwujudkan dengan menggunakan sarana perbaikan penting *meta policy* yaitu membentuk kebijakan tentang pembentukan kebijakan.

Beberapa model pembentukan kebijakan publik telah dikaji ulang dan dipresentasikan untuk memudahkan pemahaman sifatdinamik dan kompleksitas yang melingkupi proses pembentukan kebijakan. Masing-masing model yang dipresentasikan itu mewakili perspektif yang berbeda dalam memandang pembentukan kebijakan. Sudah pasti, terdapat elemen-elemen serupa yang terkandung dalam beberapa model, dan dalam beberapa kasus perspektif mempunyai perbedaan yang sangat kecil. Namun demikian, perlu dicatat bahwa terdapat kesamaan dalam semua model, dan itu ada dalam konsep itu sendiri. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa model adalah tidak lebih dari abstraksi atau representasi dari dunianya seseorang yang ada dalam pikirannya. Dalam hal ini model kemudian merupakan realitas-relaitas subjektif, atau persepsi dan citra (*image*) dari sebuah dunia yang objektif.

### **5.2.5 Komponen Formulasi Kebijakan**

Sebagai suatu proses, fase perumusan kebijakan terdiri dari sejumlah unsur yang saling berkaitansatu sama lain sehingga terciptanya model sistem input-proses-output-feedback. Menurut Wibawa (1994:13), komponen yang termasuk dalam proses pembuatan kebijakan meliputi:

#### **1. Tindakan**

Tindakan politik merupakan tindakan yang disengaja, selalu dilaksanakan, terorganisir dan berulang-ulang guna terbentuknya pola kegiatan tertentu agar terciptanya standar pada sistem politik. Tahapan awal pengembangan sistem ini, kebijakan dan tujuan sistem telah ditentukan sebelumnya guna memutuskan langkah yang diambil untuk mencapai tujuan, maka saat sistem beroperasi, norma terbentuk oleh pola kegiatan yang mempengaruhi tujuan sistem.

#### **2. Aktor**

Seseorang orang maupun aktor yang berkepentingan terkait aktivitas pembuatan kebijakan akan memberikan tuntutan serta menjadi sarana bagi kebijakan yang diusulkan oleh sistem politik. Artinya, mempunyai kewenangan guna memutuskan pokok dan memberikan legitimasi bagi perumusan tersebut dimaksud dengan “pengambil keputusan”. Sedangkan aktor dengan kualifikasi atau karakteristik selain kebutuhan eksternal diartikan sebagai kelompok kepentingan, partai politik, pemimpin elit profesional, dan lain-lain, semua aktor membangun bersama. Pada tingkat ini, komitmen pihak akan menyebabkan mereka mengikuti ketentuan atau standar umum. Selain itu, ketaatan terkait standar ini sangat penting sebab disamaartikan sebagai capaian tujuan dari sistem yang akan tercapai, terwujud ketika seluruh pihak menaati standar bersama.

#### **3. Orientasi Nilai**

Proses pembuatan kebijakan pada hakikatnya adalah suatu hal yang perlu dikaji kajian dan dianalisis sesuai nilai-nilai yang berbeda, selanjutnya menentukan nilai mana yang sesuai bagi kepentingan masyarakat sehingga setiap kebijakan dibuat bermakna nilai, baik implisit maupun eksplisit. Oleh sebab itu, pihak-pihak yang berperan pada pembuatan kebijakan tidak hanya harus menyeimbangkan antara kepentingan yang berbeda (kebingungan atau keseimbangan kepentingan), tetapi juga bertindak sebagai evaluator, yaitu dapat menghasilkan nilai yang mampu disetujui bersama secara wajar. pertimbangan untuk mencapai hasil yang maksimal.

### **5.2.6 Tahapan Perumusan Kebijakan**

Formulasi kebijakan dapat dikatakan sebagai suatu proses menurut Winarno (1989:53) dapat didesain dalam dua jenis kegiatan. Kegiatan pertama yakni memisahkan secara umum apa yang perlu dilaksanakan guna mencapai persetujuan atas alternatif kebijakan yang terpilih, keputusan itu disepakati karena melihat keseluruhan hasil dari proses. Meskipun aktivitas berikut berkaitan dengan cara keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini keputusan kebijakan mencakup tindakan lembaga resmi atau organisasi resmi guna menyetujui, mengubah, atau menolak opsi alternatif. Sejalan dengan pandangan Winarno, Islamy (1991:77) membagi proses pembuatan kebijakan ke dalam tahapan perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, dan pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

### **1. Perumusan Masalah Kebijakan**

Pada hakikatnya, peristiwa, keadaan, dan situasi tertentu dapat menghadirkan satu atau beberapa permasalahan, menjadikannya masalah publik tidak hanya tergantung pada dimensi objektif, tetapi juga subjektif, baik oleh masyarakat maupun oleh para pihak terkait, dipandang sebagai masalah suatu yang harus dipecahkan atau dicarikan alternative penyelesaian Oleh karena itu, suatu masalah untuk menjadi masalah tidak cukup dipahami oleh masyarakat sebagai sesuatu hal perlu segera diatasi, tetapi masyarakat perlu memiliki political will guna memperjuangkannya dan yang lebih penting masalah tersebut ditanggapi secara positif oleh pengambil kebijakan kemudian memasukkan ke dalam agenda pemerintah.

### **2. Penyusunan Agenda Pemerintah**

Banyaknya isu publik yang telah teridentifikasi, pembuat kebijakan akan memilih dan menentukan isu mana yang perlu diprioritaskan guna menimbang secara aktif, sehingga agenda publik inisiatif pemerintah ini mempunyai sifat spesifik, khas, kongkrit, dan terbatas jumlahnya. Anderson (1966): 57-59 menyebutkan sejumlah faktor yang dapat menimbulkan masalah umum dapat masuk ke dalam agenda pemerintah, yakni :

1. Hadirnya ancaman terkait keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), dimana kelompok tersebut beraksi dan menciptakan tuntutan-tuntutan pemerintah guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
2. Kepemimpinan politis juga menjadi faktor penting guna penyusunan agenda pemerintah, ketika para birokrat didorong oleh pertimbangan keuntungan politis guna memperhatikan kepentingan publik, sehingga mereka selalu fokus terhadap problem publik, menyebarluaskan dan mengusulkan opsi sebagai solusi.
3. Terciptanya krisis atau kondisi luar biasa dan masyarakat menerima perhatian penuh, serta memaksa para aktor guna memperhatikan situasi secara seksama dengan memasukkan ke dalam agenda pemerintah.
4. Adanya gerakan protes masuk padaupaya kekerasan, sehingga para aktor tertarik guna memasukkannya ke dalam agenda pemerintah.
5. Masalah khusus atau isu politik yang hadir di masyarakat, sehingga media massa tertarik dan menjadi sorotan. Hal tersebut dapat menciptakan masalah atau isu itu semakin hangat sehingga perhatian khalayak umum dan pihak terlibat lebih fokus nantinya.

### **3. Perumusan Usulan Kebijakan**

Tahap ini yaitu penyusunan serta pengembangan dari rangkaian kegiatan yang diperlukan guna menyelesaikan masalah, antara lain:

1. Identifikasi alternatif guna tujuan memecahkan masalah. Untuk masalah yang sedikit identik atau serupa, pilihan kebijakan alternatif yang dipilih dapat digunakan, tetapi untuk masalah yang sifatnya baru, pembuat kebijakan harus menemukan dan mengidentifikasi secara kreatif mengidentifikasi alternatif kebijakan baru sehingga masing-masing memiliki karakteristik yang detail, karena alternatif kebijakan yang ditetapkan, tepat dan jelas akan memudahkan proses perumusan alternatif.

2. Mengidentifikasi dan mengembangkan alternatif, dengan tujuan agar terkumpulnya setiap opsi oleh pembuat kebijakan harus dipahami dengan detail, karena semakin optimal alternatif tersebut dipahami, maka akan lebih memudahkan bagi aktor guna mengevaluasi dan menimbang opsi yang membawa efek positif dan aspek negatif dari setiap alternatif.
3. Evaluasi alternatif, khususnya kegiatan menimbang untuk setiap alternatif, untuk memperjelas bahwa masing-masing memiliki kelebihan dan kelebihannya sendiri, sehingga dengan mengetahui bobot setiap alternatif, pihak terkait dapat memisahkan opsi lain yang paling tepat. Memiliki tujuan membuat/menggunakan agar dapat mengevaluasi berbagai alternatif dengan benar, kriteria tertentu dan informasi terkait diperlukan.
4. Pilih alternatif yang memuaskan. Proses pemilihan alternatif yang memuaskan atau paling layak hanya dapat dilakukan setelah pembuat kebijakan berhasil menilai alternatif kebijakan. Sebuah alternatif yang telah dipilih secara memuaskan menjadi proposisi kebijakan yang terencana dan dilaksanakan dengan baik. Langkah memilih alternatif yang memuaskan selalu objektif dan subjektif, dalam arti pembuat kebijakan akan mengevaluasi alternatif kebijakan berdasarkan proporsionalitasnya, dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak akan memperoleh pengaruh sebagai akibat dari pilihannya. Pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh sebagai konsekuensi dari pilihannya.

#### 4. Pengesahan Kebijakan

Sebagai proses kolektif, pengesahan kebijakan adalah yang mengikuti prinsip-prinsip yang diakui atau standar yang diterima. Dasar utama, pengesahan didasarkan pada elemen sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik, dll. Proses pengesahan suatu kebijakan seperti biasa dimulai pada persuasi dan *bargaining* (Andersson; 1966, 80). Persuasi didefinisikan sebagai upaya guna meyakinkan orang lain terkait fakta maupun nilai posisi seseorang, sehingga mereka bersedia menerima posisinya sebagai miliknya. Sedangkan *bargaining* mengarah pada suatu aktivitas di mana dua individu atau lebih dengan wewenang menetapkan setidaknya beberapa tujuan yang tidak mereka setujui untuk membentuk serangkaian tindakan yang disepakati bersama. Termasuk dalam kategori *bargaining* yakni *negosiasi*, *take-and-give*, dan *kompromi*. Persuasi dan *bargaining* saling melengkapi sehingga pelaksanaan kedua proses di atas dapat mempermudah pencapaian kegiatan tersebut. Islamy (2007: 77-118) menyatakan tahap-tahap perumusan kebijakan publik, meliputi:

1. Tahap I, perumusan masalah kebijakan publik. Tahap ini merupakan tahap ketika masalah diangkat, selanjutnya para aktor berkepentingan mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijakan serta merumuskannya.
2. 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.
3. Tahap III, perumusan usulan kebijakan publik, yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.
4. Tahap IV, pengesahan kebijakan publik adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima.
5. Tahap V, pelaksanaan kebijakan publik, yakni usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, kemudian keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan.
6. Tahap VI, penilaian kebijakan publik adalah langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Penilaian kebijakan publik dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik.

#### 5.2.7 Adopsi dan Ratifikasi Kebijakan

Adopsi kebijakan merupakan langkah selanjutnya setelah perumusan kebijakan. Adopsi dimaksudkan untuk memungkinkan langkah awal bagi pemerintah. Jika tindakan legitimasi dalam suatu

masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, maka rakyat akan menuruti arahan pemerintah. namun warga harus percaya bahwa tindakan pemerintah itu sah. Tahap adopsi kebijakan adalah tahap di mana pemangku kepentingan didukung untuk menentukan pilihan kebijakan. Langkah ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi yang meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang ditetapkan pemerintah guna mencapai masa depan yang cerah dan menjadi teknik terbaik bagi capaian tujuan tertentu.
2. Tentukan kriteria guna mengevaluasi beragam rekomendasi alternatif nantinya.
3. Evaluasi alternatif tersebut memerlukan kriteria yang baik sehingga berdampak positif bagi dibandingkan dengan negatif bagi alternatif kebijakan (Effendi, 2001).
4. Implementasi Kebijakan Gordon (1986) dalam Keban (1994:45) menyatakan penerapan mengacu pada beragam aktivitas yang ditujukan untuk mencapai pencapaian program.

Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk :

- a. Mengorganisir. Yaitu mengatur sumber daya, unit-unit dan metode untuk melaksanakan program.
- b. Menginterpretasikan Berkenaan dengan menterjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan *feasible*.
- c. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen, melakukan pelayanan rutin, pembayaran-pembayaran atau merealisasikan tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan atau kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melakukan program. Lebih lanjut Effendi (2001), mengidentifikasikan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan atau membentuk output yang jelas, sedangkan tugas implementasi kebijakan adalah suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil (outcomes) melalui aktifitas pemerintah.
- d. Evaluasi Kebijakan Tahap akhir dari pembuatan kebijakan merupakan penilaian kebijakan, yang meliputi penilaian apakah semua implementasi sejalan dengan apa yang telah diidentifikasi sebelumnya atau tidak, pada tahap ini evaluasi. Ratifikasi merupakan proses mengadopsi perjanjian internasional, atau konstitusi atau dokumen yang bersifat nasional lainnya (seperti amandemen terhadap konstitusi) dengan disetujui oleh setiap entitas kecil di pihaknya.

Proses ratifikasi konstitusi banyak dijumpai di negara federasi seperti Amerika Serikat. Dalam Pasal 2 Konvensi Wina 1969, ratifikasi diartikan sebagai suatu upaya internasional dimana suatu Negara mngatakan keinginannya atau menimbulkan suatu kesepakatan yang terikat dalam perjanjian internasional. Dengan demikian aktivitas di atas tidak berlaku surut melainkan hanya menandatangani ratifikasi tersebut. Sesuatu kesepakatan yang diatur oleh hukum internasional yaitu perjanjian internasional. Pemerintah RI mengikatkan diri pada perjanjian internasional meliputi proses berikut :

- a. Penandatanganan.
- b. Pengesahan.
- c. Pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik.
- d. Cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Untuk memastikan pelaksanaan tahap-tahap pengembangan perjanjian internasional (konsultasi, koordinasi, dll), Kementerian Luar Negeri (Kemenu) memanfaatkan permintaan yang mendesak dari Kementerian akan surat kuasa dan kertas perjanjian diterbitkan oleh Kementerian Luar Negeri.

Suatu perjanjian internasional yang memerlukan ratifikasi menjadi tidak berlaku jika salah satu pihak belum meratifikasi peraturan tersebut. Setelah diratifikasi, berlakunya perjanjian tergantung pada interpretasi yang berlaku di negara itu: monisme atau dualisme. Pasal 26 Konvensi Wina 1969: perjanjian itu mengikat para pihak dan harus dibuat dengan itikad baik. Pasal 27: Suatu Negara tidak boleh menggunakan hukum nasional sebagai pembenaran atas kegagalannya untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban yang mempengaruhi perjanjian-perjanjian internasional.

Ratifikasi suatu konvensi atau perjanjian internasional lainnya dilakukan sendiri oleh Kepala Negara/Kepala Pemerintahan. Pasal 14 Konvensi Wina 1980 menetapkan terkait tanggal ratifikasi harus diratifikasi agar dapat mengikat. Wewenang untuk menerima atau menolak persetujuan melekat pada kedaulatan negara. Hukum internasional tidak mewajibkan suatu negara untuk meratifikasinya. Sebuah kesepakatan. Namun, jika suatu negara telah meratifikasi suatu perjanjian internasional, maka negara tersebut akan terikat dengan perjanjian internasional tersebut. Oleh karena itu, negara yang telah meratifikasi perjanjian tersebut akan terikat dan tunduk pada perjanjian yang telah ditandatangani tersebut, dengan ketentuan bahwa isi atau isi perjanjian tersebut sesuai dengan ketentuan undang-undang nasional, kecuali perjanjian bilateral yang dapat diratifikasi. Dalam Pasal 2 Konvensi Wina 1969, ratifikasi dijelaskan sebagai tindakan internasional dimana suatu Negara telah menyatakan kesediaannya untuk terikat oleh suatu perjanjian tersebut. Dengan demikian, ratifikasi tidak berlaku surut, tetapi hanya mengikat pada tanda tangan ratifikasi.

Sebagai negara berdaulat, Indonesia aktif mengambil peran penting mengenai hubungan internasional dan mengadakan perjanjian internasional, baik secara bilateral maupun multilateral dengan negara lain. Dalam melaksanakan perjanjian internasional tersebut, Indonesia menganut asas utama pada hukum nasional, artinya hukum nasional lebih utama dibandingkan hukum internasional. Dasar kewenangan Presiden untuk menandatangani perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 yang mengatur tentang perjanjian internasional. sebagai berikut:

- a. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain.
- b. Presiden dalam membuat perjanjian Internasional lainnya yang berdampak luas dan mendasar guna kehidupan rakyat yang berkaitan dengan beban keuangan Negara, dan/atau memerlukan perubahan atau pembentukan UU wajib dengan persetujuan DPR.
- c. Ketentuan lebih lanjut terkait Perjanjian Internasional diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 11 Ayat 3 tersebut, telah terbit dalam surat Presiden Nomor : 2826/Hk tentang Pengesahan Perjanjian Internasional berisikan ketentuan-ketentuan meliputi :

Jika suatu Perjanjian Internasional berisi tentang persetujuan-persetujuan yang berkaitan dengan dunia politik dan kebijaksanaan Negara RI, diratifikasi dengan UU. Dimana Perjanjian tersebut menangani hal-hal teknis dan langsung untuk dinyatakan dengan keputusan presiden. Surat Presiden Nomor: 2826 dihapuskan dengan adanya UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang juga memuat aturan-aturan sesuai amanat Surat Presiden sebelumnya. Perjanjian internasional tidak termasuk dalam susunan jenis-jenis peraturan perundang-undangan ketentuan itu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang /Peraturan pengganti Undang-undang (Perpu).
- c. Peraturan Pemerintah (PP).
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah
- f. Peraturan Desa

Kedudukan perjanjian internasional dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional, meskipun dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang peraturan tidak dianggap sebagai suatu jenis peraturan perundang-undangan, namun perjanjian internasional juga diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan mengikat di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat 4 UU No.10 Tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional). Dalam sistem hukum nasional kita, ratifikasi perjanjian internasional diatur dengan UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Ratifikasi Perjanjian Internasional oleh Pemerintah RI dilaksanakan sesuai ketentuan Perjanjian tersebut sebagaimana diamanatkan oleh UU ataupun dengan keputusan Presiden. Ratifikasi Perjanjian di atas dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang, dalam hal:

- a. Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara.
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia.
- c. Kedaulatan atau hak berdaulat negara.
- d. HAM dan lingkungan hidup.
- e. Pembentukan aturan hukum baru.
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi dilakukan dengan keputusan presiden. Pemerintah Republik Indonesia mendeskripsikan setiap keputusan presiden yang meratifikasi suatu perjanjian internasional kepada DPR merupakan perlu memerlukan penilaian kembali. Dalam meratifikasi suatu perjanjian internasional, lembaga pemrakarsa yang terdiri dari lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undang-undang, atau rancangan keputusan presiden terkait pengesahan perjanjian internasional tersebut serta berkas-berkas lain yang diperlukan. Lembaga pemrakarsa, yang terdiri dari lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen, mengkoordinir pembahasan rancangan dan/atau materi masalah yang pelaksanaannya diselenggarakan secara bersama-sama dengan pihak terkait. Tata cara pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden. Setiap UU atau keputusan presiden mengenai pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Menteri menandatangani piagam pengesahan guna mengikat Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional guna dipertukarkan dengan negara pihak atau tersimpan oleh negara maupun lembaga penyimpan dalam suatu organisasi internasional.

Tentang hal-hal yang berkenaan tentang perjanjian internasional sebenarnya sudah sesuai Undang-Undang 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional namun UU ini masih belum mengatur jelas tentang kedudukan dari Hukum Internasional dengan Hukum nasional, apakah ada tingkatan antara kedua hukum ini atau keduanya merupakan satu kesatuan sistem hukum. Salah satu hukum dari perjanjian internasional yang telah menjadi hukum nasional (telah diratifikasi) yaitu UCLOS 1982 yang diundangkan menjadi UU No. 17 Tahun 1985. Dalam hal yang termuat dalam ratifikasi perjanjian internasional tidak selalu diatur oleh satu jenis peraturan perundang-undangan, layaknya perairan yang diatur Undang-Undang 17 Tahun 1985 Konvensi Hukum Laut (hasil ratifikasi UNCLOS) ternyata perairan juga diatur dalam jenis peraturan perundangan yang lain meliputi Peraturan Perundang-Undang No 4 Tahun 1960.

Dalam hierarki peraturan perundangan Indonesia masing-masing jenis perundangan memiliki muatan sendiri-sendiri yang harus dimuat dan tentu saja jika dicari lebih jauh dari yang teratas sampai ke bawah akan mengerucut pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 kemudian sampai ke norma dasar kita yaitu Pancasila. Hal inilah yang menjadi dasar kenapa hal-hal yang berkaitan dengan perairan nasional hasil ratifikasi UNCLOS harus diundangkan dalam bentuk produk undang-undang. Pada hasil Perjanjian Konvensi Laut 1982 banyak mengatur tentang kedaulatan, wilayah negara, dan pembagian daerah. Hal-hal sepenting ini tentu tidak dapat hanya diatur melalui peraturan seperti Peraturan Pemerintah atau malah Peraturan Daerah (Perda) karena telah menyangkut kepentingan

skala nasional, akan berbeda jika hal-hal yang diatur bukan kepentingan nasional seperti penyelenggaraan kepentingan daerah. Jika hanya menyangkut daerah barulah perundangan dapat dilakukan dalam bentuk Perda.

Sebagaimana disebutkan, meskipun UU No. 17 Tahun 1985 ini merupakan perundangan yang diserap oleh suatu perjanjian internasional, ketentuan dalam Undang-undang ini tidak boleh bertentangan dengan norma dasar negara kita, sehingga untuk itulah diadakan pengesahan dengan kesepakatan antara Presiden dan DPR dalam meratifikasi suatu perjanjian.

### 5.2.8 Penetapan Kebijakan

Penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap alternative kebijakan yang tersedia. Penetapan kebijakan (*policy legitimation*) menurut Kraft & Furlong (2007: 71) merupakan mobilisasi dari dukungan politik dan penegasan (*enactment*) kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan. Paling tidak, terdapat dua makna dari penetapan kebijakan. Pertama, penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya, untuk tidak melakukan tindakan tertentu. Kedua, penetapan kebijakan berkaitan dengan pencapaian consensus dalam pemilihan alternatif-alternatif yang tersedia. Tahap ini juga berkenaan dengan legitimasi dari alternatif yang dipilih, yakni berupa suatu rancangan tindakan-tindakan yang ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan.

Terdapat berbagai pendekatan yang mencoba untuk menerangkan bagaimana keputusan diambil atau bagaimana suatu alternative dipilih. Sebagai contoh, teori elit menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan akomodasi nilai-nilai dan preferensi-preferensi kelompok elit. Pada sisi lain, teori kelompok menunjukkan bahwa kebijakan public merupakan hasil dari perjuangan kelompok. Teori '*public choice*' menunjukkan bahwa para pembuat kebijakan adalah pemaksimal kemanfaatan serta memiliki kepentingan pribadi, yang karenanya dapat mempengaruhi perilaku mereka dalam mengambil keputusan atau membuat kebijakan.

Berbagai model telah banyak dirumuskan oleh para sarjana dalam menunjukkan ketepatan penetapan kebijakan. Diantara berbagai model tersebut adalah model rasional-komprehensif, model inkremental, model campuran, model keranjang sampah, dan model politik birokrasi. Model rasional-komprehensif adalah model yang umumnya dibanyak digunakan oleh para ekonom. Model ini mencoba member arah tentang bagaimana menetapkan pilihan terbaik dari sejumlah alternatif yang tersedia. Nilai utamanya adalah maksimalisasi. Langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Tujuan, nilai, dan sasaran dapat diklarifikasi dan dibuat urutan arti
2. pentingnya.
3. Berbagai alternatif pemecahan masalah ditelaah.
4. Akibat (biaya dan manfaat) dikaji.
5. Alternatif dan akibatnya dibandingkan.
6. Alternatif yang memaksimalkan pencapaian tujuan dipilih.

Dalam perkembangan lebih lanjut terdapat pemikiran bahwa maksimalisasi sulit untuk dilakukan, terutama pada kondisi dimana keputusan harus dilakukan secara cepat dalam lingkungan yang berubah cepat. Pemikiran ini terutama dikemukakan oleh Lindblom (dalam Parsons, 1995: 22-23) dengan istilah *muddling-through*. Selain itu, pandangan Simon (dalam Parsons, 1995: 22) tentang *bounded-rationality* juga menjadikan pemikiran Lindblom tersebut memiliki landasan kuat sebagai model dalam penetapan kebijakan. Dalam praktik, model tersebut, yang disebut model incremental banyak digunakan oleh para politisi. Nilai utamanya adalah kepuasan (*satisfaction*). Langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Alternatif hanya berbeda sedikit dari kebijakan yang ada.
2. Masalah terus-menerus dirumuskan kembali.
3. Merupakan kesepakatan langsung para analis.
4. Diarahkan untuk perbaikan kondisi atau ketidaksempurnaan sosial saat sekarang.

### **5.2.9 Peran *Civil Society Organization* (CSO) dalam Perumusan Kebijakan Publik di Kabupaten Ponorogo**

Sebelum membentuk sebuah organisasi yang formal, masyarakat dihadapkan dengan berbagai masalah yang harus dicukupi termasuk dengan bantuan keberadaan pemerintah, masyarakat sebagai sebuah *civil society* menurut Hikam (Rosyada, 2003: 240) adalah wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keterlibatan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.

Selanjutnya Gellner (Rosyada, 2003: 119) menjelaskan bahwa *civil society* bukan hanya merupakan syarat penting atau prakondisi bagi demokrasi semata, tetapi tatanan nilai dalam masyarakat madani (*civil society*) seperti kebebasan dan kemandirian juga merupakan sesuatu yang inheren baik secara internal (dalam hubungan horizontal yaitu hubungan sesama warga negara) maupun secara eksternal (dalam hubungan vertikal yaitu hubungan negara dan pemerintah dengan masyarakat atau sebaliknya). Dalam kehidupan masyarakat, akan lebih kuat jika diantara *civil society* membentuk sebuah kelompok yang mengintegrasikan semua masyarakat dengan kepentingan dan tujuan yang sama. Jika di Indonesia integrasi dalam sebuah organisasi tersebut dikenal dengan istilah NGO (*Non Government Organization*) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan dari kelompok-kelompok tersebut yang kemudian dikenal sebagai *Civil Society Organization* (CSO).

Dengan semakin majunya demokrasi di Indonesia tentunya juga menjadikan masyarakat semakin peka terhadap masalah-masalah sosial dan selalu akan mengikuti perkembangan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah, termasuk dalam pembuatan kebijakan publik. Masyarakat yang sama-sama mempunyai kepentingan tersebut akan berkelompok menjadi satu karena merasa mempunyai kepentingan yang sama, mereka membentuk sebuah organisasi masyarakat. Di Kabupaten Ponorogo sendiri banyak terdapat CSO dengan berbagai bidang, tetapi dalam penelitian ini hanya beberapa CSO yang akan kami lihat bagaimana pergerakan yang ada di Kabupaten Ponorogo dalam rangka perumusan kebijakan publik.

Berikut adalah CSO yang ada di Kabupaten Ponorogo:

1. Muhammadiyah, organisasi masyarakat ini juga telah berkembang di Kabupaten Ponorogo dalam berbagai bidang, yaitu keagamaan, pendidikan, kesehatan, sosial, ekonomi, dan hukum serta masing-masing mempunyai tujuan utama adalah pemberdayaan dan pengembangan masyarakat, banyak lembaga yang telah didirikan oleh Muhammadiyah di Kabupaten Ponorogo diantaranya rumah sakit, klinik, sekolah, perguruan tinggi, lembaga sosial, serta pusat perdagangan.
2. Nahdlatul Ulama, organisasi ini berbasis pada agama, dalam skala nasional organisasi ini telah berkembang pesat dalam berbagai bidang, di Kabupaten Ponorogo juga demikian, organisasi ini mempunyai fokus dalam pengembangan masyarakat dan bergerak di bidang keagamaan, pendidikan, sosial, ekonomi, dan kesehatan. Banyak juga di Kabupaten Ponorogo lembaga-lembaga yang telah didirikan oleh Nahdlatul Ulama.
3. Yayasan Reyog Ponorogo, organisasi ini mempunyai fokus pada pelestarian tradisi khususnya Reyog Ponorogo yang saat ini sudah dikenal seluruh Indonesia bahkan di luar negeri. Keberadaan Yayasan Reyog Ponorogo ini adalah sebagai organisasi yang mengayomi keberadaan kelompok seni reyog yang ada di seluruh Kabupaten Ponorogo agar tetap terjaga, berkelanjutan, dan sesuai dengan pakem.
4. Yayasan Inisiatif Perubahan Akses menuju Sehat Indonesia (IPAS), organisasi ini tidak hanya berada di Kabupaten Ponorogo, melainkan ada di seluruh Indonesia, meskipun demikian keberadaan organisasi ini sangat membantu Dinas Kesehatan Kabupaten Ponorogo dalam membuat kebijakan-



kebijakan terkait dengan kesehatan reproduksi, Angka Kematian Ibu (AKI), dan Angka Kematian Bayi (AKB).

Tentunya semakin banyak CSO yang ada di Ponorogo berdampak pada adanya proses untuk transparansi dalam perumusan kebijakan publik dalam segala aspek. Sumarto (2009: 31) menyebutkan ada empat peran utama CSO tersebut, diantaranya adalah peningkatan kesadaran (*awareness raising*), advokasi kebijakan (*policy advocacy*), pengembangan institusi (*institutional building*), dan pengembangan kapasitas (*capacity building*).

Dalam pelaksanaannya CSO yang ada di Kabupaten Ponorogo telah memainkan perannya dalam rangka perumusan kebijakan publik yang ada di Kabupaten Ponorogo, diantaranya adalah peraturan daerah yang telah disusun oleh DPRD Kabupaten Ponorogo tentu juga melibatkan pihak CSO dalam rangka mendapatkan informasi tambahan dan masukan terkait dengan bidangnya masing-masing.

Melihat hal tersebut peran CSO dalam perumusan kebijakan publik di Kabupaten Ponorogo dapat dilihat sebagai berikut:

1. Menjadi penghubung antara masyarakat dan pemerintah,

Menjadi penghubung di sini adalah adanya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, CSO dituntut untuk selalu hadir di tengah-tengah masyarakat untuk menjadi *advocate*, hal ini dikarenakan masyarakat tidak mempunyai akses untuk masuk secara langsung dalam proses perumusan kebijakan publik. Masyarakat hanya bisa memberikan suara melalui saluran-saluran yang terbatas sehingga banyak masukan dari masyarakat yang tidak bisa tersalurkan.

2. Mengakomodasi kepentingan masyarakat,

CSO mempunyai tugas salah satunya adalah harus tanggap dalam mengatasi masalah yang ada di masyarakat, selain itu juga selalu berkomunikasi secara baik dengan masyarakat agar apa yang diinginkan oleh masyarakat dapat diakomodir dengan baik.

3. Mendorong adanya jaringan antar kelompok masyarakat,

Kelompok-kelompok yang ada di masyarakat sangat beragam dan masing-masing mempunyai kepentingan masing-masing, oleh karenanya adanya banyak kelompok masyarakat akan mempermudah dalam mengakomodir kepentingan yang ada. CSO dalam hal ini juga akan semakin mudah untuk mengelompokkan kelompok-kelompok masyarakat tersebut dengan pembentukan kebijakan yang akan disusun oleh pemerintah.

4. Membangun kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, serta pihak ketiga.

Prinsip kolaborasi dibutuhkan sebagai bentuk dari adanya keterbukaan dan partisipasi dalam prinsip *good governance*. Pihak ketiga dibutuhkan untuk dapat memberikan masukan tambahan atas masalah yang belum bisa terselesaikan oleh pemerintah ataupun CSO. Tidak semua masalah bisa terjawab oleh keduanya, oleh karena itu masih dibutuhkan pihak ketiga untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat. CSO mempunyai tugas membangun hubungan baik antara masyarakat, pemerintah, dengan pihak yang dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan di daerah.

## 5.3 Penutup

### 5.3.1 Rangkuman

Proses pembuatan kebijakan publik (*policy making*) mencakup kegiatan pengambilan keputusan yang seringkali bercabang luas, memiliki perspektif jangka panjang, dan memanfaatkan sumber daya yang penting untuk mencapai peluang yang diterima dalam situasi lingkungan berubah. Pembentukan kebijakan adalah proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang melekat. Islamy (1991:77) membagi proses pembuatan kebijakan ke dalam tahapan perumusan masalah kebijakan, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakan, dan pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Penetapan kebijakan merupakan mobilisasi dari

dukungan politik dan penegasan (*enactment*) kebijakan secara formal termasuk justifikasi untuk tindakan kebijakan.

### 5.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan yg dimaksud dengan Proses formulasi kebijakan publik?
2. Bagaimana peranan birokrasi publik dalam perumusan kebijakan publik ?
3. Dalam masyarakat modern keikutsertaan rakyat dalam politik dan urusan pemerintahan menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Mereka melihat urusan pemerintahan sebagai urusan mereka sendiri yang merupakan bagian dari kehidupannya. Jelaskan apa yang menyebabkan munculnya kesadaran rakyat untuk ikut serta dalam proses kebijakan tersebut?
4. Apa sajakah komponen formulasi kebijakan?
5. Bagaimanakah cara sistem politik dalam menengahi konflik antar kelompok?

Jawab :

1. Proses formulasi kebijakan merupakan upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternative disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.
2. Birokrasi pemerintah merupakan institusi yang kuat eksistensinya karena mempunyai kewenangan yang besar dan begitu luas memiliki sumber daya yang tidak cukup dalam menjalankan kekuasaannya dibanding dengan organisasi lain dalam suatu negara. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik, mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda, fungsinya berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas serta bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar. Karenanya birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya. Birokrasi pemerintah menjadi kekuatan dalam mengimplementasikan kebijakan publik, melalui pola pembagian tugas dan tanggung jawab yang terkendali. Birokrasi merupakan alat dalam mencapai efisiensi yang setinggi-tingginya dalam administrasi negara yang merupakan sebagai kekuatan politik dalam menentukan keberlangsungan suatu kebijakan.
- 3.a. Munculnya kesadaran pada setiap individu sebagai anggota atau bagian dari masyarakat bahwa manusia tidak sekedar hidup sebagai seseorang atau individu, tetapi sebagai salah satu dari anggota masyarakatnya. Sebagai individu orang bebas melakukan apa saja yang dikehendaknya, tetapi sebagai anggota masyarakat setiap tindakannya mempunyai akibat terhadap orang lain , demikian pula tindakan orang lain memiliki akibat kepada dirinya.  
b. Sebagai kelanjutan suatu keputusan yang dibuat oleh yang berwenang dalam hal ini pemerintah membawa akibat terhadap kehidupan seluruh individu dalam masyarakat.  
c. Adanya kesadaran tentang demokrasi dalam masyarakat modern yang menganggap pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat” sebagai suatu sistem yang benar
4. a. Tindakan : tindakan disengaja yang selalu dilakukan secara terorganisasi dan berulang untuk membentuk pola-pola tindakan tertentu sehingga akan menciptakan norma-norma bertindak bagi sistem kebijakan.  
b. 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.

c. 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.

5. a. Membuat aturan permainan dalam percaturan antar kelompok.

b. Mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda.

c. Mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara

d. Memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

### 5.3.3 Daftar Pustaka

Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M. S. (2007). Handbook of Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods. USA: CRC Press.

Wibawa, S.(1994). Kebijakan Publik :Proses dan Analisis, Cet.Ke-1. Jakarta : Intermedia

Winarno, Budi. (2014). Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS.

Anderson. (1984). Public Policy Making Third Edition. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company.

Putra, Fadillah. (2003). Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

Nugroho D, Riant. (2004). Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi.Jakarta:Gramedia.

Rushefky, M. (1990). Public Policy in The United States. Pasific Grove: Cole Publishing Company.

Lindblom, Charles E. (1986). Proses Penetapan Kebijaksanaan. Cetakan Ke-2. Jakarta :Erlangga.

Silalahi, O.(1989). Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara. Yogyakarta : Liberty.

Thoha, Miftah. (2005). Administrasi dan kebijakan Publik, Cetakan Pertama. Jakarta : Rineka Cipta.

Islamy, Irfan. (2009). Prinsi-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.

Wahab, Solichin A. (2002). Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Sinar Grafika.

Winarno, Budi. (2014). Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS.

Tangkilisan, HeselNogi. (2003). Implementasi Kebijakan Publik. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI

Truman, David B. (1960). The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion. New York : Albert Knopft.

Bryson,John. M. (2004), Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations (3rd edition). United States of America : Jossey Bass.

Dror, Yehezkel . (1968). Public Policy Making, Reexamined. Seraton, PA: Chandler

Dror. Yehezkel. (1971) Ventures in Policy Science, Concepts and Application. New York: Elsevier.

Keban, Jeremias. T. (2003). Indikator Kinerja Pemerintah Daerah :Pendekatan Manajemen dan Kebijakan. Yogyakarta :Fisipol UGM.

Effendi, S.(2000). Reformasi Kependidikan dan Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta :Universitas Gajah Mada.

Kraft dan Furlong. (2013). Publik Policy : Politic, Analysis and Alternative. London : Sage.

Parsons, Wayne. (2006). Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

# BAB 6

## AKTOR KEBIJAKAN

### 6.1 Pendahuluan

#### 6.1.1 Deskripsi Singkat

Setiap kebijakan tidak lepas dari peran berbagai aktor, Aktor dalam kebijakan dapat berarti individu-individu atau kelompok-kelompok, dimana para pelaku ini terlibat dalam kondisi tertentu sebagai suatu subsistem kebijakan. Menurut Howlet dan Ramesh, aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yaitu : 1) aparatur yang dipilih yaitu berupa eksekutif dan legislatif; 2) aparatur yang ditunjuk, sebagai asisten birokrat biasanya menjadi kunci dasar dan figur pusat dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan; 3) kelompok-kelompok kepentingan, pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektivitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka; 4) organisasi-organisasi penelitian, seperti perguruan tinggi, kelompok ahli atau konsultan kebijakan; 5) media massa, sebagai jaringan hubungan yang krusial diantara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analis aktif sebagai advokasi solusi.

Jika sebuah kebijakan yang telah disusun mengalami kegagalan, maka pihak yang paling bertanggung jawab adalah aktor pelaksana kebijakan. Beberapa hal yang mungkin mempengaruhi dapat dikatakan terjadi karena ada unsur kepentingan di dalamnya. Tentu ini sangat menjadi sebuah problem yang dilematis ketika masyarakat sangat berharap besar kepada para aktor pelaksana kebijakan agar mendapatkan sebuah hal yang bermanfaat. Dimana ini sangat erat kaitannya ketika masyarakat lah yang memiliki kedaulatan terbesar di dalam negara ini.

Pada Bab 6 ini mempelajari Aktor Kebijakan yang meliputi Nilai-Nilai yang Berpengaruh dalam Pembuatan Keputusan, Aktor dalam Implementasi Kebijakan, Aktor-Aktor Kebijakan dalam Pemerintahan di Indonesia, Koordinasi Aktor dalam Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo, Sinergitas Aktor dalam Pemberdayaan Petani Padi melalui Program Manajemen Tanaman Sehat.

#### 6.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskrripsikan Aktor Kebijakan.

#### 6.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Nilai-Nilai yang Berpengaruh dalam Pembuatan Keputusan
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aktor dalam Implementasi Kebijakan
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Aktor-Aktor Kebijakan dalam Pemerintahan di Indonesia
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Koordinasi Aktor dalam Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Sinergitas Aktor dalam Pemberdayaan Petani Padi melalui Program Manajemen Tanaman Sehat

## 6.2 Pembahasan

### 6.2.1 Aktor dalam Perumusan Kebijakan

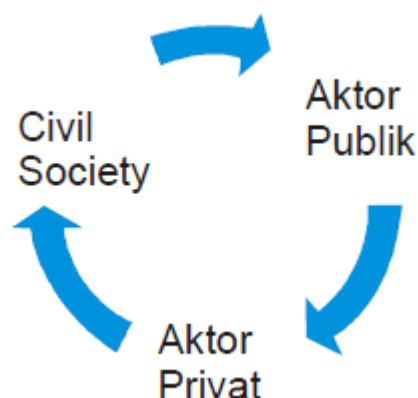
Negara-negara berkembang dan negara-negara maju memiliki perbedaan dalam membahas aktor dalam proses perumusan kebijakan. Pembuatan kebijakan di negara berkembang memiliki struktur yang lebih sederhana, sedangkan di negara maju lebih kompleks. Salah satu penyebab perbedaan tersebut adalah aktor yang terlibat. Elite politik lebih banyak mengendalikan daripada pengaruh masyarakat dalam perumusan kebijakan di negara berkembang. Misalnya perumusan kebijakan yang lebih sederhana di Kuba dan Korea Utara. Sedangkan negara maju memberikan kesempatan kepada setiap warga negara dalam proses kebijakan publik sehingga strukturnya lebih kompleks, contohnya di Amerika Serikat dan Eropa Barat.

Terdapat beberapa aktor atau organisasi yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, antara lain eksekutor dan legislator, birokrat, kelompok kepentingan, akademisi, media massa, birokrasi, organisasi kemasyarakatan, serta kelompok bisnis (Howlett dan Ramesh : 1995).

Sedangkan aktor perumus kebijakan menurut Lester dan Steward (2000) dalam Kusumanegara (2010) adalah sebagai berikut :

1. Para birokrat, yakni aktor yang menginisiasi kebijakan melalui usulan-usulannya.
2. Presiden dan jajaran eksekutif lainnya, yaitu pembentukan gugus tugas, komisi, dan komite sebagai bentuk keterlibatan dalam perumusan kebijakan.
3. Lembaga legislatif, yakni aktor yang berperan dalam proses legislasi dan revisi kebijakan yang dianggap keliru. Dasar dari peran legislatif dalam perumusan kebijakan di negara demokrasi adalah mekanisme pengawasan dan keseimbangan dengan pihak eksekutif.
4. Kelompok kepentingan, yaitu aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan spesifik.

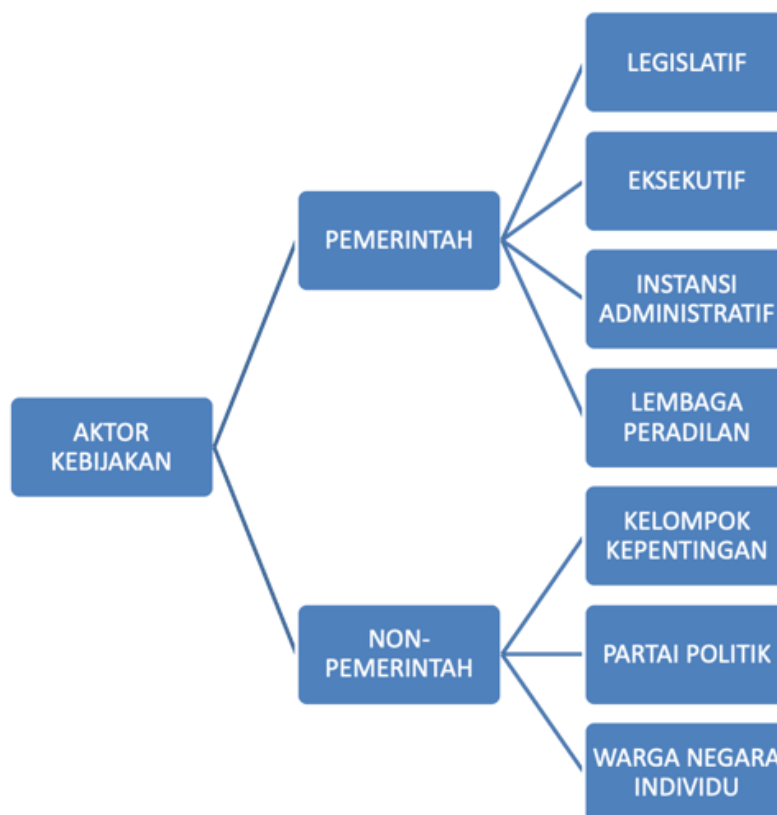
Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik secara umum yaitu aktor publik, aktor swasta, dan aktor masyarakat (Moore,1995). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Hubungan ketiga aktor tersebut seperti digambarkan di bawah ini.



**Gambar 6.1** Aktor dalam Proses Penyusunan Kebijakan (Moore, 1995)

Pada sistem pemerintahan demokratis, aktor pembuat kebijakan merupakan interaksi antara dua aktor besar, yaitu aktor internal pemerintah dan aktor eksternal pemerintah (Lidblom dalam Agustino : 2008). Keterlibatan para aktor ini sejak tahap penyusunan agenda sampai proses pengambilan keputusan. Aktor yang termasuk dalam kategori internal adalah presiden, menteri, staf khusus kepresidenan, dan para birokrat. Sedangkan aktor yang termasuk dalam kategori eksternal adalah lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, kelompok kepentingan, kelompok penekan, partai politik, dan media massa.

Winarno (2007) memiliki pendapat lain dalam mengelompokkan aktor pada perumusan kebijakan, yaitu kelompok resmi dan kelompok tidak resmi. Yang termasuk dalam kelompok resmi adalah presiden, birokrat, lembaga eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan kelompok tidak resmi meliputi partai politik, kelompok kepentingan, dan warga negara individu. Masing-masing aktor akan dijelaskan perannya dalam uraian berikut.



**Gambar 6.2** Aktor Perumusan Kebijakan (Winarni, 2007)

### 6.2.1.1 Badan-Badan Administrasi (Agen-Agen Pemerintah)

Terdapat perbedaan karakteristi pada sistem administrasi di seluruh dunia, seperti organisasi, struktur hirarki, tingkat otonomi, serta ukuran dan kerumitan. Politik dan administrasi telah berpadu menjadi satu yang telah diakui kebenarannya walaupun terdapat doktrin bahwa badan-badan administrasi merupakan badan pelaksana yang secara umum telah diakui dalam ilmu politik. Kebijakan merupakan apa yang dilakukan pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga badan-badan administrasi juga sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Sehingga keterlibatan badan-badan administrasi dalam menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Badan-badan administrasi dapat membuat atau bahkan melanggar kebijakan yang ditetapkan sebelumnya. Administrasi di Indonesia yang cenderung rumit barangkali menjadi faktor penyebab implementasi kebijakan menjadi kurang efektif. Oleh karena itu, para ilmuwan politik perlu memperhatikan keberadaan badan-badan administrasi dalam kajian kebijakan publik karena sebagai aktor penting dalam proses pembentukan kebijakan.

Badan-badan administrasi sering membuat banyak keputusan yang memiliki konsekuensi politik dan kebijakan yang luas sehingga banyak wewenang yang didelegasikan. Hal ini terjadi karena permasalahan teknis, kurangnya informasi dan waktu dari para legislator, tingkat kompleksitas masyarakat

industri yang tinggi, banyaknya masalah kebijakan, serta kebutuhan untuk melestarikan kontrol. Dalam menyusun usul-usul pembuatan undang-undang, badan-badan administrasi merupakan sumber utama, misalnya di Inggris dan Amerika Serikat. Dalam menetapkan undang-undang, badan-badan tidak hanya menyarankan undang-undang, tetapi juga aktif melakukan lobi dan tekanan. Hal ini dilakukan dengan cara menghimpun kekuatan untuk mendukung suatu kebijakan, misalnya Departemen Pertanian mendukung kebijakan kenaikan harga produk dan ekspor hasil pertanian.

- a. Dalam ilmu politik terdapat satu doktrin bahwa lembaga administrasi hanya dipengaruhi oleh kebijakan yang ditentukan pemerintah, namun perlu diperhatikan bahwa saat ini administrasi politik dapat berbaur, selain itu lembaga administrasi juga sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik.
- b. Dikotomi administrasi publik dan politik tidak lagi dibahas dalam konsep *New Public Administration* (George Frederickso, 1980)
- c. Kondisi masyarakat yang semakin beragam menjadi hal yang wajar di tengah era pasca industri, sehingga kerumitan masalah akan bertambah luas pula. Hal ini memungkikan adanya penyerahan kekuasaan yang lebih luas secara formal pada lembaga administrasi terkait. Hal inilah yang memberikan kesempatan yang lebih luas kepada lembaga administratif untuk menjadi aktor dalam kebijakan.

### **6.2.1.2 Presiden (Eksekutif)**

Keterlibatan presiden sebagai kepala eksekutif sangat penting dalam perumusan kebijakan. Hal ini dapat dilihat dalam rapat kabinet dan komisi presidensial. Presiden dapat terlibat secara personal dan juga membentuk kelompok atau komisi penasehat pada beberapa kasus. Kelompok atau komisi ini terdiri dari swasta maupun pejabat yang bertujuan untuk menyelidiki dan mengembangkan usul-usul kebijakan. Presiden dan para menteri merupakan bagian yang penting dalam prakarsa dan pengembangan usul-usul kebijakan. Selain itu, pejabat karier dan nonkarier pada badan administratif juga dapat mengembangkan usulan kebijakan yang berhubungan dengan bidang masing-masing. Hal ini terjadi karena eksekutif diberikan wewenang yang besar oleh sistem konstitusi Indonesia dalam menjalankan pemerintahan.

- a. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan publik.
- b. Keterlibatan presiden dalam pembuatan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial atau dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam pembuatan kebijakan.
- c. Selain keterlibatan secara langsung, kadangkala presiden juga membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasehat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat-pejabat yang ditunjuk untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan-usulan kebijakan.

### **6.2.1.3 Lembaga Yudikatif**

Lembaga yudikatif berdasarkan Undang-Undang Dasar mempunyai kekuasaan yang cukup besar untuk mempengaruhi kebijakan publik melalui pengujian kembali suatu undang-undang atau peraturan. Namun peran lembaga ini dalam pembentukan kebijakan di Indonesia membutuhkan analisa lebih lanjut. Pada dasarnya, tinjauan yudisial adalah kesesuaian antara tindakan yang diambil oleh eksekutif maupun legislatif dengan konstitusi yang ditentukan oleh kekuasaan pengadilan. Lembaga yudikatif berhak membatalkan peraturan apabila keputusan atau tindakan yang diambil bertentangan dengan konstitusi negara. Seiring berjalannya reformasi, peran lembaga yudikatif semakin meningkat. Ketentuan undang-undang yang seringkali dinyatakan secara umum dapat ditafsirkan oleh pengadilan agar tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda. Selain itu, dalam menentukan kebijakan ekonomi lembaga peradilan juga memiliki keterlibatan yang besar, misalnya pengembangan terkait undang-undang korporasi, kontrak, hak milik, hubungan buruh dan pengusaha. Keterlibatan ini diilhami oleh lahirnya undang-undang kepailitan di Indonesia.



#### **6.2.1.4 Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif di Indonesia disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lembaga ini memegang peranan yang cukup krusial dalam perumusan kebijakan bersama-sama dengan pihak eksekutif. Setiap undang-undang atau persoalan publik yang diusulkan oleh kalangan eksekutif harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan juga dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat dan komunikasi yang dilakukan dengan birokrat, kelompok kepentingan dan lain sebagainya.

- a. Legislatif memiliki peran dan tugas yang sentral di bidang politik dalam pembuatan kebijakan dalam suatu sistem politik.
- b. Legislatif memiliki fungsi dalam mengambil keputusan-keputusan politik secara bebas yang ditunjuk secara formal.
- c. Parlemen memiliki peran yang sentral dalam menetapkan perundangan, yaitu melakukan pertimbangan, kajian, koreksi hingga penyebarluasan kebijakan kepada masyarakat.
- d. Lembaga legislatif di negara komunis hanya melakukan ratifikasi atau konfirmasi atas keputusan yang telah dibuat oleh pejabat tinggi dalam partai komunis.

#### **6.2.1.5 Aktor Tidak Resmi (Non-Negara)**

Peran aktor non-negara atau aktor transnasional semakin meningkat seiring dengan pesatnya globalisasi yang melintasi batas-batas negara. Pengaruh aktor ini sangat kuat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik meskipun dikategorikan aktor tidak resmi. Hal ini disebabkan oleh kekuasaan yang mereka miliki, seperti sumber daya yang terampil, modal, teknologi, jaringan informasi, dan akses. Aktor ini biasanya berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan bersama dengan partai politik, dan warga negara individu. Dalam membuat keputusan yang mengikat, aktor ini tidak memiliki kewenangan yang sah, sehingga digolongkan dalam aktor tidak resmi meskipun terlibat aktif dalam perumusan kebijakan. Aktor tidak resmi dapat diidentifikasi melalui uraian berikut.

##### **1. Kelompok-Kelompok Kepentingan**

Peran kelompok dalam membentuk kebijakan bergantung pada sistem yang dianut oleh suatu negara tersebut, otoriter atau demokratis, berkembang atau modern. Perbedaan tersebut berkaitan dengan validitas hubungan antara pemerintah dengan kelompok kepentingan. Pada sistem demokratis, kelompok kepentingan memainkan peran yang lebih penting daripada sistem otoriter. Penyebabnya yaitu sistem demokrasi memberikan perlindungan kebebasan berpendapat kepada warga negara dalam kegiatan politik. Meskipun kelompok kepentingan pada kedua sistem tersebut memiliki perbedaan dalam aktivitas dan hubungan, namun memiliki kesamaan dalam menjalankan fungsi artikulasi, yaitu menyatakan tuntutan dan memberikan alternatif tindakan kebijakan. Selain itu, kelompok ini juga sering memberikan informasi yang bersifat teknis mengenai konsekuensi dari usulan kebijakan kepada para pejabat. Sehingga dapat dikatakan bahwa kelompok kepentingan memberikan kontribusi bagi rasionalitas pembentukan kebijakan.

Kelompok kepentingan merupakan sumber utama bagi negara yang menganut demokrasi pluralis dan neopluralis dalam mencetuskan tuntutan-tuntutan kebijakan terhadap pejabat pemerintah. Kelompok ini mempunyai jumlah yang besar dengan kepentingan, organisasi, cara kerja, dan ukuran yang beraneka ragam sehingga terkadang bertentangan dengan isu kebijakan. Oleh karena itu, pejabat pemerintah dituntut untuk mampu mengharmonisasikan kepentingan-kepentingan tersebut. Perlu diperhatikan bahwa kelompok yang diorganisasikan dengan baik akan melakukan kegiatan yang terorganisasi dengan baik

pula. Begitu sebaliknya, kelompok yang tidak diorganisasikan dengan baik maka akan melakukan kegiatan yang tidak terorganisasi dengan baik.

## 2. Partai-Partai Politik

Partai-partai politik memiliki peran sebagai alat untuk meraih kekuasaan dalam sistem demokrasi. Pengaruh partai-partai politik dalam proses pembentukan kebijakan tidak bisa diabaikan meskipun mereka lebih menekankan kekuasaan daripada kebijakan publik. Partai-partai politik di negara maju sering kali mengubah tuntutan tertentu dari berbagai kelompok kepentingan menjadi alternatif kebijakan yang bisa disebut dengan agregasi kepentingan. Ukuran partai politik akan menentukan cara partai politik tersebut dalam mengagregasikan kepentingan. Pada sistem dua partai dominan, partai memperoleh dukungan yang luas dengan cara memasukkan tuntutan rakyat ke dalam paket kebijakan agar suatu kelompok yang dominan tidak menjauhkan diri. Sedangkan pada sistem multipartai, partai politik bertindak sebagai wakil-wakil dari kepentingan-kepentingan yang terbatas sehingga kurang memiliki peran dalam mengagregasikan kepentingan. Walaupun partai-partai politik mempunyai jangkauan yang lebih luas dibandingkan dengan kelompok kepentingan, namun mereka cenderung lebih bertindak sebagai perantara daripada sebagai pendukung kepentingan tertentu dalam pembentukan kebijakan. Sedangkan dalam sistem satu partai, partai politik merupakan kekuatan yang dominan dalam pembentukan kebijakan. Ketika partai politik terpilih sebagai pemenang dalam pemilihan umum, mereka tidak hanya memikirkan cara memperoleh kekuasaan, tetapi juga berusaha menghasilkan kebijakan publik yang menguntungkan bagi konstituennya. Sedangkan ketika sudah duduk di parlemen, mereka sering memberikan suara dengan menunjukkan *bargaining position* yang cukup besar dalam mengusulkan kebijakan yang berhubungan dengan posisi kebijakan partai.

## 3. Warga Negara Individu

Warga negara individu sering diabaikan dalam pembuatan kebijakan jika dibanding dengan legislatif dan kelompok kepentingan lainnya yang lebih menonjol. Warga negara dapat berperan aktif dalam pengambilan keputusan meskipun kegiatan tersebut pada dasarnya tugas pejabat publik. Misalnya di Amerika Serikat dan Swiss, warga negara juga terlibat dalam pembuatan undang-undang, bahkan amandemen konstitusi. Namun dalam hal ini, beberapa ahli memberikan kritik terhadap peran warga negara. Warga negara sering dianggap memiliki kontribusi yang rendah, meskipun berada dalam sistem demokrasi. Pernyataan ini berdasarkan pada banyaknya orang yang tidak memberikan suara saat pemilihan umum, tidak terlibat dalam kelompok penekan dan tidak ikut dalam kegiatan partai politik. Bahkan beberapa survei menghasilkan bahwa para pemilih memperoleh pengaruh yang relatif kecil dari pertimbangan-pertimbangan kebijakan. Selain itu, para *opinion leader* lebih berpengaruh daripada faktor-faktor yang lain, misalnya media massa. Warga negara bukan berarti tidak berperan sama sekali meskipun kritik tersebut mungkin saja benar.

Warga negara masih memiliki peluang untuk berperan dalam pembuatan keputusan pada sistem pemerintahan otoriter dan demokrasi. Pada sistem otoriter, kepentingan warga negara biasanya merupakan akibat dari kebijakan publik. Dalam sistem ini, para diktator tetap memperhatikan keinginan rakyat untuk meminimalisasi terjadinya pergolakan. Selain itu, rezim otoriter juga mempunyai keinginan untuk menjaga keutuhan negara, namun para warga negara tidak diizinkan terlibat secara langsung dalam pembentukan kebijakan. Sedangkan pada sistem demokrasi, pemilihan umum merupakan tanggapan tidak langsung terhadap tuntutan-tuntutan warga negara. Berbeda dengan rezim otoriter, dalam rezim demokratik para warga negara memilih para pembentuk kebijakan puncak dalam pemilihan yang murni (Lindblom). Pemberian suara dalam pemilihan yang murni merupakan metode yang penting karena memungkinkan warga negara untuk memilih para pejabat dan menginstruksikan mengenai kebijakan tertentu kepada para pejabat tersebut. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan perlu memberikan perhatian

pada keinginan para warga. Warga negara mempunyai hak untuk didengar dan para pejabat mempunyai tugas untuk mendengarkannya (Lindblom).

### **6.2.2 Nilai-Nilai yang Berpengaruh dalam Pembuatan Keputusan**

Para pembuat kebijakan perlu memperhatikan model-model kebijakan yang digunakan sebagai landasan untuk menentukan pilihan dalam proses pembuatan keputusan. Model-model ini dijadikan sebagai kriteria-kriteria tertentu untuk menetapkan pendekatan yang dipakai. Beberapa keputusan yang diambil mungkin saja berasal dari hasil kesempatan yang ada dengan pilihan yang sewenang-wenang dan kurang hati-hati. Namun para pembuat kebijakan biasanya mengambil tindakan dengan melibatkan pilihan-pilihan yang sadar. Terdapat beberapa kriteria yang berupa nilai atau ukuran yang mempengaruhi pembuat keputusan. Nilai-nilai tersebut misalnya tekanan politik, kondisi sosial dan ekonomi, prosedur persyaratan, komitmen, dan waktu. Selain itu juga terdapat melihat nilai-nilai pribadi para pembuat keputusan. Terdapat lima jenis nilai yang dapat mempengaruhi perilaku pembuat keputusan menurut James Anderson, yakni :

1. Nilai Politik, yaitu nilai yang dianggap sebagai sarana untuk mencapai tujuan partai atau kelompok kepentingan sehingga alternatif kebijakan yang diusulkan oleh pembuat keputusan berasal dari kepentingan partai politik dan kelompoknya. Pandangan ini sering digunakan para ilmuwan politik untuk mempelajari dan menilai pembuatan kebijakan. Namun terdapat keputusan khusus yang berasal dari perspektif lain yang dibuat untuk memenuhi kepentingan, misalnya kelompok buruh yang terorganisasi, petani di pedesaan, dan kelompok lain dalam masyarakat.
2. Nilai Organisasi, yaitu nilai yang mempengaruhi para pembuat keputusan, khususnya para birokrat. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administratif berusaha mempengaruhi anggotanya agar bertindak berdasarkan nilai-nilai organisasi yang telah ditetapkan dengan menggunakan imbalan dan sanksi. Keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan seperti keinginan untuk melihat organisasi bisa terus berjalan, untuk mengembangkan program atau kegiatan, serta mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa.
3. Nilai Pribadi, yaitu nilai yang merupakan usaha melindungi kedudukan dan reputasi, serta mengembangkan kepentingan ekonomi. Contohnya, seorang politisi yang menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu.
4. Nilai Kebijakan, yaitu nilai yang memungkinkan para pembuat keputusan bertindak dengan baik karena moral yang terkandung dalam kebijakan publik serta persepsi kepentingan masyarakat. Misalnya, seorang anggota legislatif memberikan dukungan terkait undang-undang hak-hak sipil karena beranggapan bahwa tindakannya benar secara moral dan tujuan yang diinginkan oleh kebijakan publik adalah kesetaraan. Meskipun ia menyadari bahwa sesungguhnya terdapat resiko politik dalam dukungan tersebut.
5. Nilai-Nilai Ideologi, yaitu nilai yang berhubungan dengan kepercayaan yang secara logis memberikan gambaran dunia secara sederhana dan dijadikan pedoman bagi masyarakat dalam melakukan tindakan.

### **6.2.3 Aktor dalam Implementasi Kebijakan**

Pada proses implementasi terdapat kesulitan yang dipengaruhi oleh tipe kebijakan. Sedangkan keberhasilan implementasi dipengaruhi langsung oleh aktor pelaksana dan hubungan antaraktor. Pola hubungan aktor biasanya dijelaskan dengan menggunakan teori yang berasal dari ilmu politik, ilmu organisasi, dan psikologi. Misalnya untuk menggambarkan sikap aktor pelaksana menggunakan istilah disposisi, dan untuk menggambarkan cara implementor melaksanakan tugas yang dipengaruhi oleh

hubungan emosi yang menggunakan istilah kepentingan. Aktor yang paling berperan pada tahap implementasi adalah para birokrat dari semua level. Selain itu, pada bidang kebijakan tertentu terdapat peran aktor *inside government* lainnya, seperti kepolisian dan badan peradilan, serta aktor-aktor *outside government* seperti LSM, konsultan, dan peneliti.

Penyebab kegagalan implementasi kebijakan di tingkat daerah adalah kebijakan yang kurang reaktif terhadap permasalahan yang ada di daerah. Implementasi merupakan proses konversi yang mengubah *input* menjadi *output* dan *outcomes*. Suatu program sangat dipengaruhi oleh kemampuan, persepsi, dan kepatuhan para implementor. Perbedaan interpretasi bisa saja terjadi pada aktor pelaksana di daerah sehingga program yang diimplementasikan hasilnya pun dapat berbeda. Kepala daerah dapat memiliki kebijakan masing-masing berupa Perda atau Perbup dan Perwali dalam melaksanakan kebijakan yang merupakan turunan dari pusat. Sehingga hasil implementasi kebijakan di daerah akan sangat beragam. Penafsiran yang berbeda terkait kebijakan otonomi daerah dan sumber keuangan daerah juga akan menghasilkan keberagaman.

Program yang diimplementasikan secara *top-down* bersifat lintas sektor sehingga semakin melibatkan banyak aktor. Namun semakin banyak aktor yang terlibat baik secara vertikal, horizontal, maupun antarlembaga maka konflik kepentingan semakin rentan. Sehingga kebijakan akan lebih sulit diimplementasikan dan tujuan yang diharapkan akan semakin sulit dicapai. Padahal, program yang sudah diimplementasikan tidak mudah untuk direvisi. Hal ini terjadi karena biaya koordinasi yang dibutuhkan akan semakin banyak, jika aktor yang terlibat semakin banyak. Selain itu, banyaknya aktor yang terlibat juga berhubungan dengan persaingan kepentingan untuk didahulukan serta kejelasan wewenang dan tanggung jawab antaraktor. Kebijakan yang hanya diimplementasikan oleh organisasi tunggal sangat jarang terjadi, sehingga dalam implementasi kebijakan terdapat dinamika hubungan antaraktor dan antarinstansi yang dibahas oleh semua teori implementasi meskipun dengan sebutan yang berbeda. Edwards III menyebutnya dengan Struktur Birokrasi, Van Meter dan Van Horn memberi sebutan dengan Penguatan dan Komunikasi Interorganisasi, sedangkan Mazmanian dan Sabatier menamainya dengan Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Implementasi. Mereka berpendapat bahwa hubungan antaraktor dan organisasi dari perspektif pembuat kebijakan yang bersifat *top-down* sangat berpengaruh. Karena hubungan antaraktor tidak hanya dipandang sebagai faktor pendukung keberhasilan implementasi, melainkan juga berpotensi menimbulkan kerumitan.

### **6.2.3.1 Aktor Inside Government**

1. Eksekutif (presiden: staf penasihat presiden: para menteri, para kepala daerah) yang umumnya merupakan jabatan politis.
2. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat (legislatif/DPR dan MPR);
3. Badan dan orang-orang yudikatif secara parsial;
4. Birokrasi dari sekwilda, kepala kanwil hingga level terbawah (misalnya: petugas trantip sebagai street level bureaucrat) yang mengamankan perda ketertiban di daerah-daerah).

### **6.2.3.2 Aktor Outside Government**

1. Kelompok-kelompok kepentingan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, yaitu kelompok atau ikatan profesional, organisasi keagamaan, kelompok bisnis, dan perserikatan buruh
2. Politisi
3. Akademisi (peneliti dan konsultan)
4. Kelompok sasaran
5. Media massa
6. Opini publik
7. Lembaga donor (misalnya World Bank dan International Monetary Fund (IMF) yang cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan di Indonesia).

## 6.2.4 Aktor-Aktor Kebijakan di Indonesia

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Undang-undang Dasar dan Tap MPR.
5. Preseiden, memiliki peran dan wewenang dalam membentuk Undang-Undang dengan Persetujuan DPR dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang –Undang.
6. Dewan Perwakilan Rakyat, memiliki peran dan wewenang dalam membentuk Undang-Undang bersama presiden.
7. Pemerintah, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU).
8. Menteri, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksana.
4. Lembaga Pemerintah Non Departemen, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dari perundangan yang lebih tinggi derajatnya.
5. Direktorat Jenderal (Dirjen), memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.
6. Badan-Badan Negara lainnya, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
7. Pemerintah Provinsi, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan DPRD Provinsi
8. DPRD Provinsi, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Daerah Provinsi bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
9. Pemerintah Kabupaten/Kota, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dengan Persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.
10. DPRD Kabupaten/Kota, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama Pemerintah daerah Kabupaten/Kota
11. Kepala Desa, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan dan Keputusan Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
12. BPD, memiliki peran dan wewenang dalam menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa

Terdapat asumsi dasar dalam analisis kebijakan publik yang menggunakan pendekatan orientasi aktor yang meliputi berikut ini :

1. Setiap individu memiliki kesempatan dalam proses kehidupan dan bermasyarakat sehingga dalam pembangunan pun individu memiliki kesempatan untuk berpartisipasi.
2. Pembangunan ditujukan untuk pemerataan, yang berarti untuk semua kalangan baik itu anak-anak, wanita, maupun penduduk miskin.
3. Logika keseimbangan ekologi lingkungan dijadikan dasar bagi pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa logika ini berorientasi pada pembangunan berkelanjutan yang tidak hanya memperhatikan generasi sekarang, namun juga generasi yang akan datang.

Pendekatan ini berpandangan bahwa perencanaan, implementasi, dan pemeliharaan pembangunan merupakan persoalan bersama sehingga tidak bisa berorientasi pada aktor tertentu saja seperti negara, melainkan masing-masing aktor. Misalnya salah satu pihak mengatasnamakan bahwa perencanaan pembangunan telah dipahami dan diterima oleh masyarakat, padahal yang terjadi sebenarnya bukanlah seperti itu. Selain itu, terdapat pandangan bahwa aktor pelaksana memiliki pilihan dan diskresi

dalam melakukan tindakan yang berhubungan dengan proses kebijakan. Long & Ploeg (dalam Booth 1995) menyatakan bahwa dalam Pendekatan orientasi aktor berpandangan bahwa interaksi dan negosiasi para aktor akan berdampak pada mekanisme kerja, pola organisasi sosial, dan hasil kebijakan. Orientasi ini tidak hanya sekedar interaksi secara langsung, namun juga perlu didukung oleh situasi afeksi sehingga dapat mendorong aktualisasi dari masing-masing aktor yang terlibat.

### **6.2.5 Koordinasi Aktor dalam Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo**

Koordinasi aktor dapat dilakukan dengan hubungan langsung, memperhatikan kesempatan awal, kontinuitas, dinamisme, tujuan yang jelas, organisasi sederhana, kejelasan wewenang dan tanggung jawab, serta komunikasi dan kepemimpinan yang efektif. Koordinasi dapat dicapai lebih mudah melalui hubungan pribadi langsung diantara orang-orang yang bertanggung jawab. Ide-ide dan tujuan dapat disampaikan lebih baik melalui hubungan pribadi langsung dan salah paham dapat dijelaskan daripada melalui metode lainnya (Prmono, Joko. Kinasih, 2019). Hubungan langsung dalam penerapan Kota Layak Anak (KLA) dilakukan melalui rapat koordinasi yang dilakukan oleh Gugus Tugas KLA secara internal dan eksternal. Gugus Tugas KLA berpedoman pada Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 atas perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pembentukan Gugus Tugas KLA di Kabupaten Sidoarjo didasarkan pada SK Bupati 188/83/438.1.1.3.2019/ tentang Gugus Tugas KLA. Gugus Tugas KLA melakukan rapat koordinasi secara langsung perklaster dari indikator KLA.

Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB) dalam rapat koordinasi bertugas memastikan aktor-aktor dalam Gugus Tugas KLA menyampaikan pendapatnya mengenai penerapan program. DP3AKB melakukan hubungan langsung dengan anak dan orangtua melalui sosialisasi di desa, kecamatan, bahkan ke seluruh sekolah di Kabupaten Sidoarjo untuk mengevaluasi kondisi kantin, jajanan dan UKS agar bisa menjadi sekolah yang ramah anak. Karena pada kenyataannya sekolah yang ada di Kabupaten Sidoarjo belum seluruhnya ramah anak, khususnya pada sekolah dasar. Hal ini dapat dilihat dari sarana dan prasarana yang kurang mendukung kebutuhan anak. Dinas Pendidikan melakukan pendampingan dan pelatihan dalam penerapan Sekolah Ramah Anak (SRA). DP3AKB juga melakukan hubungan dengan pihak swasta melalui koordinasi langsung dengan ketua program *Corporate Social Responsibility* (CSR). Beberapa perusahaan yang sudah tergabung dengan DP3AKB dalam menerapkan KLA sudah melaksanakan kegiatan peduli anak, seperti bantuan beasiswa, perbaikan sekolah, mengadakan kegiatan yang responsif anak seperti lomba melukis. Tetapi memang belum terinformasikan kepada Dinas P3AKB dan belum terlaksana dengan maksimal.

Pada tingkat awal perencanaan dan pembuatan kebijakan, koordinasi dapat dicapai lebih mudah. Misalnya, mengadakan forum konsultasi bersamaan dengan persiapan rencana. Hal ini dapat mempermudah penyesuaian dan penyatuan tugas pada saat proses pelaksanaan. Perencanaan awal kegiatan perlu dibuat oleh aktor pelaksana untuk mendukung pelaksanaan koordinasi. Koordinasi dilakukan dengan pihak internal pemerintah maupun eksternal pemerintah, sebagaimana dijelaskan bahwa perencanaan awal kegiatan perlu dilakukan koordinasi antar aktor (Dwinugraha, 2017). Koordinasi ini dilakukan untuk menetapkan pembentukan struktur organisasi pelaksana program KLA, menyusun aktor-aktor yang terlibat dalam Gugus Tugas, dan membentuk Rencana Aksi Daerah KLA yang disepakati oleh dinas-dinas terkait. Kesempatan awal dalam pelaksanaan koordinasi dilakukan dengan membentuk Gugus Tugas Kabupaten Layak Anak karena tugasnya adalah mengkoordinasikan pelaksanaan Kota Layak Anak di tingkat Kabupaten.

Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo diawali dengan tahap persiapan yang berpedoman pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011. Struktur Gugus Tugas KLA sudah mencakup kelembagaan dan 5 (lima) klaster Kota Layak Anak. Koordinasi merupakan suatu proses yang berkelanjutan, berkesinambungan mulai dari tahapan perencanaan hingga evaluasi. Oleh karena itu koordinasi dalam penerapan program Kota Layak di Kabupaten Sidoarjo merupakan dasar struktur organisasi yang harus berlangsung selama

organisasi itu berfungsi. Rapat koordinasi dalam penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo dilakukan secara berkesinambungan sampai dengan tahap evaluasi. Setelah program-program terlaksana maka harus dilakukan kembali rapat koordinasi untuk menyampaikan capaian hasil kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana untuk dimasukkan kedalam data monitoring evaluasi.

Koordinasi harus diubah secara berkesinambungan dan tidak kaku karena perubahan lingkungan akan terus terjadi, baik secara internal maupun eksternal. Dengan koordinasi, masalah yang timbul akan berkurang tensinya. Jika koordinasi dilakukan dengan baik maka dapat mengatasi permasalahan sejak dini sehingga dapat dicegah. Kebijakan dan struktural dalam penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo dilakukan perubahan karena mengikuti perkembangan jaman. Perubahan tersebut dilakukan mengingat modernisasi yang terjadi saat ini sehingga pelayanan dan perlindungan terbaik dapat diberikan kepada anak. Program ini harus terus berkembang dan mampu beradaptasi dengan perkembangan jaman sehingga setiap aktivitas yang dilakukan akan lebih mudah dan dapat membuat perubahan yang lebih baik, karena untuk mewujudkan Kota Layak Anak memang sangat kompleks. Penerapan Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo bertujuan untuk menjadikan kabupaten yang responsif anak dengan seluruh sistem kondusif serta semua aktor yang sigap. Penyebaran tanggung jawab dalam penerapan program KLA dilakukan dengan jelas melalui pembentukan Gugus Tugas Kabupaten/Kota Layak Anak. Tanggung jawab yang perlu diperhatikan oleh Gugus Tugas Kabupaten/Kota Layak Anak dalam menerapkan program KLA adalah memenuhi sistem 5 kluster hak anak.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengupayakan adanya sistem rute aman, nyaman, dan selamat dari sekolah dan ke sekolah dalam rangka menciptakan daerah responsif anak. Dalam hal ini pihak yang bertanggung jawab yaitu Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana serta POLRESTA Sidoarjo. Meski baru diciptakan, jumlah rute aman, nyaman, dan selamat dari sekolah dan ke sekolah setiap tahun meningkat. Karena beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Sidoarjo dan Polresta berperan aktif dan bertanggung jawab melalui program *save our student*, *safety riding milenial*, dan rambu-rambu lalu lintas penyebrangan di dekat sekolah dalam rangka menekan angka kecelakaan di jalan raya. Program Kota Layak Anak juga tidak luput dari keikutsertaan anak sebagai pelaku utama dalam kegiatan Forum Anak. Forum anak yaitu perkumpulan yang melibatkan anak dari usia 0-18 tahun yang menampung dan menyalurkan aspirasi anak, mensosialisasikan program ramah anak melalui media-media sosial yang dimiliki, dan melaporkan ke Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana. Forum anak yang terbentuk saat ini hanya pada tingkat kabupaten, namun nantinya juga akan dilaksanakan pada tingkat kecamatan. Pada tahun 2018 Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana telah membentuk 6 forum anak dan tahun 2019-2020 sebanyak 12 forum anak.

Struktur organisasi dalam penerapan program Kota Layak Anak (KLA) di Kabupaten Sidoarjo sangat sederhana dan sesuai dengan kebutuhan untuk memudahkan dalam koordinasi. Karena struktur organisasi yang sederhana memudahkan koordinasi yang efektif (Moekijat). Seluruh aktor yang terlibat dalam Gugus Tugas KLA memiliki komitmen yang kuat dalam melaksanakan kewajiban, namun terkadang masih kesulitan untuk menyatukan visi dan misi karena masih banyak aktor yang belum memahami program KLA. Suatu program membutuhkan kejelasan wewenang dan tanggung jawab untuk menjamin kelancaran koordinasi. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab berpengaruh terhadap efektivitas kerja pegawai (Lovenda, 2019). Kejelasan wewenang dapat membantu pegawai dalam melaksanakan pekerjaan dengan kesatuan tujuan, meminimalisasi konflik diantara para pegawai, dan membantu manajer dalam mengawasi tanggung jawab bawahan atas pelanggaran. Wewenang masing-masing aktor dalam penerapan Kota Layak Anak dirumuskan secara formal dan dilaksanakan secara efektif. Wewenang dan tanggung jawab para aktor yang terlibat dalam Gugus Tugas Kota Layak Anak telah sesuai dengan prosedur dan tidak dapat terpisah satu dengan lainnya karena saling membutuhkan. Misalnya, Dinas Sosial memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk memberikan konsultasi kepada orang tua dan anak. Namun konsultasi tersebut juga dapat diberikan oleh lembaga lain, seperti Unit Pelaksana Teknis Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA), RSUD, dan Mall Pelayanan Publik

Sidoarjo (PUSYANGATRA). Semua aktor yang terlibat telah mendapat pelatihan baik dari pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten melalui rapat koordinasi dan penguatan jaringan atau kader.

Koordinasi yang lancar didukung oleh komunikasi yang efektif. Komunikasi yang terjalin di antara aktor dalam penerapan Program Kota Layak Anak di Kabupaten Sidoarjo berjalan dengan sangat baik dan mendapat respon yang baik pula. Aktor yang terlibat dalam komunikasi efektif yaitu pemerintah daerah melalui masing-masing dinas, pihak swasta, masyarakat, serta lembaga non pemerintah. Hubungan koordinasi yang dibangun saling bersinergi menjadi suatu kesatuan yang saling mengisi dan membutuhkan satu dengan lainnya. Koordinasi di antara para aktor juga dipengaruhi oleh kepemimpinan yang efektif, baik dalam tahap perencanaan maupun pelaksanaan. Wujud kepemimpinan pada Program Kota Layak Anak (KLA) yaitu dalam pemberian instruksi yang sangat jelas oleh pimpinan dinas hingga pimpinan Gugus Tugas (KLA). Metode yang paling baik dalam koordinasi adalah kepemimpinan yang efektif merupakan, dan tidak ada lain yang dapat menggantikannya (Kuntjoro, 2020).

### **6.2.6 Sinergitas Aktor dalam Pemberdayaan Petani Padi melalui Program Manajemen Tanaman Sehat**

Sinergitas aktor dalam suatu program dapat dilihat dari komunikasi dan koordinasi. Komunikasi yang dilakukan dalam program manajemen tanaman sehat yaitu melalui sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah desa dan dibantu oleh satu staf Dinas Pertanian. Sosialisasi dilakukan dengan menyampaikan materi tentang mekanisme manajemen tanaman sehat, seperti cara penggunaan agen hayati untuk tanaman padi, proses pemupukan organik, serta menyampaikan manfaat yang diperoleh dari manajemen tanaman sehat kepada para petani. Namun, pada praktiknya masih banyak petani yang belum memahami penerapan budidaya tanaman sehat yang sesuai dengan mekanisme sehingga proses sosialisasi belum dikatakan lancar. Komunikasi yang dilakukan juga bertujuan untuk mengetahui apakah program yang dilaksanakan telah memberi dampak dan mendapat feedback dari kelompok sasaran. Sosialisasi yang dilakukan mendapat feedback positif dari para petani karena sebelumnya mereka belum memahami program ini. Warga yang bermata pencaharian sebagai petani di Desa Kebalankulon 503 orang. Terdapat dua program pemberdayaan petani, yaitu program manajemen tanaman sehat yang diikuti oleh 50 petani, dan program embung yang diikuti 40 petani. Dengan demikian program manajemen tanaman sehat banyak diminati oleh masyarakat petani Desa Kebalankulon.

Pemerintah desa dan para petani telah mampu memahami langkah-langkah dalam budidaya tanaman sehat. Para aktor yang terlibat telah menyepakati perencanaan manajemen. Pemerintah desa dan petani mengkoordinasikan seluruh kegiatan mulai dari pengelolaan lahan awal, proses perendaman benih, hingga pembuatan persemaian. Sedangkan pemerintah desa, dinas pertanian, dan petani berkoordinasi pada saat kegiatan penyemprotan agen hayati ke tanaman padi dan pemupukan. Dalam kegiatan penyebaran pupuk organik pada tanaman padi ternyata para petani mengalami kesulitan. Pemerintah desa juga mengalami kesulitan dalam memberikan pendampingan kepada petani. Hal ini karena pendampingan pemupukan padi dilakukan oleh empat orang pemerintah desa dan dibantu satu orang staf Dinas, sedangkan petani yang mengikuti kegiatan tersebut berjumlah 50 orang. Pendampingan lapangan yang bertugas sebagai koordinator pada kegiatan tersebut idealnya adalah 10 sampai dengan 20 orang.

Aktor yang terlibat dalam program manajemen tanaman sehat tidak memiliki kesepakatan yang mengatur terkait keikut-sertaan pada kegiatan tersebut, misalnya denda atau sanksi bagi petani yang tidak mengikuti kegiatan. Kesepakatan secara resmi belum dibuat oleh pemerintah desa karena beranggapan bahwa para petani akan kurang berminat mengikuti program jika terdapat sanksi. Para petani yang mengikuti program tersebut mendapatkan insentif dari pemerintah desa berupa biaya transport dan konsumsi yang dianggarkan dari dana desa. Pemerintah juga tidak meminta iuran atau uang kas dari para petani. Pemerintah desa dan para petani belum mengadakan pertemuan rutin dalam membahas program manajemen tanaman sehat karena kondisi yang belum sesuai harapan. Rapat hanya dilakukan pada saat awal sebelum pelaksanaan kegiatan, yaitu di tahun 2018.



## 6.3 Penutup

### 6.3.1 Rangkuman

Pada sistem pemerintahan demokratis, aktor pembuat kebijakan merupakan interaksi antara dua kelompok, yakni kelompok resmi dan kelompok tidak resmi. Yang termasuk dalam kelompok resmi adalah presiden, birokrat, lembaga eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan kelompok tidak resmi meliputi partai politik, kelompok kepentingan, dan warga negara individu. Terdapat nilai-nilai yang mengarahkan perilaku para pembuat keputusan, yaitu nilai-nilai politik, nilai-nilai organisasi, nilai-nilai pribadi, nilai-nilai kebijakan, dan nilai-nilai ideologi.

Aktor yang paling berperan pada tahap implementasi adalah para birokrat dari semua level. Selain itu, pada bidang kebijakan tertentu terdapat peran aktor *inside government* lainnya, seperti kepolisian dan badan peradilan, serta aktor-aktor *outside government* seperti LSM, konsultan, dan peneliti. Program yang diimplementasikan secara *top-down* bersifat lintas sektor sehingga semakin melibatkan banyak aktor. Namun semakin banyak aktor yang terlibat baik secara vertikal, horizontal, maupun antarlembaga maka konflik kepentingan semakin rentan.

### 6.3.2 Evaluasi

1. Dalam membuat keputusan, para aktor dipengaruhi oleh lima macam nilai-nilai. Sebut dan jelaskan nilai-nilai tersebut!
2. Sebut dan jelaskan dua aktor besar dalam pembuat kebijakan dalam sistem pemerintahan demokratis!
3. Bagaimana peran partai politik dalam perumusan kebijakan?
4. Kabupaten Sidoarjo sejak tahun 2018 menerapkan program Smart City untuk mendukung pelaksanaan E-Government di tingkat daerah. Jelaskan aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan smart city!
5. Program PKH (Program Keluarga Harapan) merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang sudah diimplementasikan di setiap kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jelaskan siapa saja aktor yang terlibat dalam implementasi program PKH tersebut?

Jawab :

1. a. Nilai-Nilai Politik : Pembuatan keputusan (*decision maker*) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*).

b. Nilai-Nilai Organisasi : Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*rewards*) dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan.

c. Nilai-Nilai Pribadi : Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkret bagaimana nilai-nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

d. Nilai-Nilai Kebijakan : Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan-kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan public secara moral benar atau pantas.

e. Nilai-Nilai Ideologi : seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan.

2. Dua aktor besar dalam pembuat kebijakan dalam sistem pemerintahan demokratis adalah aktor internal dan aktor eksternal. Aktor yang termasuk dalam kategori internal adalah presiden, menteri, staf khusus kepresidenan, dan para birokrat. Sedangkan aktor yang termasuk dalam kategori eksternal adalah lembaga legislatif, lembaga yudikatif, militer, kelompok kepentingan, kelompok penekan, partai politik, dan media massa.

3. Ketika partai politik terpilih sebagai pemenang dalam pemilihan umum, mereka tidak hanya memikirkan cara memperoleh kekuasaan, tetapi juga berusaha menghasilkan kebijakan publik yang menguntungkan bagi konstituennya. Sedangkan ketika sudah duduk di parlemen, mereka sering memberikan suara dengan menunjukkan *bargaining position* yang cukup besar dalam mengusulkan kebijakan yang berhubungan dengan posisi kebijakan partai.

4. Perumusan Kebijakan Smart City melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat. Aktor pemerintah yang terlibat terdiri dari Bupati/Walikota hingga dinas-dinas di lingkungan. Pada unsur private, aktor yang membantu pemerintah merumuskan kebijakan Smart City yaitu PT. Telekomunikasi Indonesia (Telkom) dan PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN). Pemerintah membutuhkan kajian mengenai Smart City maupun dukungan fisik seperti infrastruktur dan perangkat lunak atau aplikasi. Swasta memberikan hal tersebut dengan mengharapkan timbal balik berupa materi maupun status. Selain itu, interaksi yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat menghasilkan perilaku penerimaan kebijakan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kebijakan Smart City.

5. Pelaksanaan program PKH melibatkan banyak aktor seperti tim pendamping PKH, Tim koordinasi Teknis PKH Kabupaten/Kota, tim koordinasi teknis Kecamatan, Pelaksana PKH Kabupaten/Kota disebut dengan Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan (UPPKH). Adapun anggota dari tim koordinasi teknis PKH Kabupaten/Kota merupakan kepala dinas yang terkait. Sedangkan Tim koordinasi teknis PKH Kecamatan memiliki tugas untuk mendorong partisipasi pemberi pelayanan dan menyelesaikan masalah pengadaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, berkoordinasi dengan Camat. Anggota dari Tim koordinasi teknis PKH Kecamatan terdiri dari ketua UPT Pendidikan dan kesehatan. Selanjutnya ada tim pelaksana PKH Kabupaten/Kota yang memiliki tugas dan fungsi sebagai koordinator pendamping di seluruh Kecamatan yang ada di suatu Kabupaten. Tim pelaksana PKH atau Unit Pelaksana Program Keluarga Harapan (UPPKH) memiliki tugas sebagai tim koordinator seluruh kecamatan di Kabupaten Jombang, koordinator tim pendamping, validasi dan final closing sedangkan tim pendamping memiliki tugas sebagai tim yang mendampingi penerima PKH mulai dari pertemuan awal atau sosialisasi awal, validasi calon peserta sampai pelaporan.

### 6.3.3 Daftar Pustaka

Anderson. (1984). Public Policy Making Third Edition. USA: Penerbit Houghton Mifflin Company.

Lindblom, Charles E. (1986). Proses Penetapan Kebijaksanaan. Cetakan Ke-2. Jakarta : Erlangga.

Lester, James P dan Steward, Josep Jr. (2000). Public Policy : An Evolutionary Approach. Belmont: Wadsworth.

- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco : Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Howlett, Michael, and Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Kusumanegara, Solahuddin. (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Winarno, Budi. (2014). *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value Strategic Management In Government*. Cambridge, Massachussets Londong England : Harvard University Press.
- Agustino, Leo. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Booth, D. (ed.) (1995) *Rethinking Social Development : Theory, Research and Practice*. Centre for Developing Area Studies, University of Hull.
- Pramono, J., & Kinasih, W. (2019). *Sinergitas Antar Stakeholder dalam Penyelenggaraan Kamtibmas di Kelurahan Gilangan Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta*. *Research Fair Unisri*, 3(1).
- Dwinugraha, A. P. (2017). *Sinergitas Aktor Kepentinagn dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa (Studi ada Desa Urek Urek Kecamatan Gondanglegi Kabupaten Malang)*. *PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 2 (1), 1-7.
- Tripathi, P C and P N Reddy. (1983). *Principles of Management*. New Delhi : Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited.
- Rahmawati, T. (2014). *Sinergitas Stakeholders dalam Inovasi Daerah (Studi pada Program Seminggu di Kota Probolinggo (SEMIPRO))*. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(4), 641-647.
- Moekijat. (1994). *Koordinasi : Suatu Tinjauan Teoritis*. Bandung : Penerbit Mandar Maju.
- Kuntjoro, B. T. (2020). *Keberadaan Forum Koordinasi Kepemimpinan (Forkopimda) Pada Sistem Pemerintah Daerah Di Kabupaten Tanah Datar*. *UNES Law Review*, 2(4), 466-477. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v2i4.140>
- Lovenda, E. (2019). *Pengaruh Pendelegasian Wewenang dan Tanggung Jawab Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara*. <http://repository.uma.ac.id/handle/123456789/10728>

# BAB 7

## JEJARING KEBIJAKAN (NETWORK POLICY)

### 7.1 Pendahuluan

#### 7.1.1 Deskripsi Singkat

Konsep ini berawal dari harapan bahwa pemerintah berusaha menyelesaikan masalah dan menciptakan situasi yang kondusif dalam rangka kepentingan publik. Publik yang dimaksud adalah sebagian besar aktor dalam jaringan yang belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah. Sehingga berbagai sumber daya dari para aktor diorganisasikan sebagai usaha untuk mencapai keberhasilan implementasi, baik berupa politik maupun ekonomi. Model yang selama ini digunakan dalam implementasi adalah model mekanistik ataupun model organik, namun model tersebut sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini sehingga harus segera ditinggalkan. Hal itu karena masalah dalam implementasi kebijakan tidak mampu dipecahkan sendiri oleh aktor tertentu tanpa adanya dukungan aktor lain. Namun ide-ide yang disampaikan para aktor juga tidak dapat dipaksakan kepada aktor yang lain untuk diterima (Schrooder : 2019). Oleh karena itu konsep network dibutuhkan dalam kebijakan publik. Model jejaring ini tidak hanya ditemukan pada kebijakan publik, tetapi juga ditemukan dalam teori organisasi dan ilmu politik dimana telah memberikan kontribusi terhadap konsep jejaring kebijakan melalui kajian yang dilakukan.

Ilmu politik berfokus pada pembuatan kebijakan yang terjadi dalam komunitas yang relatif tertutup (Freeman, 1955; Ripley & Franklin, 1976; Wamsley dan Zald. 1973; Jordan,1990.1992; Rhodes,1980,1990,1992). Teori organisasi, fokusnya pada ketergantungan terhadap sumberdaya daya (Burns,dan Stalker, Lawrence dan Lorsch, Mitsberg). Ilmu kebijakan berfokus pada proses pembuatan kebijakan yang terdiri dari interaksi yang kompleks yang melibatkan banyak aktor (Laswell, Cohen; March dan Olsen, Kingdon). Model jejaring telah diadopsi dalam berbagai disiplin, termasuk literatur mutakhir proses-proses kebijakan dan pembuatan keputusan sektor publik. Klijin (2000) menyatakan bahwa analisis jaringan kebijakan adalah spesis dari analisis jaringan yang paling relevan terhadap pemerintahan. Analisis jaringan kebijakan menekankan bagaimana jaringan menentukan isu-isu yang akan dimasukkan ataupun dikeluarkan dari anggota kebijakan, membentuk perilaku dari para aktor, mengistimewakan kepentingan tertentu, dan bahkan mensubstitusi bentuk-bentuk privat dari pemerintah untuk akuntabilitas publik.

Model jejaring memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah complex of interaction process diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (network) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jejaring tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

Terdapat tiga kategori dalam jejaring kebijakan, yakni aktor-aktor, hubungan antaraktor, dan batas-batas di antara aktor (Kenis & Schneider, 1991 dalam Carlsson, 2000 ). Jaringan dideskripsikan sebagai keterkaitan antara beberapa pihak dalam memberikan pelayanan. Jaringan-jaringan dibuat dengan saling menukarkan sumber daya diantara organisas-organisasi guna menapai tujuan. Sumber

daya tersebut berupa keterampilan, informasi, dan dana. Hal ini dilakukan untuk memaksimalkan kemampuan dan pengaruh yang dimiliki organisasi-organisasi tersebut, dengan begitu ketergantungan pada pihak lain dapat dihindari. Para ilmuwan memiliki istilah masing-masing dalam meneliti jejaring kebijakan, misalnya Sabatier (1993) yang menamainya *Advocacy Coalition Framework* (ACF). ACF merupakan pengambilan kebijakan yang didasarkan pada sekelompok aktor dalam subsistem kebijakan. Aktor tersebut merupakan sejumlah pihak yang berasal dari lembaga pemerintah dalam semua level dan institusi swasta yang berhubungan atas dasar kepercayaan dan tujuan yang sama. Subsistem kebijakan merupakan organisasi yang mewadahi jejaring kebijakan (Howlett dan Ramesh, 1995). Perumusan kebijakan juga merupakan proses perencanaan. Subsistem kebijakan terbentuk dalam perumusan ketika semua pihak saling berinteraksi dan berpartisipasi. Pihak-pihak tersebut yaitu pemimpin dan pegawai, partai politik, pihak swasta, dan masyarakat. Para aktor akan saling mempengaruhi dan membentuk suatu parameter-parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter ini dibatasi oleh sistem nilai internal dan eksternal. Sistem nilai yang berubah akan mengakibatkan perubahan interaksi antar aktor, dan perubahan interaksi antar aktor menyebabkan perubahan pada subsistem kebijakan (Parsons, 2008) diadaptasi dari Sabatier (1988, 1991).

Model jejaring berkembang dengan pesat seiring dengan keuntungan yang ditawarkan kepada pemerintah maupun pihak swasta. Keuntungan dari model jejaring adalah setiap organisasi dimungkinkan untuk lebih fokus pada misi dan sejumlah keahlian khusus untuk menjalankan misi tersebut. Model ini juga memungkinkan organisasi dalam menciptakan inovasi dan eksperimen yang melibatkan berbagai pihak penyedia dengan cara mengeksplor serangkaian alternatif. Jika model ini dikelola dengan tepat maka inovasi yang lain dapat berpeluang untuk muncul. Inovasi sangat berhubungan dengan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan publik. Model jejaring juga berhubungan dengan fleksibilitas dan kecepatan. Kecepatan respon pemerintah dalam memperhatikan lingkungan sekitar dipacu oleh fleksibilitas. Selama ini, struktur birokrasi terlahir hierarkis sehingga menghambat reaksi birokrasi terhadap situasi dan tantangan baru. Birokrasi sulit bergerak cepat dan menyesuaikan perubahan lingkungan karena pemerintah dan sistem pengadaan yang rigid. Model jejaring dirasa tepat untuk diterapkan karena pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel. Dengan model ini, prosedur yang rumit mungkin dapat disederhanakan oleh pemerintah agar tidak memperlambat proses di birokrasi. Ada dua hal yang harus dibuat dalam pendekatan tersintesa (dalam kasus teori jejaring) dalam memperaktekkan teori tersebut. Pertama adalah lingkungan tempat administrator publik beroperasi dan kedua adalah metode kerja, tanpa kedua hal tersebut maka jaringan kebijakan belum lengkap (Schrooder, 2001).

### **7.1.2 Kompetensi Dasar**

Mendeskripsikan Jejaring Kebijakan.

### **7.1.3 Indikator**

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Jejaring Kebijakan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Jenis-Jenis Jaringan Kebijakan
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Jejaring Kebijakan di Indonesia
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Jejaring Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah

## **7.2 Pembahasan**

### **7.2.1 Pengertian Jejaring Kebijakan**

Network mempunyai 2 arti menurut Persons (2005:186) yakni menjalin kontak untuk mendapat keuntungan; dan bahasa teknologi komputer yang bermakna adanya saling berhubungan. Pada pengertian kedua ini telah mengilhami Graham (2005:1) terhadap berkorelasinya efektifitas

komunikasi kebijakan dengan peranan teknologi melalui internet yg biasa disebut *Electronic Government* (E-Gov). E-Gov dipergunakan untuk membentuk jejaring melalui sistem *online* dalam bentuk asosiasi komunitas kebijakan sebagai *social network* atau efektivitas jejaring dan komunitas kebijakan yang sangat dibutuhkan dalam reformasi pemerintahan. Jejaring kebijakan yg terbentuk melalui komunitas internet mempunyai manfaat untuk :

1. Mempelajari peran masyarakat dalam kebijakan publik.
2. Menemukan jati diri dalam dinamika *governance* yg kompleks.
3. Membiasakan masyarakat dengan internet sebagai kebutuhan, dan efektif bisa bagi *Information Communication Tecnoligy* (ICT) organisasi publik dimasa yang akan datang (Graham: 2005,4)

Istilah Network dalam ilmu sosial dipakai tahun 1940-1950an. Konsep menekankan pada bagaimana kebijakan muncul dari adanya saling hubungan antara orang dan organisasi, dan memberi gambaran yang lebih informal bagaimana kebijakan diimplementasikan. Dalam proses kebijakan publik, interaksi antara sejumlah organisasi pemerintah dengan organisasi masyarakat merupakan *policy network* yang bersifat instrumental (Howlett & Ramesh, 1995). *Policy network* mempunyai makna berbeda dengan partisipasi, network bukan hanya menuntut peran serta atau keterlibatan para aktor sebagai partisipan, tapi juga hubungan saling menguntungkan diantara partisipan atau aktor dalam kerangka *good governance* yg terdiri atas pemerintah, swasta dan masyarakat.

*Policy Network* terwadahi dalam organisasi yang disebut dengan subsistem kebijakan. Subsistem kebijakan dibangun dari *subgovernments*, yaitu interaksi yang rutin antara aktor pemerintah dan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang dengan model yang tetap (Howlett & Rammesh, 1995). *Policy networks* digambarkan dalam beberapa kategori:

1. Sebagai aktor-aktor
2. Sebagai hubungan antaraktor
3. Sebagai batas-batas diantara para aktor

Dalam konteks intensitas dan dominasi hubungan antar aktor perumus kebijakan dapat ditemukan adanya lima sumber sistem nilai determinan atau memiliki pengaruh menurut Wart (1998: 8-23), yakni:

1. Nilai-nilai individu, adalah beberapa nilai yang berbeda dan saling bersaing, namun apabila nilai individu dan kepentingan suatu negara dapat dipersatukan, maka integritas yang memperkuat negara dapat dicapai melalui perumusan kebijakan publik
2. Nilai-nilai profesional, yaitu nilai yang diadopsi dari organisasi profesi dan menjadi contoh profesionalisme bagi organisasi publik. Karena anggapan bahwa birokrasi publik bertindak interdisipliner dan tidak profesional masih sering terjadi. Kelemahan organisasi profesi seringkali menekan organisasi publik, mirip yang dilakukan kelompok kepentingan.
3. Nilai-nilai organisasi, adalah kekuatan struktur dan budaya organisasi yang mencerminkan kepentingan organisasi dalam kebijakan. Konflik antar individu, kelompok kepentingan, dan hukum dapat terjadi jika terdapat perubahan ataupun mempertahankan kedua kekuatan tersebut. Nilai-nilai organisasi yang berdasarkan pada kepentingan publik dapat memperkuat kebijakan. Nilai ini dipengaruhi oleh gaya dan tekad pimpinan dalam melaksanakan Total Quality Management (TQM) dan revolusi manajemen.
4. Nilai-nilai legal, adalah nilai yang tercermin dalam konstitusi suatu negara. Peraturan dan kebijakan suatu negara akan berubah jika terjadi perubahan konstitusi. Konstitusi harus mencerminkan kepentingan publik, karena secara prosedural berbagai kebijakan diatur oleh konstitusi agar tidak bertentangan dengannya.
5. Nilai-nilai kepentingan publik, merupakan nilai-nilai yang harus dijadikan dasar bagi para aktor dalam jaringan kebijakan pada perumusan kebijakan. Kepentingan publik seringkali menjadi samar dan penuh konflik karena nilai kepentingan publik sangat dipengaruhi faktor politik. Jika dalam

suatu perumusan kebijakan menyimpang dari kepentingan publik, maka perubahan apapun tidak akan bijaksana. Interaksi aktor dalam jejaring kebijakan meskipun sarat nilai kepentingan dari kelompok kepentingan yang direpresentatifkannya dan sarat pesan “siapa mendapat apa”, jejaring kebijakan tetaplah hendaknya mengutamakan kepentingan publik. Tidak ada alternatif lain bagi aktor kebijakan publik kecuali menjadikan sistem nilai masyarakat yang terbentuk dalam jejaring kebijakan sebagai pedoman dalam setiap proses kebijakan publik. Dvorin dan Simmons (Islamy, 2004) mengungkapkan bahwa birokrasi tidak dapat lagi mengabaikan pentingnya nilai harkat manusia, baik secara teori maupun praktek.

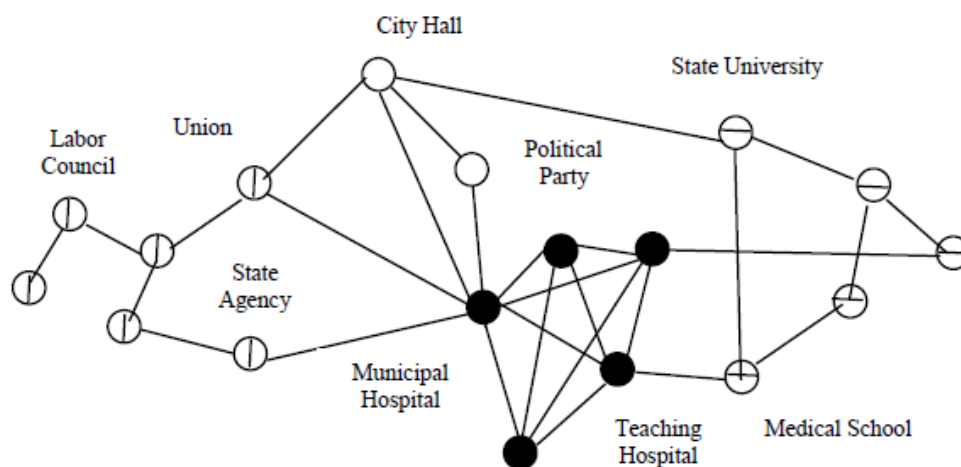
Hubungan saling mempengaruhi di antara para pihak dapat menghasilkan ukuran atau parameter yang tetap atau stabil. Ukuran tersebut dibatasi sistem nilai atau faktor internal dan eksternal. Perubahan hubungan atau relasi para pihak yang dipengaruhi oleh perubahan sistem nilai berdampak pada perubahan sub-sistem kebijakan sebagaimana dikatakan oleh Parsons(2005:198). Jejaring kebijakan akhirnya dapat berkembang menjadi berbagai jenis berdasarkan pola intensitas hubungan ketiga aktor dan dominasi salah satu aktor. Istilah jaringan digunakan sejak abad ke 19, yang memiliki arti menutupi dengan jaringan atau dengan sepotong jaring (Parson, 2011 : 186). Pada tahun 1930 hingga 1940-an, Keynes mengungkapkan bahwa jaringan kebijakan relatif kecil, namun berkembang lebih luas dan rumit seiring dengan perkembangan aktivitas pemerintah dalam pembuatan kebijakan dan masyarakat yang semakin beragam. Dalam program kebijakan disesuaikan dengan target dan fungsi spesifik dan peningkatan jumlah partisipasi dalam proses kebijakan, sehingga membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok untuk pembuatan kebijakan ketimbang model pluralism, korporatisme. terdapat perbedaan dimensi antara konsep jaringan dengan konsep lain, yaitu terkait fungsi, struktur, kelembagaan, jenis aktor, jumlah aktor, pedoman perilaku, hubungan kekuasaan, dan strategi aktor (Van Waarden, 1992) dalam (Luzi dan Hamoeda, 2008). Dalam beberapa dekade, konsep jaringan kebijakan menjadi bagian penting dalam ilmu politik di Amerika Serikat dan Inggris. Interaksi diantara kelompok kepentingan dan lembaga birokrasi dalam proses kebijakan publik telah dibahas dalam studi di Amerika Serikat sepanjang tahun 1950 hingga 1960-an (Jordan 1990 dalam Adshead, 2003:102, Zhou, et al 2014:93 dan Parson, 2011:186). Perkenalan teori jaringan dalam ilmu kebijakan dapat dikatakan sebagai pendekatan analitik yang dapat menggantikan analisis kebijakan dan manajemen publik baru sebagai institusionalisme baru. Jaringan kebijakan terdiri dari dua asal teoritis, yaitu teori satu organisasi sosial pada tahun 1950-an, dan kekuatan bidang politik (Klijn dan Koppenjan 2000) dalam Zhou (2014: 93).

Jaringan kebijakan didefinisikan sebagai sekumpulan konsep yang berfokus pada hubungan ketergantungan antara aktor-aktor pemerintah dengan aktor lainnya. Studi jaringan di Eropa lebih berfokus pada analisis interorganisasi daripada sub-pemerintah. Oleh karena itu dalam jaringan kebijakan, hubungan struktural antara lembaga-lembaga politik lebih penting daripada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut (Rhodes, 2015). Jaringan kebijakan memfasilitasi kepentingan publik dan swasta sehingga dapat meningkatkan efisiensi pelaksanaan kebijakan publik. Terdapat enam poin penting dalam studi jaringan kebijakan (Rhodes, 1997) dalam (Adshead, 2003) :

1. Mereka membatasi partisipasi dalam proses kebijakan.
2. Mereka mendefinisikan peran aktor.
3. Mereka memutuskan isu mana yang akan dimasukkan dan dikeluarkan dari agenda kebijakan.
4. Melalui aturan main, mereka membentuk perilaku aktor.
5. Mereka mengistimewakan kepentingan-kepentingan tertentu, tidak hanya dengan akses yang sesuai dengan mereka, tetapi juga dengan mendukung hasil kebijakan yang mereka sukai.
6. Mereka menggantikan pemerintah swasta untuk akuntabilitas publik.

Jaringan kebijakan didominasi dengan desentralisasi, horizontal, dan hubungan yang merupakan bentuk baru dari pemerintahan (Kenis dan Schneider, 1991). Konsep ini menekankan bahwa proses kebijakan tidak selamanya dan tidak sepenuhnya disusun secara khusus oleh pengaturan lembaga formal. Oleh karena itu, proses kebijakan tidak lagi dikendalikan oleh aktor tunggal organisasi pemerintah. Dalam perkembangan konseptual dan metodologis, kemunculan konsep ini bertujuan untuk mentransformasi secara empiris proses pembuatan kebijakan pada periode pasca perang. Perkembangan desentralisasi, fragmentasi, teknologi informasi, dan transnasionalisasi meningkatkan ruang lingkup dalam pembuatan kebijakan publik. Aktor yang berbeda dimungkinkan untuk melakukan komunikasi yang berkelanjutan dalam jaringan kebijakan. Jaringan dapat mencakup instansi pemerintah, organisasi formal, aktivis, serta dan lembaga internasional (Mark, 1995:108). Kelompok-kelompok ini akan saling berinteraksi dalam pembuatan kebijakan publik ataupun program pemerintah.

Mark (1995:109) mencoba menciptakan model jaringan kesehatan Kota Perrow yang terdiri dari berbagai jenis aktor yang saling berinteraksi. Interaksi menciptakan jaringan yang saling menghubungkan antar-aktor dalam pembuatan suatu kebijakan. Berikut model jaringan yang dikembangkan oleh Mark :



**Gambar 7.1** Jaringan Kesehatan Kota Perrow (Mark Considine, 1995)

Keterangan :

- : Kelompok-kelompok politik
- | : Peraturan dan kelompok kepentingan khusus
- : Rumah sakit
- ⊖ : Kelompok pendukung seperti sekolah medis, sekolah keperawatan, universitas, lembaga riset swasta, dan badan riset pemerintah

Model jaringan yang diciptakan oleh Mark dan Rhodes sebenarnya tidak jauh berbeda, yaitu keterlibatan berbagai aktor di dalamnya. Pendekatan jaringan menegaskan bahwa pemerintah bukanlah aktor tunggal dalam pembuatan kebijakan, namun kekuasaan didistribusikan diantara aktor-aktor yang saling bergantung.

Jejaring kebijakan berada dalam ranah ilmu kebijakan dan merupakan bagian dari proses kebijakan. Jika pelaksana dalam suatu program atau kebijakan mampu mengidentifikasi stakeholder



kunci, kepentingan dan dukungan mereka, serta strategi agar dapat bekerjasama maka implementasi kebijakan akan lebih mudah. Kebijakan diarahkan dan diatur oleh jejaring kebijakan untuk mencapai tujuan kepentingan publik yaitu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Organisasi modern dan manajemen publik baru, membutuhkan jejaring kebijakan secara mutlak dalam perumusan setiap kebijakan, untuk memperlancar implementasi kebijakan publik sekaligus mengevaluasi apakah kebijakan yang ditetapkan telah benar-benar sesuai dengan kepentingan publik. Perkembangan pendekatan jejaring dalam kebijakan publik ditandai dengan kemunculan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta, masyarakat, dan lembaga internasional. Organisasi tersebut misalnya Komisi Pemeliharaan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Komisi Pengupahan. Keberadaan organisasi baru/hibrid ini menambah kompleksitas jejaring kebijakan sekaligus kontrol bagi jejaring terhadap label kepentingan publik.

Jejaring kebijakan yang terbentuk melalui komunikasi internet dapat bermanfaat untuk mempelajari peran masyarakat dalam kebijakan publik dan menemukan jati diri organisasi dalam dinamika governance yang kompleks. Membiasakan masyarakat dengan internet sebagai kebutuhan akan sangat efektif sebagai *Information Communication Technology (ICT)* organisasi publik di masa depan (Graham, 2005:4).

Istilah *network* atau jejaring dalam ilmu sosial pertama kali dipakai pada 1940-an dan 1950-an untuk menganalisis dan memetakan hubungan dan dependensi personal. Dalam kasus kebijakan publik, konsep ini memberi perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan dilaksanakan. Diversitas yang semakin besar dalam masyarakat, disesuaikannya program kebijakan dengan target dan fungsi spesifik, dan peningkatan jumlah partisipan dalam proses kebijakan membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok untuk pembuatan kebijakan daripada model pluralisme dan korporatisme (Parsons, 2005:186-187). *Policy network approach* beberapa pakar menyebut berbeda untuk pengertian yang sama yaitu the implementation structure approach (Hjern & Porter, 1983), the advocacy coalition framework (Sabatier, 1991b; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), interorganization approaches (Hanf & Scharpf, 1978) dan theory of policymaking systems (Lindblom, 1965), (Carlson, 2000:504).

Studi komparatif Katzenstein mengenai kebijakan ekonomi luar negeri menjelaskan bahwa untuk menghubungkan dan menyatukan pemerintah dengan masyarakat maka dibutuhkan suatu jaringan dibutuhkan dalam perumusan kebijakan publik (Howlett dan Ramesh, 1995). Hubungan ini disebutnya sebagai jejaring kebijakan. Rhodes mengungkapkan bahwa jejaring kebijakan bersifat instrumental jika terdapat interaksi antara sejumlah organisasi pemerintah dengan organisasi dalam proses kebijakan publik (Howlett dan Ramesh, 1995). Integritas anggota, sumber daya, dan hubungan baik antara jejaring kebijakan dengan publik akan mempengaruhi kekuatan jejaring kebijakan.

Salah satu eksponen terkemuka dari analisis jaringan adalah Rod Rhodes dengan pernyataannya bahwa diperlukan penelitian struktur dependensi di dalam jaringan kebijakan dan mengidentifikasi varietas utama dari jaringan pada level sentral dan lokal, termasuk kalangan profesional, pemerintah lokal dan produsen jaringan, serta mencari tahu bagaimana mereka berinteraksi dengan pemerintah pusat (Parsons, 2005:191).

Sementara Rhodes membahas tipe struktural dari jaringan, di Eropa, Wilk dan Wright (dalam Howlett dan Ramesh, 1995:127) lebih tertarik pada dimensi disagregatif dan interpersonal dimana kekuatan jejaring kebijakan berbeda-beda sesuai dengan lima hal yaitu kepentingan anggota jejaring, keanggotaan, ketergantungan antar anggota, terisolasinya dari jaringan lain, dan distribusi sumber daya antar anggota. Jejaring kebijakan dengan tingkat integrasi keanggotaan tinggi, ditandai dengan stabilitas keanggotaan dan hubungan antar anggota, saling ketergantungan dalam jejaring, dan isolasi dari jejaring lain. Tetapi ketika integrasi jejaring kebijakan menjadi besar, struktur jaringan akan mengendur, demikian pula link antar anggota jaringan kebijakan. Jejaring kebijakan akan menguat pada masyarakat pluralis.

Jejaring kebijakan akan terwadahi dalam organisasi, organisasi ini sering disebut subsistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995:125) menyebut subsistem kebijakan sebagai dibangun dari sub-

governments yaitu kelompok-kelompok dalam masyarakat dan aktor pemerintah yang berinteraksi secara rutin dengan pola yang tetap. Subsistem kebijakan dikenal pula sebagai analisis kebijakan, dan karena peranannya membantu pemerintah, disebut pula sebagai sub-governments.

Policy network disebut oleh Carlsson (2000:502) sebagai pendekatan network. Jejaring kebijakan dideskripsikan sebagai aktor-aktor, hubungan diantara mereka dan batasan-batasannya. Aktor adalah mereka yang terlibat dalam suatu kebijakan, baik dari organisasi publik maupun privat. Hubungan diantara aktor dilayani melalui komunikasi, informasi, kepercayaan dan sumber kebijakan lain. Batasan dari jejaring kebijakan bukanlah institusi formal melainkan proses hubungan saling menguntungkan dari fungsi dan struktur yang relevan.

Jejaring kebijakan memiliki makna yang lebih besar daripada partisipasi. Para aktor atau partisipan dalam jejaring kebijakan tidak hanya dituntut untuk berperan atau terlibat, melainkan juga terdapat simbiosis mutualisme diantara aktor yang terdiri dari pemerintah, swasta, masyarakat dan dunia internasional. Jejaring kebijakan juga berbeda dengan kerjasama. Kerjasama berusaha menghindari konflik dengan mengatur peran aktor, sedangkan jejaring kebijakan tidak menghindari konflik. Pemerintah sering menggunakan istilah jaring aspirasi masyarakat (jaring asmara) namun yang dicapai baru level partisipasi dan level kerjasama belum pada level jejaring kebijakan. Konflik diperlukan dalam jejaring kebijakan, karena konflik menandai adanya kerjasama dan partisipasi, konflik akan menimbulkan penengah dan kemunculan gagasan bagi kebijakan deliberatif yang menguntungkan semua pihak khususnya kepentingan publik.

Terdapat tujuh kategori yang membedakan jejaring, yaitu jenis dan jumlah aktor, fungsi, struktur, institusionalisasi, kaidah, strategi, dan hubungan kekuasaan. Atkinson dan Coleman (1989) telah mengembangkan konsep hubungan antara organisasi masyarakat dengan pemerintah. Hubungan tersebut didasarkan pada pengorganisasian kepentingan sosial secara terpusat dan kemampuan negara dalam mengembangkan alternatif kebijakan yang independen (Howlett dan Ramesh, 1995).

Terdapat beberapa jenis jejaring kebijakan yaitu segitiga besi, jaringan-jaringan isu, *subgovernment* dan advokasi koalisi. Segitiga besi adalah contoh jejaring kebijakan paling tua yang dikembangkan di Amerika Serikat (Howlett dan Ramesh, 1995:125). Segitiga besi didasarkan atas observasi pada simbiosis mutualisme antara kelompok kepentingan, komite kongres, dan agen pemerintah di Amerika terhadap legislatif dalam pembuatan perundang-undangan. Hubungan tiga sisi dalam bidang pertanian, transportasi, dan pendidikan ini memiliki tingkat integrasi yang sangat kuat dalam proses kebijakan sehingga dijuluki segitiga besi (*Iron Triangles*). Keberadaan segitiga besi membuat subpemerintah diluar segitiga besi menjadi kurang kuat namun mandiri. Kegiatan koalisi bertujuan untuk mendapatkan dampak ekonomi dengan mengendalikan program pemerintah dan berupaya menjaga keseimbangan kekuatan segitiga besi.

Setara dengan segitiga besi adalah *issue networks*. Richardson dan Jordan (1979:174) menerapkan ide *issue networks* di Inggris. Terdapat persamaan dalam segitiga besi dan *issue networks*, yaitu serangkaian komponen atau unit vertikal yang secara umum tidak bisa ditembus oleh kelompok publik atau kelompok yang tidak diakui. Masing-masing unit tersebut ditempati oleh kelompok organisasi yang berbeda (Parsons, 2005:188). Hecllo berusaha membandingkan jaringan-jaringan isu (*issue networks*) dengan segitiga besi dalam konteks eksekutif Amerika Serikat. Segitiga besi dan jaringan-jaringan isu merupakan bukti keberadaan jejaring dalam kebijakan publik, namun memiliki karakteristik yang berbeda dengan *subgovernment* (analisis kebijakan). Rhodes menyebut *policy network* sebagai *subgovernment* (Carlsson, 2000:505). Keanggotaan *subgovernment* bersifat fleksibel, sehingga dapat berubah-ubah sesuai dengan kebijakan yang sedang disusun. Anggota *subgovernment* terdiri dari sejumlah analisis kebijakan yang levelnya berbeda namun berkomitmen untuk saling tergantung satu sama lain. Peserta masuk dan keluar jaringan secara konstan. Bersifat tidak stabil, memiliki pergantian peserta yang konstan dan kurang terinstitusionalkan dibanding segitiga besi dan jaringan isu (Howlett dan Ramesh, 1995:125).

Sabatier (1993) mengembangkan jejaring kebijakan yang mirip dengan *subgovernment* dan menyebutnya *Advocacy Coalition Framework* (ACF). ACF merupakan subsistem kebijakan yang terdiri dari sekelompok aktor perumus kebijakan. Hubungan dalam ACF didasarkan pada kepercayaan antara

aktor-aktor pemerintah dalam semua tingkatan dengan pihak swasta berdasarkan kepercayaan pada pencapaian tujuan dengan menyusun peraturan, anggaran dan personil institusi pemerintah (Howlett dan Ramesh, 1995). ACF merupakan jenis model gabungan dalam kerangka jejaring kebijakan. ACF dapat muncul pada semua level kebijakan, baik tingkat lokal, subnasional, dan nasional. Dalam subsistem kebijakan, jejaring kebijakan dapat dipelajari melalui aktor-aktor yang berkoalisi. Hal ini karena jejaring kebijakan dapat dibedakan berdasarkan sumber daya dan keyakinan dimiliki oleh sejumlah koalisi-koalisi (Parsons, 2005). Opini elit mendominasi penetapan agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan, sedangkan opini publik mungkin hanya berdampak secara sederhana (Sabatier, 1991)

Alasan yang mendasari koalisi para aktor dalam jejaring kebijakan menurut Sabatier adalah berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. Kemunculan nilai kepercayaan antara aktor privat dan publik dalam semua level organisasi pemerintah, tampil pada saat pemerintah menyusun peraturan, anggaran dan personil institusi pemerintah. Terdapat tiga level kepercayaan yang menjadi landasan hubungan antar aktor, yaitu :

1. Kepercayaan umum atau dalam/normative merupakan kesamaan perhatian dan pengetahuan dalam menanggapi masalah publik yang menimbulkan adanya kesamaan persepsi dan kepercayaan pada tujuan kebijakan. Kepercayaan ini seringkali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik secara individu maupun secara kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah.
2. Inti dari sistem kepercayaan yaitu berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi yang berdasarkan sistem kepercayaan ini memiliki persatuan yang bersifat stabil sehingga sulit diubah.
3. Faktor eksternal meliputi keterampilan, dana, dukungan, banyaknya dukungan, kekuasaan yang sah, teknologi, opini publik, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah (Howlett dan Ramesh, 1995:126).

### **7.2.2 Jenis-Jenis Jaringan Kebijakan**

#### **1. Bureaucratic Network**

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah dengan pemerintah bertindak sebagai agensi.

#### **2. Clientelistic Network**

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah bekerjasama dengan satu kelompok masyarakat mayoritas.

#### **3. Triadic Network**

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah bekerjasama dengan dua kelompok masyarakat mayoritas.

#### **4. Pluralistic Network**

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat didominasi oleh petunjuk dan instruksi pemerintah bekerjasama dengan tiga atau lebih kelompok masyarakat mayoritas.

#### **5. Participatory Statist Network**

Masyarakat mendominasi hubungan antara masyarakat dan pemerintah dengan masyarakat bertindak sebagai agensi.

#### **6. Captured Network**

Masyarakat mendominasi hubungan antara masyarakat dan pemerintah di bawah pengaruh satu kelompok masyarakat mayoritas.

#### 7. Corporatist Network

Masyarakat mendominasi hubungan antara masyarakat dan pemerintah di bawah pengaruh dua kelompok masyarakat mayoritas.

#### 8. Issue Network

Masyarakat mendominasi hubungan antara masyarakat dan pemerintah di bawah pengaruh tiga atau lebih kelompok masyarakat mayoritas.

Untuk menjalin sebuah aliansi diperlukan adanya interaksi di antara jejaring kebijakan. Dalam aliansi ini menurut Sonarko (2000:58) terdapat berbagai macam bentuk interaksi yakni:

##### 1. Bargaining system

Sistem tawar-menawar antara negara dengan rakyat. Dalam sistem ini para pihak berada dalam tingkatan kedudukan yang sama, sehingga terjadi persetujuan atau keputusan, yang lebih banyak didasarkan pada saling memberi dan saling menerima.

##### 2. Command system

Pihak-pihak dalam interaksi tidak memiliki kedudukan yang sama. Yang satu memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada yang lainnya sehingga pihak lain menjadi ter subordinasi (*subordinated*). Karena kedudukan yang tidak sama, maka keputusan tetap berada pada pihak yang kedudukannya lebih tinggi.

##### 3. Competition system

Pihak-pihak yang terkait mempunyai kedudukan yang sama. Salah satu cirinya adalah bahwa pihak-pihak yang ada berusaha untuk menang tanpa adanya usaha untuk melemahkan atau mengalahkan pihak yang lainnya.

##### 4. Conflict system

Bentuk sistem yang menunjukkan bagaimanapun keadaan pihak-pihak yang ada, masing-masing berada dalam keadaan yang sama, tidak peduli di antaranya ada yang kuat atau lebih berkuasa. Mereka berbeda pendapat mengenai hal yang sama.

##### 5. Cooperation system

Pihak-pihak yang berinteraksi dapat mempunyai kedudukan yang sama dan dapat pula berbeda. Ciri dari sistem ini adalah mereka menuju ke arah persatuan dan persetujuan. Dalam cooperation tidak ada pihak-pihak yang merasa menang dan kalah. Masing-masing pihak akan merasakan adanya manfaat bagi dirinya dengan mengadakan interaksi.

Kategori jejaring kebijakan publik menumbuhkan beberapa jenis jejaring kebijakan yaitu:

##### 1. Segitiga besi

Bentuk jejaring kebijakan yg paling tua (dikembangkan di AS). Bentuk hub-nya didasarkan atas observasi pada hubungan saling menguntungkan antara kelompok kepentingan, komite kongres dan agen pemerintah. Hubungan yang terbentuk sangat kuat, sub sistem pemerintah diluar segitiga besi menjadi kurang kuat.

##### 2. Jaringan-jaringan isu

Serangkaian kompartemen/segmen vertikal yang masing-masing segmen ditempati oleh organisasi yg berbeda yg umumnya tidak bisa dimasuki oleh kelompok yang tidak diakui oleh publik. Posisi jejaring ini setara dengan segitiga besi.

### 3. Sub-government

Kelompok kecil pada aktor politik terdiri dari pemerintah dan non pemerintah yang membahas tentang isu-isu yg bersifat khusus. *Sub-government* bersifat fleksibel, keanggotaannya bisa berganti-ganti tergantung pada alternatif kebijakan yang sedang disusun. Peserta/anggotanya masuk dan keluar dari jaringan secara konstan, bersifat tidak stabil, memiliki *turn over* peserta yang konstan dan kurang terinstitusional dibandingkan segitiga besi.

Perbedaan antara *Policy Communities* dan *Policy Networks*

#### 1. Jejaring Kebijakan

- a. Jejaring kebijakan adalah proses membentuk hubungan antara pemerintah dan lembaga-lembaga pemerintah dengan masyarakat.
- b. Membentuk hubungan antar aktor dalam sebuah komunitas kebijakan atau antara dua atau lebih komunitas.
- c. Konsep jejaring kebijakan didasarkan atas hubungan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat

#### 2. *Policy Communities*

- a. Mengidentifikasi aktor-aktor potensial dari kebijakan yang bersifat umum untuk fokus pada kebijakan yang sama.
- b. Anggota komunitas kebijakan akan saling berinteraksi dengan anggota komunitas kebijakan yang lainnya apabila terbentuk jaringan kebijakan atas dasar isu kebijakan yg sama.
- c. Konsep komunitas kebijakan didasarkan atas isu kebijakan

Jejaring kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan. Terdapat serangkaian tahap dalam perumusan kebijakan, antara lain : 1) pengusulan alternatif; 2) seleksi alternatif; 3) penilaian alternatif; dan 4) pemilihan alternatif (Jones, 1974). Perumusan kebijakan juga merupakan proses perencanaan (Quade, 1984). Jejaring kebijakan terwadahi dalam organisasi yang disebut sebagai subsistem kebijakan. Subsistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk ketika adanya interaksi diantara pemimpin beserta kelompok politik, swasta, dan masyarakat yang berpartisipasi (Howlett dan Ramesh, 1995). Interaksi inilah yang akan membentuk suatu ukuran-ukuran yang relatif stabil dan dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan subsistem kebijakan (Sabatier, 1991).

### 7.2.3 Landasan Filosofi dalam Membentuk Jejaring di Indonesia

Landasan filosofis yaitu pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, secara umum pembentukan peraturan perundang-undangan lebih banyak berlandaskan pada aspek filosofis-yuridis dan sangat minim pada kajian sosiologinya. Landasan filosofis membantu menentukan tujuan penggerak, serta peran berbagai stakeholders. Landasan filosofi pada dasarnya membantu untuk menetapkan tujuan serta menyajikan cara berpikir dari mana tujuan tersebut dibuat.

Landasan filosofis di Indonesia bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di dalam undang-undang ini terdapat pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang mendasari jalannya negara Indonesia. Landasan filosofis ini berperan sebagai pedoman dan pegangan bangsa Indonesia dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat dalam kehidupan sehari-hari di segala bidang baik dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, salah satunya di dalam jalannya jejaring kebijakan.

Jejaring kebijakan merupakan kebijakan publik yang dijalankan oleh pemerintah sebagai bentuk intervensi pemerintah, termasuk tujuan kebijakan, prinsip kebijakan, arah kebijakan, dan instrumen kebijakan. Jejaring kebijakan ada dengan maksud agar dapat mempelajari bentuk hubungan di antara lembaga-lembaga di sektor publik dengan cara menelaah agregat kepentingan-kepentingan, pola-pola intermediasi dalam tata kelola pemerintahan, dan membahas bagaimana kekuasaan digunakan juga siapa yang mendapat keuntungan, serta berupaya mengenali bentuk baru tata kelola pemerintahan (governance) yang membedakannya dengan bentuk lama dari struktur pasar dan birokrasi pemerintahan. Sebagai suatu kebijakan public maka pelaksanaan jejaring kebijakan harus berdasarkan nilai-nilai yang terkandung di dalam landasan filosofis. Tanpa adanya landasan filosofis yang mendasari jejaring kebijakan maka pelaksanaan jejaring kebijakan di Indonesia tidak berdasarkan pada nilai-nilai falsafah bangsa Indonesia.

Konsep Negara Hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai landasan idiil bernegara. Pancasila adalah ideologi Negara Indonesia yang tersusun dari nilai-nilai kebangsaan yang dirumuskan sebagai cita-cita berbangsa dan bernegara. Indonesia adalah negara hukum yang berarti penyelenggaraan negara didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sebagai negara hukum, sistem hukum yang diterapkan oleh negara harus mencerminkan nilai-nilai bangsa Indonesia yang merupakan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, konsep Negara Hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai landasan hukum tertinggi sebagaimana tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Pelaksanaan kebijakan, dalam hal ini harus didasari oleh Pancasila sebagai aktualisasi hukum di Indonesia. Jaringan stakeholders dalam sebuah kebijakan secara langsung juga diatur dengan undang-undang yang berlaku sehingga memiliki landasan hukum yang jelas dan tidak melenceng dari ideologi Pancasila.

Pancasila tidak dapat dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan sebagai instrument ketatanegaraan. Namun Pancasila harus dipahami oleh seluruh warga negara Indonesia sebagai pedoman dalam berperilaku baik untuk kepentingan individu maupun kelompok dalam hubungan social antara bangsa Indonesia maupun dengan bangsa asing. Dengan demikian, peran Pancasila dalam jejaring kebijakan menjadi sangat penting terlepas dari undang-undang yang mengatur hubungan kebangsaan dan kenegaraan.

Nilai-nilai Pancasila tersirat dalam tatanan perilaku dalam hubungan social di masyarakat. Dengan mengaktualisasikan Pancasila menjadi instrumen dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa yang harus dipahami oleh seluruh rakyat Indonesia serta menjadi tanggung jawab Bersama dalam mewujudkan negara hukum di Indonesia. Aktualisasi merupakan pengejawantahan, perwujudan, penerapan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan pribadi dan social (Syarbaini, 2001). Pada prinsipnya, penyelenggaraan kebijakan harus mengaktualisasikan Pancasila sesuai system hukum Negara. Hal tersebut tertuang dalam peraturan perundang-undangan, menempatkan Pancasila sebagai landasan paling dasar dalam perumusan dan pembentukan kebijakan di Indonesia. Hubungan antara actor-aktor dalam kebijakan dipengaruhi oleh pola interaksi yang terjalin sehingga pada akhirnya membentuk perilaku dan tujuan yang ingin diraih Bersama. Pertumbuhan dan perkembangan dari hal itu haruslah mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila sehingga dapat digunakan sebagai tolak ukur dalam jejaring kebijakan.

#### **7.2.4 Jaringan Aktor dalam Implementasi Kebijakan**

Salah satu faktor yang menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan adalah peran penting aktor, yaitu bagaimana aktor dapat memainkan perannya dalam sebuah jaringan. Dalam hal ini akan terlihat aktor yang mampu mengembangkan hubungan satu sama lain, memungkinkan mengakses dan

menggunakan sumberdaya aktor lain, meningkatkan dan memperbaiki posisi mereka dalam jaringan (Hakansson dan Snehota, 2006). Dalam proses pencapaian tujuan implementasi kebijakan, terdapat nilai-nilai kepentingan dimana untuk dapat mengakomodasi nilai kepentingan tersebut, perlu adanya keterlibatan aktor diluar pemerintah melalui jaringan. Dalam perspektif jaringan sendiri, pemerintah tidak lagi berperan sebagai aktor tunggal, melainkan lebih dari itu, pemerintah dituntut untuk dapat membangun jaringan antar aktor dalam setiap proses implementasi kebijakan. Adanya jaringan aktor yang dimaksud dalam hal ini dapat berupa individu maupun institusi (organisasi). Pendekatan jejaring dalam setiap proses kebijakan public mengalami perkembangan pesat seiring dengan pertumbuhan organisasi *cluster* dan *quango* sebagai hasil interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Jejaring ini juga memberi kontribusi terhadap perubahan tujuan dengan munculnya aktor-aktor yang sarat dengan nilai-nilai motivasi dan kepentingan. Kemunculan jaringan aktor dalam implementasi kebijakan didasarkan pada asumsi bahwa hubungan/relasi para aktor mempunyai sifat ketergantungan satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, dapat dipahami bahwa para aktor tidak akan mampu mencapai tujuannya tanpa adanya campur tangan penggunaan sumber daya lain yang dimiliki oleh aktor lain.

Terdapat proses interaksi yang kompleks di antara beberapa aktor yang terlibat dalam jaringan pada implementasi kebijakan, dimana aktor-aktor ini bersifat independen. Interaksi inilah yang akan menentukan mekanisme implementasi, persoalan yang harus diprioritaskan, serta diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Dengan adanya pendekatan jaringan aktor, maka apapun yang dibangun untuk kepentingan publik semestinya antar aktor kebijakan menjunjung semangat sinergitas. Wujud nyata jaringan kerjasama dalam implementasi kebijakan adalah prinsip simbiosis mutualisme antara pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam kerangka membangun kepentingan publik. Jika ketiga pihak saling menghargai dan mendukung keterlibatan masing-masing, maka jejaring kerjasama akan terwujud. Dan sebaliknya, jika ketiga pihak tidak saling mendukung, maka jejaring kerjasama tidak akan terwujud.

Dalam hal ini, aktor pemerintah berperan sebagai fasilitator, dinamisator, dan motivator, pihak swasta memiliki peranan sebagai pelopor penggerak perekonomian publik sekaligus pendukung percepatan implementasi kebijakan publik yang berpihak kepada kepentingan publik dan rakyat sebagai *people power*, yakni energi dinamis sebagai objek maupun subjek dari kebijakan pemerintahan itu sendiri. Jaringan aktor dalam implementasi kebijakan ini dapat mewujudkan pada indikator fokus sebagai berikut :

1. Kemitraan Strategis, yakni dideskripsikan dalam bentuk sub sistem : kerjasama, kesetaraan, keterbukaan dan saling menguntungkan (memberikan manfaat). Pemerintah, Private Sector dan Civil Society pada saat melaksanakan tugas dan kewajiban dalam perspektif implementasi kebijakan dalam hal ini mengandalkan kerjasama dalam spirit kesetaraan dan saling terbuka, serta saling memberikan manfaat antar sesama, dalam kerangka mewujudkan kepentingan bersama dalam membangun bangsa lebih utuh dan komprehensif.
2. Sinergitas, yakni membangun dan memastikan hubungan kerjasama internal yang produktif serta kemitraan yang harmonis dengan para pemangku kepentingan, untuk menghasilkan karya yang bermanfaat dan berkualitas yang dideskripsikan dalam bentuk sub sistem : aspek kelembagaan, kebijakan dan penganggaran program, sumber daya manusia, data dan informasi, serta strategi monev terhadap kebijakan dan program. Tujuan dari adanya sinergitas ini sendiri ialah mempengaruhi perilaku individu maupun kelompok saat berelasi melalui dialog dengan semua golongan, dimana persepsi dan opini dalam hal ini menjadi penting terhadap sebuah kesuksesan suatu kebijakan.
3. Simbiosis Mutualisme, yakni hubungan yang saling membutuhkan, mendukung, dan menguntungkan di antara dua pihak yang berbeda dalam aktivitas kemasyarakatan dan pembangunan. Pemerintah, swasta, dan masyarakat sudah semestinya menjunjung tinggi kepentingan bersama dan saling mendukung untuk mencapai keberhasilan dalam menjalankan implementasi kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa keterlibatan dan peran semua pihak sangat dibutuhkan dalam implementasi kebijakan. Tujuan pembangunan akan tercapai jika tiga aktor dalam pembangunan, yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat memiliki keseimbangan yang ideal

dengan memperhatikan keahlian mental, sistem yang fleksibel, serta kekuatan jejaring kerjasama antara pemangku kepentingan kebijakan.

## 7.2.5 Tahapan Jaringan Aktor

### 1. Punctualization

Punctualization merupakan tahap dimana setiap aktor kebijakan saling dihubungkan untuk menjadi suatu jaringan aktor yang lebih besar. Tahapan ini menempatkan seluruh aktor dalam satu titik sehingga terbentuk koalisi aktor kebijakan. Punctualization dianggap sebagai tahapan yang berbahaya karena setiap aktor memiliki hak untuk menolak koalisi sehingga dapat menyebabkan kegagalan pembentukan jaringan aktor. Namun di sisi lain, punctualization juga menawarkan penarikan diri dalam jaringan aktor secara mudah.

### 2. Translation

Penciptaan jaringan aktor juga dapat disebut sebagai translation. Melalui tahapan translation, para aktor kebijakan dapat mengidentifikasi identitas, peran, faktor keterkaitan, serta jaringan aktor yang sebelumnya telah diikuti oleh masing-masing aktor. Dalam tahapan ini dunia aktor terbatas pada serangkaian entitas yang saling berhubungan memiliki karakteristik yang telah dideskripsikan dengan baik sehingga aktor dapat terlibat dalam jaringan aktor. Translation berkaitan dengan bagaimana aktor dan organisasi menggerakkan, menyandingkan, dan menyatukan aktor-aktor yang telah disusun dimana aktivitas tersebut meliputi bagaimana mereka mampu mencegah para aktor mengikuti kecenderungan pribadi. Proses translation dapat mengubah jaringan dari sekumpulan aktor yang heterogen dan masing-masing memiliki kecenderungannya sendiri, menjadi sesuatu yang dianggap sebagai aktor yang berada dalam satu jaringan yang sama. Proses translation menjadi bermakna jika dilihat dari perspektif aktor terpilih, yang artinya jika kita mengasumsikan bahwa ada sejumlah aktor dalam suatu organisasi, masing-masing aktor yang berbeda mungkin terlibat dalam proses translation yang berbeda, yang cenderung memiliki karakteristik dan hasil yang berbeda. Untuk tujuan kejelasan perlu untuk memilih aktor fokus dengan sudut pandang yang proses translation sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Proses ini terdiri dari tiga tahap utama yaitu punctualization, interesement, dan enrollment.

### 3. Problematization

Problematization merupakan tahapan pertama dari translation dimana aktor fokus mendefinisikan identitas dan kepentingan aktor lain yang konsisten dengan kepentingannya sendiri, dan menetapkan dirinya sebagai *obligatory passage point* (OPP), sehingga menjadikan para aktor sangat diperlukan. OPP dapat digambarkan sebagai ujung corong dimana para aktor dipaksa untuk berkumpul pada suatu topik, tujuan, dan pertanyaan tertentu. Secara luas, OPP mengacu pada situasi yang harus terjadi agar semua aktor dapat memenuhi kepentingannya yang telah diatribusikan kepadanya oleh aktor fokus. Problematization menjawab pertanyaan tentang bagaimana menjadi sangat diperlukan, artinya pada tahapan ini menggambarkan sistem aliansi antar entitas, dengan demikian aktor dapat mendefinisikan identitas dan apa yang diinginkan masing-masing. Penggunaan istilah problematization menawarkan dua keuntungan yaitu yang pertama, definisi masalah muncul dari sebuah kinerja dan bukan hanya perspektif. Kedua, hal tersebut mengimplikasikan bahwa problematization bukanlah peristiwa tunggal tetapi dilakukan berulang-ulang. Para aktor tidak dapat mencapai tujuannya sendiri karena kendala masing-masing. Oleh karena itu, para aktor perlu menyelaraskan kepentingan individu dengan aktor lain melalui kerjasama.

### 4. Interestment

Tahapan interestment merupakan proses meyakinkan aktor untuk menerima definisi aktor fokus. Tahapan kedua dalam translation disebut sebagai interestment dimana tahapan ini mengandung aktivitas meyakinkan aktor lain bahwa kepentingan yang ditentukan oleh aktor fokus sebenarnya adalah kepentingan bersama serta menciptakan insentif bagi aktor sehingga mereka bersedia untuk mengatasi



hambatan. Jika tahapan interestment berhasil, aktivitas pengumpulan definisi peran masing-masing aktor dalam jaringan aktor yang baru dibuat dapat dilakukan. Interestment adalah serangkaian proses dimana aktor berusaha untuk mengunci aktor lain ke dalam peran yang diusulkan untuk mereka dalam program tertentu. Hal tersebut melibatkan minat para aktor serta menegosiasikan syarat-syarat keterlibatan mereka. Aktor fokus bekerja untuk meyakinkan aktor lain bahwa peran yang telah ditentukan untuk mereka dapat diterima. Interestment pada kenyataannya merupakan sekelompok tindakan dimana suatu entitas berusaha untuk memaksakan dan menstabilkan identitas aktor lain yang didefinisikannya melalui problematisasi.

#### 5. Enrollment

Tahapan dimana aktor menerima kepentingan yang ditentukan untuk mereka oleh aktor fokus. Enrollment menjawab pertanyaan tentang bagaimana mendefinisikan dan mengkoordinasikan peran. Enrollment merupakan strategi dimana para aktor fokus berusaha untuk mendefinisikan dan menghubungkan berbagai peran yang dialokasikan untuk mereka kepada orang lain. Agar tahapan enrollment berhasil, diperlukan lebih dari satu kelompok pelaku yang memaksakan kehendak mereka pada orang lain sekaligus membutuhkan orang-orang lain ini untuk mengalah. Masalah pada fase ini adalah mengubah pertanyaan menjadi serangkaian pernyataan yang lebih pasti. Tahapan enrollment menunjukkan perangkat dengan serangkaian peran yang saling terkait, didefinisikan dan dikaitkan dengan aktor yang menerimanya.

#### 6. Inscription

Proses inscription merupakan proses pembuatan suatu objek dengan tujuan untuk memastikan perlindungan kepentingan tertentu. Proses pembuatan inscription sangat penting untuk membangun jaringan karena begitu kesepakatan antara aktor tercapai, maka hal tersebut harus dimasukkan ke dalam memori bersama pada sistem sosial. Strategi untuk inscription berupa pembuatan teks atau objek dengan tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu, misalnya perlindungan kata sandi pada akun email. Sebagian besar objek dalam sistem sosial merupakan inscription dari beberapa kepentingan dimana mereka menetapkan program aksi untuk aktor lain, yang mungkin diikuti atau tidak diikuti oleh aktor lain.

#### 7. Speaker/Delegate Representative

Speaker atau Delegate Representative merupakan seorang aktor yang berbicara atas nama aktor lain. Meskipun proses translation sering kali melibatkan negosiasi diantara para aktor, para aktor tidak selalu berpartisipasi dalam negosiasi semacam itu sendiri. Dalam banyak kasus, para aktor mengirim perwakilan pembicara atau dalam kasus tertentu perwakilan pembicara sendiri lah yang memilih untuk berbicara atas nama aktor. Namun hal tersebut tidak memungkinkan bahwa para aktor akan selalu mematuhi kesepakatan dalam proses translation yang dicapai oleh perwakilan mereka.

#### 8. Betrayal

Betrayal merupakan situasi dimana aktor tidak mematuhi kesepakatan dalam proses translation yang dicapai oleh perwakilan mereka. Dalam banyak kasus, aktor mengkhianati perwakilan mereka dengan berbagai alasan yang ada. Fenomena ini disebut sebagai betrayal dimana hal tersebut dapat terjadi ketika aktor tidak bertindak sesuai dengan kesepakatan yang dicapai atas nama mereka oleh perwakilan mereka, dan ini dapat menyebabkan kegagalan proses translation.

#### 9. Irreversibility

Irreversibility merupakan sejauh mana suatu keadaan dimana tidak dimungkinkan untuk kembali ke titik dimana kemungkinan-kemungkinan alternatif ada. Irreversibility adalah konsep penting yang menyangkut stabilitas translation, yaitu kemungkinan translation dapat berubah seiring waktu. Irreversibility sering dicapai dengan memasukkan kepentingan ke dalam objek teknologi serta dengan mendaftarkan sejumlah besar aktor ke dalam jaringan. Dalam proses pembuatan jaringan aktor, sejumlah teks dan representasi grafis dibuat dengan mengandung kepentingan-kepentingan yang tertulis di

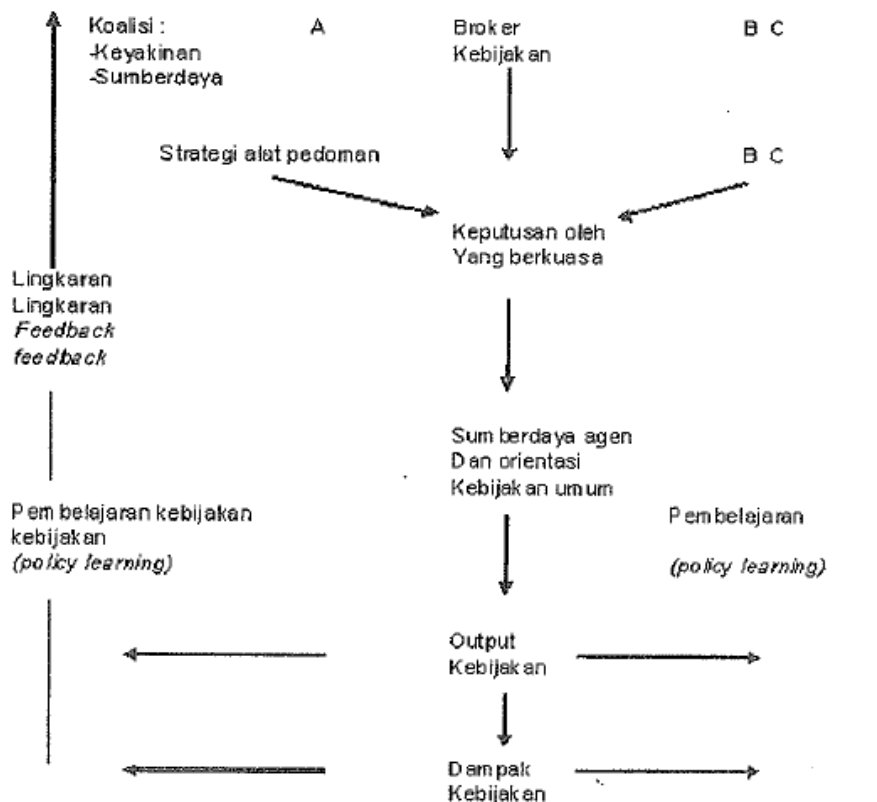
dalamnya. Setelah disetujui oleh top management dan diedarkan diantara karyawan, teks dan representasi grafis ini memperoleh sifat yang tidak dapat diubah sehingga para aktor tidak dapat kembali pada titik dimana masih dapat dilakukan perubahan.

### 7.2.6 Jejaring Kebijakan Bagi Indonesia

Pembentukan jejaring kebijakan di Indonesia tidak perlu meniru bentuk-bentuk dari luar negeri. Indonesia perlu mengadopsi jejaring kebijakan dengan modifikasi yang melandaskan pada identitas nasional (national identity) Indonesia dan kebanggaan nasional Indonesia (pride nation). Sejarah membuktikan negara-negara yang menjadi besar adalah yang mengedepankan identitas nasional (national identity) dan kebanggaan nasional (pride nation), menyongsong globalisasi dan glocalisasi.

Penelitian yang pernah dilakukan pada jejaring kebijakan Semarang Pesona Asia tahun 2007, jejaring kebijakan publik dalam perumusan kebijakan dalam kebijakan penanggulangan banjir dan rob Kota Semarang tahun 2008, jejaring kinerja pelayanan satu pintu di Kabupaten Purbalingga tahun 2009, menunjukkan suatu pembentukan jejaring kebijakan publik yang spesifik dimana jejaring kebijakan publik di Indonesia, mengadopsi teori jejaring koalisi advokasi namun memiliki beberapa modifikasi. Temuan-temuan tersebut adalah sebagai berikut :

Perbedaan teori koalisi advokasi dengan jejaring kebijakan publik di Indonesia terlihat sebagai berikut :

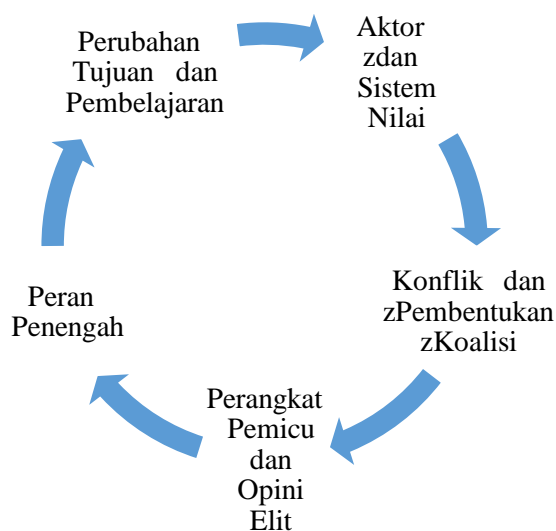


**Gambar 7.2** Perbedaan Teori Koalisi Advokasi dengan Jejaring Kebijakan Publik di Indonesia (Sabatier, 1986)

Jejaring koalisi advokasi terbentuk dari aktor kepentingan dan penekan, bersama-sama dengan provokator atau perangkat pemicu membentuk kelompok penengah. Peran penengah memberi tekanan terhadap penguasa untuk mengeluarkan kebijakan, membentuk perubahan subsistem kebijakan atau perubahan tujuan kebijakan. Penguasa juga berperan dalam melaksanakan pembelajaran kebijakan terhadap koalisi advokasi.

Pembentukan jejaring kebijakan di Indonesia diawali dari kemunculan aktor kebijakan yang memiliki beragam nilai atau kepentingan. Kepentingan para aktor yang bertentangan membentuk konflik. Konflik akan diperparah oleh kemunculan perangkat pemicu atau provokator dan elit yang beropini untuk mempertahankan kepentingan elit. Koalisi akan terbentuk dari tiap kelompok konflik yang mempunyai kesamaan kepentingan. Semakin banyak kepentingan aktor yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Koalisi tidak terkendali, besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (policy brokers) sehingga terbit kebijakan deliberatif. Di Indonesia peran penengah yang muncul selama ini adalah pemerintah. Peran pemerintah dapat membuat perubahan kebijakan, perubahan tujuan kebijakan dan dapat melaksanakan pembelajaran kebijakan kepada aktor kembali sebagai feed back.

Proses pembentukan jejaring kebijakan di Indonesia tergambar sebagai berikut :



**Gambar 7.3** Proses Pembentukan Jejaring Kebijakan di Indonesia

Di Indonesia pembentukan jejaring menumbuhkan tiga jenis jejaring kebijakan, yaitu :

- 1) Jejaring Kebijakan Vertikal, yaitu keterbukaan hubungan aktor antar koalisi hanya dalam subsistem kebijakan masing-masing dan hanya bagi pembentukan opini elit.
- 2) Jejaring Kebijakan Horizontal, yaitu keterbukaan hubungan antar aktor terjadi hanya dalam tataran antar subsistem kebijakan dan hanya bagi pembentukan opini elit.
- 3) Jejaring Kebijakan Laba-laba, yaitu keterbukaan hubungan aktor-aktor antar koalisi terjadi dalam tataran antar subsistem kebijakan dengan peran penengah sebagai pusat dari jejaring.

### 7.2.3.1 Solusi Tepat Bagi Pembentukan Jejaring Kebijakan di Indonesia

Jejaring kebijakan yang terbaik bagi Indonesia adalah bentuk ke tiga, yaitu jejaring kebijakan laba-laba, dengan peran penengah idealnya bukan aktor pemerintah, namun apakah bentuk pertama, kedua ataupun ketiga, jejaring kebijakan sangat dibutuhkan bagi organisasi publik, kebijakan publik dan kepentingan publik di Indonesia.

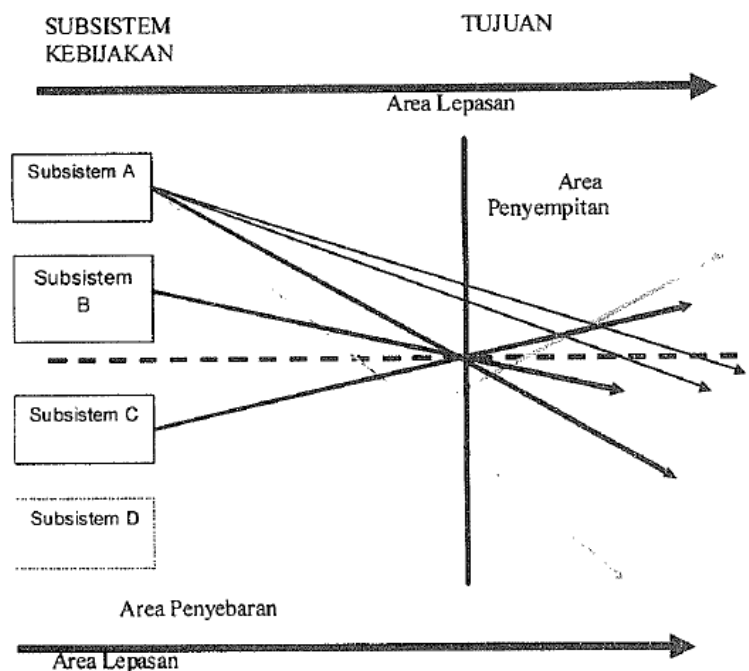
Peran penengah bertugas menggiring koalisi yang terdiri dari sejumlah institusi publik dan privat pada seluruh tingkatan pemerintahan yang memiliki sejumlah kepercayaan dasar yang digunakan untuk menyusun peraturan, anggaran dan sumber daya manusia agar dapat mencapai sasaran yang diinginkan kepentingan publik. Perangkat pemicu yaitu media massa, masyarakat dan NGO bertugas meringankan tugas peran penengah. Dampak dari tidak diindahkannya jejaring kebijakan dalam proses kebijakan publik di Indonesia adalah terjadinya perubahan tujuan dan dapat diperparah dengan diikutinya perubahan subsistem kebijakan yang tidak berlabel kepentingan publik.

Perubahan tujuan ataupun subsistem kebijakan dapat berupa cermin cekung dan cermin cembung yaitu pada cermin cekung pandangan mata luas ke berbagai arah sehingga terhambat dalam mencapai satu titik pandang terdekat. Sedangkan perubahan tujuan kebijakan cermin cembung pandangan mata yang terlalu sempit membuat sulit mencapai titik pandang jauh. Pada kondisi mata dengan cermin cekun dan cembung dapat terjadi area yang terlepas dari pandangan manusia. Pandangan aktor yang terlalu sempit dalam merumuskan kebijakan, ego institusi lebih ditonjolkan, ambisi dan kekuasaan pribadi dikedepankan, menjadi setiap institusi merumuskan kebijakan sendiri dan hanya memperhatikan unsur aktor terdekat, menjadikan kebijakan sulit mencapai tujuan dan memunculkan kebijakna-kebijakan yang melenceng dari blue print meskipun satu tujuan. Meminjam istilah dalam penyakit mata manusia, kejadian ini disebut Refraksi.

Refraksi kebijakan terbagi dalam tiga kriteria seperti dalam cermin cekung dan cermin cembung, yaitu :

1. Area Lepasn, yaitu tidak tersentuhnya program dalam pencapaian tujuan.
2. Area Penyebaran, yaitu munculnya program di luar tujuan yang telah ditetapkan atau blue print.
3. Area Penyempitan, program yang terfokus pada kebijakan yang lebih mikro daripada tujuan kebijakan yang sebenarnya

Proses refraksi dari pencapaian tujuan kebijakan tergambar sebagai berikut.



Gambar 7.4 Proses refraksi (Suwitri, 2009)

## 7.2.7 Jejaring Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah

Kekuatan jejaring kebijakan dipengaruhi oleh sumber daya, hubungan dengan publik, keanggotaan, dan tingkat integrasi. Komunitas kebijakan lebih memiliki keunggulan yang ditandai oleh adanya stabilitas, keanggotaan yang bersifat terbatas, adanya interdependensi vertikal serta terbatasnya artikulasi horizontal. Dengan kata lain, substansi perbedaan antara konsep-konsep lain dengan konsep komunitas kebijakan adalah tingkat integrasi, stabilitas dan eksklusivitasnya. Komunitas kebijakan menekankan pentingnya pengaruh dan kekuatan kelompok-kelompok non pemerintah dalam suatu kebijakan publik. Perbedaan kepentingan antar kelompok-kelompok yang menjadi titik tekannya, sekian banyak aktor tidak hanya terjadi dan dijumpai dalam interaksi antara negara dengan masyarakat sipil tetapi juga dalam interaksi internal di lingkungan birokrasi pemerintahan itu sendiri.

### 1. Sumber Daya

Sumber daya dapat dilihat dari distribusi dalam jaringan dan diantara organisasi partisipan. Berdasarkan laporan panitia khusus, distribusi sumber daya dalam jaringan diisi oleh aktor yang tepat sehingga dapat dikatakan bahwa sumber daya manusia sudah cukup berkompeten. Sedangkan dari segi anggaran, untuk pembangunan Tempat Pembuangan Sementara (TPS) dan subsidi Kelompok Swadaya Masyarakat Pengelola Sampah telah mencukupi. Jika dilihat dari distribusi sumber daya diantara organisasi telah sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi masing-masing. Distribusi sumber daya berupa sarana dan prasarana kebersihan dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Semarang. Sedangkan fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang adalah mendistribusikan sumber daya manusia saja. DPRD Kota Semarang juga mengundang pihak swasta dan masyarakat dalam kegiatan *public hearing*.

### 2. Hubungan dengan Publik

Hubungan dengan publik dalam jaringan kebijakan dapat dilihat dari unsur komunikasi dan tindak lanjut. Komunikasi merupakan upaya yang dilakukan antara pemerintah dan masyarakat untuk menjalin hubungan dua arah, baik berupa forum diskusi atau sosialisasi mengenai kebijakan. Forum diskusi yang digunakan dalam pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan sampah adalah *public hearing*. *Public hearing* yaitu kegiatan yang berfungsi untuk menyerap aspirasi masyarakat. Dalam rancangan peraturan daerah pengelolaan sampah, terdapat beberapa masukan dari masyarakat yaitu terkait sosialisasi dan pengawalan. Masyarakat berharap peraturan ini dapat mengubah perilaku masyarakat dan tidak hanya menjadi peraturan saja, sehingga dapat mengatasi permasalahan sampah.

Tindak lanjut dalam jaringan kebijakan yang dimaksud adalah sikap dari hasil komunikasi yang diwujudkan dalam tindakan nyata sehingga komunikasi bukan hanya dilakukan dengan sosialisasi dan forum diskusi. Namun tidak semua aspirasi dapat ditindaklanjuti. Dalam merealisasikan aspirasi masyarakat, beberapa evaluasi dan kajian mendalam perlu diperhatikan. Karena keinginan masyarakat yang beragam, sedangkan pemerintah memiliki keterbatasan sumber daya. Aspirasi yang akan ditindaklanjuti adalah yang dinilai urgent dan logis.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mengungkapkan aspirasi terkait sosialisasi dan pengawalan dalam *public hearing* ternyata belum ditindaklanjuti, padahal mereka menganggap ini poin penting. Masyarakat tidak akan sadar jika tidak mengetahui dasar peraturan tersebut, dan tidak akan mengetahui jika tidak disosialisasikan. Dalam jaringan kebijakan, nilai-nilai akan tercipta hanya jika diantara aktor yang terlibat terdapat interaksi yang intensif dalam jangka panjang. Interaksi tersebut berdampak pada kepercayaan, komitmen, serta kebijakan yang berkelanjutan. Dapat disimpulkan bahwa komitmen utama lahirnya komunitas kebijakan lahir adalah untuk menegakkan kebijakan publik yang

berkelanjutan. Dengan adanya komunitas dan jaringan kebijakan, proses pembuatan kebijakan dapat dipermudah dengan adanya konsultasi yang difasilitasi pemerintah. Selain itu, berfungsi untuk meminimalisasi konflik, masalah publik yang dipolitisasi dapat berkurang, prediktabilitas arah kebijakan dapat ditingkatkan, organisasi pemerintah dengan aktor-aktor non pemerintah dapat dihubungkan dalam hampir semua proses kebijakan. Kehadiran komunitas dan jaringan kebijakan memberikan proyeksi bagi legitimasi, keberlanjutan dan kualitas kebijakan.

### 3. Keanggotaan

Keanggotaan dalam jaringan kebijakan dapat dilihat dari jumlah partisipan dan tipe kepentingan. Jumlah partisipan dalam komunitas kebijakan harus dibatasi, bahkan sangat terbatas agar efisiensi dan efektivitas dapat tercapai. Dalam pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan sampah terdapat 26 aktor yang meliputi Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, Bagian Hukum Sekretariat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Lingkungan Hidup, Satpol PP, Tim Teknis Penyusun Naskah Akademik, Kecamatan, PT. Narpati, dan berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Jumlah partisipan yang banyak memungkinkan timbulnya koordinasi yang tidak efisien dalam pelaksanaan peraturan daerah. Tipe kepentingan dalam pembentukan peraturan daerah tentang pengelolaan sampah adalah kepentingan masyarakat dan lingkungan. Tidak ada kepentingan lain seperti ekonomi ataupun politik. Tetapi di sisi lain, peraturan ini mengamanatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berarti mengandung makna kepentingan ekonomi untuk masyarakat.

### 4. Tingkat Integrasi

Tingkat integrasi dalam jaringan kebijakan dapat dilihat dari frekuensi interaksi, kontinuitas, dan konsensus. Interaksi yang terjadi dalam proses pembentukan peraturan daerah pengelolaan sampah hanya sebatas mengenai tugas pokok dan fungsi dari masing-masing aktor. Interaksi yang terjadi sering dilakukan dalam rapat internal tim penyusun rancangan naskah akademik peraturan daerah, *public hearing*, studi komparasi, konsultasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup, peninjauan lapangan, rapat pembahasan, serta penetapan peraturan. Interaksi yang terjadi cenderung dalam hal-hal formal dan dalam jajaran birokrat. Interaksi juga dilakukan dengan masyarakat dan swasta karena dalam peraturan ini masyarakat berperan sebagai subjek bukan objek. Namun interaksi tersebut hanya pada saat *public hearing* dan tinjau lapangan dengan intensitas yang sangat minim.

Kontinuitas yang terjalin dalam pembentukan peraturan daerah pengelolaan sampah hanya sekadar normatif saja. Artinya, hanya berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing aktor. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjalankan 3 fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Bagian Hukum Sekretariat Daerah berfungsi sebagai pengawal sampai perda tersebut diundangkan. Dinas Kebersihan dan Pertamanan bertugas sebagai eksekutor maka akan berperan aktif dalam implementasi.

Konsensus berasal dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah yang mengamanatkan pembentukan peraturan daerah turunan. Sehingga Dinas Kebersihan dan Pertamanan, Bagian Hukum Sekretariat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang berkomitmen untuk membentuk peraturan daerah tentang pengelolaan sampah. Elemen negara yang saling mendukung merupakan modal bagi terciptanya kebijakan publik yang baik. Unsur politik dan transaksional dalam pembentukan peraturan daerah pengelolaan sampah tidak ditemukan karena pengelolaan sampah tidak memiliki unsur politik dan ekonomi bagi para pemangku kebijakan khususnya birokrat.

## 7.3 Penutup

### 7.3.1 Rangkuman

Jaringan kebijakan merupakan satu dari kumpulan konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Jejaring dalam kebijakan memiliki pengertian yang berbeda dengan partisipasi. Jejaring kebijakan bukan hanya menuntut peran serta atau keterlibatan para aktor sebagai partisipan, melainkan juga hubungan saling menguntungkan diantara partisipan atau aktor yang dalam kerangka good governance terdiri atas pemerintah, swasta dan masyarakat dan dunia internasional. Jejaring kebijakan mempunyai perbedaan pula dengan kerjasama. Kerjasama mengatur peran aktor untuk menghindari konflik, sedangkan jejaring kebijakan tidak berpantang pada konflik bagi pembentukannya. Terdapat beberapa jenis jejaring kebijakan yaitu segitiga besi, jaringan-jaringan isu, *subgovernment* dan advokasi koalisi.

### 7.3.2 Evaluasi

4. Jelaskan sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor dalam jaringan kebijakan!
5. Jelaskan bahwa jaringan kebijakan mengilhami kemunculan E-Government!
6. Jelaskan tiga jenis jejaring kebijakan di Indonesia!
7. Jelaskan bahwa perubahan tujuan ataupun subsistem kebijakan dapat berupa cermin cekung dan cermin cembung!
8. Mengapa nilai kepentingan publik harus dipegang teguh oleh para aktor terutama perumus kebijakan?

Jawaban

1. Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan diantara aktor dalam jaringan kebijakan
  - a. *Common Belief* atau *Deep/Normative Core*, suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut.
  - b. *Core of Belief System*, sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami kemanusiaan dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia.
  - c. *External Factors*, meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah.
2. Terdapat dua arti kata network, yaitu 1) mendapatkan keuntungan dengan menjalin kontak dan 2) komputer yang saling terhubung. Pengertian yang kedua telah mengilhami Graham (2005:1) terhadap berkorelasinya efektivitas komunitas kebijakan dengan peranan teknologi melalui internet. Pemikiran ini memunculkan *Electronic Government (E-Gov)* yang dipergunakan pemerintah saat ini dalam membentuk jejaring. Sistem *online* akan membentuk asosiasi komunitas kebijakan sebagai social network atau efektivitas jejaring dan komunitas kebijakan yang sangat dibutuhkan dalam reformasi pemerintahan. Jejaring kebijakan yang terbentuk melalui komunikasi internet dapat bermanfaat untuk mempelajari peran masyarakat dalam kebijakan publik dan menemukan jati diri organisasi dalam dinamika governance yang kompleks.
3. a. Jejaring Kebijakan Vertikal, yaitu keterbukaan hubungan aktor antar koalisi hanya dalam subsistem kebijakan masing-masing dan hanya bagi pembentukan opini elit.  
b. Jejaring Kebijakan Horizontal, yaitu keterbukaan hubungan antar aktor terjadi hanya dalam tataran antar subsistem kebijakan dan hanya bagi pembentukan opini elit.  
c. Jejaring Kebijakan Laba-laba, yaitu keterbukaan hubungan aktor-aktor antar koalisi terjadi dalam tataran antar subsistem kebijakan dengan peran penengah sebagai pusat dari jejaring.
4. Perubahan cermin cekung yaitu pandangan mata luas ke berbagai arah sehingga terhambat dalam mencapai satu titik pandang terdekat. Sedangkan perubahan tujuan kebijakan cermin cembung pandangan mata yang terlalu sempit membuat sulit mencapai titik pandang jauh.

5. Karena seringkali nilai kepentingan publik sangat dipengaruhi faktor politik, sehingga kepentingan publik menjadi samar, penuh konflik dan silent. Jika dalam suatu perumusan kebijakan menyimpang dari kepentingan publik, maka perubahan apapun tidak akan bijaksana.

### 7.3.3 Daftar Pustaka

- Schroeder, A. D. (2001). *Building Implementation Networks: Building Multi-Organizational, Multi-Sector Structures for Policy Implementation*. Dissertation. Public Administration and Public Affairs, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Wamsley, Gary and Meyer Zald. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, MA : D.C. Heath.
- Jordan, G. (1990). Sub-governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?. *Journal of theoretical politics*, 2(3), 319-338.
- Rhodes, R.. (1996). *The New Governance : Governing Without Government*. Political Studies, Vol.44.
- Klijin, E.H. (2012). *Public Management and Governance : A Comparison of Two Paradigms to Deal with Modern Complex Problems*, in : D. Levi Faur (ed.): *The Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press: 201–214.
- Klijin, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York : Routledge.
- Kickert, W.J.M., Klijin, E.H., and Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks : Strategies For the Public Sector*. London: Sage.
- Carlsson, Lars. (2000). *Policy Network as Collective Action*, *Policy Studies Journal*. Vol. 28, No. 3 : 502-520.
- Sabatier, Paul A dan Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- E.S. Quade. (1984). *Analysis for Public Decisions*. NewYork: Elsevier Science Publishing Co.
- Parsons, Wayne. (2008). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mazmanian, Daniel dan Paul A. Sabatier (eds). (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington Mass DC: Heath.
- Graham, Grath. (2005). *Community Networking as Radical Practice*. *The Journal of Community Informatics*, Vol. 1, No. 3 : 1-11.
- Wart, Montgomery Van. (1998). *Changing Public Sector Values*. London : Garland Publishing, Inc.
- Parsons, W. (2011). *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Alih Bahasa Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.



- Adshead, Maura. (2003). Policy Networks and Sub-National Government in Ireland, in Maura, Adshead, ed. Public Administration and Public Policy in Ireland, Theory and Methods. USA and Canada : Routledge.
- Zhou, Nan, et al. (2014). Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory. Journal Public Administration Research; Vol. 3, No. 2; 2014. [www.ccsenet.org/par](http://www.ccsenet.org/par)
- Waarden F.V.(1992). Dimensions and Types of Policy Networks. Netherlands : Kluwer Academic Publishers.
- Luzi, Samuel dan Hamoeda, M,B. (2008). Water Policy Networks in Egypt and Ethiopia. The Journal of Environment and Development. Volume 17 Number 3, September 2008. p. 238-268. Sage Publication. <http://online.sagepub.com>.
- Klijn, EH & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of A Network Approach to Governance. Public Management 2(2).
- Lindblom, C. E. (1965). The Intelligence of Democracy: Decision Making Through A Mutual Adjustment. New York: The Free Press.
- Mark, Coinsidine. (1995). Public Policy: a Critical Approach. Prentice Hall.
- Hanpf, K.I., Scharpf, F.W. (1978). Inter-organizational Policy Making : Limits to Coordination and Central Ccontrol. London : Sage Publications.
- Atkinson, Michael and Coleman, W. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. British Journal of Political Science 19,1.
- Richardson, JJ. & AG. Jordan. (1979). Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy. Government & Administration Series. Paperback. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Islamy, M. Irfan. (2004). Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charless O. (1984). An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition. California : Brooks/Cole Publishing Company.

# BAB 8

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 8.1 Pendahuluan

#### 8.1.1 Deskripsi Singkat

Keterlibatan stakeholder baik organisasi publik, swasta, masyarakat individu, maupun kelompok tentu saja dibutuhkan dalam seluruh tahapan kebijakan. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni lembaga administratif dalam melakukan tindakan, ketaatan kelompok sasaran dalam melakukan tindakan, serta tindakan para stakeholder yang dipengaruhi oleh jejaring sosial politik dan ekonomi. Ketiga unsure tersebut berinteraksi ketiga unsur sehingga dapat memberikan suatu dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Beberapa indikator, seperti output dan outcome biasanya mewujudkan capaian akhir implementasi kebijakan. Output biasanya diwujudkan secara konkret dalam bentuk dokumen, lembaga, individu, dan infrastruktur. Outcome biasanya diwujudkan dalam rumusan tujuan, misalnya pemahaman masyarakat atau institusi dalam suatu program. Implementasi merupakan upaya pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui serangkaian tindakan. Tindakan ini merupakan proses perubahan suatu keputusan dalam skala besar maupun kecil menjadi kegiatan operasional. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, sosial, dan ekonomi. Dalam tingkatan praktis, implementasi merupakan proses pelaksanaan keputusan dasar.

Realitas implementasi program sektor publik saat ini cukup simpel: suatu implementasi yang dilaksanakan untuk “meningkatkan publik good” membutuhkan keterlibatan stakeholder dari berbagai organisasi publik dan swasta. Masalahnya adalah bahwa konsep implementasi program yang mengacu pada pendekatan kelembagaan, top down dan sentralis tidak dapat dipertahankan lagi (Schroeder, 2001). Karena pendekatan ini masih terlalu menitikberatkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Bahwa dengan menyediakan prasyarat – prasyarat sukses sebuah implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan dan pelaksana tingkat atas (high level bureaucracy), kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Pendekatan ini melupakan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan. Pendekatan ini pada implementasinya hanya bersifat terbatas ruang dan waktu serta permasalahan yang serupa. Padahal pemecahan masalah kebijakan berbeda-beda karena masalah kebijakan memiliki variasi yang luas, serta perbedaan ruang dan waktu pemerintahan. Di tengah lingkungan dengan masalah yang sangat kompleks, motif keterlibatan yang berbeda-beda, dan tidak ada entitas yang mampu merangkul semua pihak, ide tradisional yang berkaitan dengan manajemen dan implementasi organisasi atas tujuan bersama, lini otoritas, dan rentang kendali sangat sulit diterapkan (Schroeder, 2001).

#### 8.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Publik.

#### 8.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pengertian Implementasi Kebijakan
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Sejarah Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan

3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pendekatan Rasional Top-Down dalam Implementasi Kebijakan
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Bottom Up
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Hybrid
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Implementasi Kebijakan Program Beras Miskin (Raskin) di Desa Kejapanan Kecamatan Gempol Kabupaten Pasuruan
9. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Implementasi Rekrutmen dan Seleksi Perangkat Desa di Kabupaten Sidoarjo

## 8.2 Pembahasan

### 8.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Webster mendefinisikan implementasi sebagai penyediaan sarana dalam melaksanakan sesuatu untuk menimbulkan dampak terhadap sesuatu (Wahab, 2002). Sedangkan Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh individu aparatur, instansi pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan (Wahab, 2002). Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2010) adalah memahami sesuatu yang seharusnya terjadi setelah suatu program dirumuskan atau diberlakukan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Berdasarkan definisi yang disampaikan para ilmuwan dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Awal kemunculan studi implementasi adalah pada tahun 1970-an ketika Pressman dan Wildavsky (1973) dan Erwin Hargrove (1975) menerbitkan buku. Erwin Hargrove (1975) dalam bukunya mempertanyakan relasi yang hilang 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.

Studi tentang kebijakan publik selama ini hanya menitikberatkan pada proses pembuatan kebijakan dan evaluasi, tetapi mengabaikan permasalahan pengimplementasian (Hargrove, 1975). Proses administrasi antara formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap sebagai kotak hitam 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 kebijakan sudah sangat jelas dan orang-orang administrasi akan melaksanakannya sesuai dengan yang diinginkan oleh atasannya.

Terdapat beberapa hal yang membuat pendekatan dalam teori implementasi memiliki perbedaan, antara lain :

1. 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.
2. 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.

## **8.2.2 Sejarah Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan**

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**

Tulisan Pressman dan Wildavsky yang berjudul *Implementation* pada tahun 1973 merupakan suatu karya yang dipandang sebagai awal dari era studi implementasi. Karya tersebut menganalisis tentang implementasi program pembangunan ekonomi perkotaan di Amerika Serikat, dengan menjadikan aktor pelaksana sebagai narasumber dan meninjau dokumen kebijakan. Hasil dari karya tersebut adalah pendekatan rasional dengan model top-down. Kehadiran model rasional perspektif sangat wajar dianggap sebagai pelopor studi implementasi karena saat itu kegagalan dalam implementasi banyak dialami oleh kebijakan pemerintah. Sehingga membutuhkan suatu cara untuk menghasilkan formula implementasi yang dapat meminimalisasikan kegagalan.

Terdapat beberapa kritik terhadap pendekatan rasional top-down. 1) pendekatan rasional top-down masih terlalu memprioritaskan sudut pandang pembuat kebijakan. Pendekatan ini berpendapat bahwa syarat keberhasilan suatu implementasi adalah apabila pembuat kebijakan dan pelaksana pada tingkatan atas telah melakukan perhitungan dan analisis. Peran pelaksana pada tingkatan bawah cenderung dilupakan dalam pendekatan ini, padahal mereka juga banyak berperan. 2) pendekatan ini berpandangan bahwa permasalahan implementasi biasanya bersifat serupa, hanya terbatas pada ruang dan waktu. Padahal kenyataannya masalah kebijakan memiliki keragaman dan variasi, serta ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda. Sehingga solusi pemecahan masalah akan pula. Oleh karena itu, model bottom-up dan model sintesis muncul sebagai solusi atas kritik terhadap model top-down.

Michael Lysky merupakan tokoh yang memprakarsai model bottom-up. Model ini menegaskan bahwa pelaksana tingkat bawah terus menjalankan proses politik. Proses tersebut tidak berhenti begitu saja saat kebijakan telah ditetapkan, sehingga pelaksana tingkat bawah memiliki peran yang besar dalam menentukan keberhasilan implementasi. Oleh karena itu kebutuhan, pendapat dan tujuan para pelaksana tingkat bawah perlu dipertimbangkan dalam menghadapi kendala yang terjadi. Dalam proses implementasi, permasalahan dapat dipandang berbeda sesuai dengan perbedaan perspektif level. Maksudnya adalah pelaksana tingkat atas mungkin telah melakukan antisipasi terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam implementasi, namun kenyataan yang berbeda bisa saja terjadi saat implementasi sedang berjalan pada pelaksana tingkat bawah.

Kemunculan model sintesis pada tahun 1982 dipelopori oleh Randall P. Ripley dan Grace Franklin. Model sintesis merupakan perpaduan antara model top-down dan model bottom-up, namun dengan prioritas yang lebih beragam, seperti jaringan antar aktor pelaksana hingga pada pendekatan sosiologis. Sehingga model ini juga disebut model hybrid pada beberapa literatur. Pada dasarnya, model menegaskan bahwa dalam setiap permasalahan implementasi tidak ada model khusus yang bisa diterapkan. Pendekatan yang dipilih harus disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan, karena setiap kebijakan memiliki ciri khas masing-masing. Berbagai pendekatan studi implementasi baru yang muncul dapat dikategorikan secara lebih mudah dengan menggunakan model ini.

### **2. Kategori Perbedaan Era dan Fokus Implementasi Kebijakan**

Terdapat beberapa kategori era dan fokus implementasi kebijakan menurut Gogin dkk. (1990), antara lain sebagai berikut.

#### **1. Penelitian Generasi Pertama**

Penelitian pada generasi pertama berfokus pada :

- a. Hukum dan program merupakan wujud dari suatu aturan.

- b. Menguraikan proses implementasi yang bersifat rumit dan dinamis.
- c. Memperhatikan bahwa subsistem kebijakan sangat penting.
- d. Mengidentifikasi bahwa hasil suatu program dipengaruhi oleh beberapa faktor.
- e. Mendiagnosis bahwa dalam proses implementasi terdapat beberapa kendala yang sering mengganggu.

## 2. Penelitian Generasi Kedua

Penelitian pada generasi kedua berfokus pada :

- a. Jenis dan isi kebijakan.
- b. Organisasi pelaksana dan sumber daya.
- c. Sikap, motivasi, komunikasi, dan hubungan antarpribadi para pelaksana kebijakan.
- d. Mengidentifikasi bahwa terdapat beberapa faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan, namun implementasi bisa berubah setiap saat dan terdapat berbagai persoalan yang muncul.

## 3. Penelitian Generasi Ketiga

Penelitian pada generasi ketiga berfokus pada :

- a. Komunikasi yang terbentuk antarlembaga pemerintahan.
- b. Penyusunan desain penelitian.
- c. Kajian terhadap variabel-variabel prediktor dalam implementasi.

## 3. Perkembangan Studi Implementasi Beserta Tokoh dan Karyanya

Berikut ini garis besar perkembangan studi implementasi dengan tokoh dan karyanya.

1. Sleznick pada tahun 1940-an membuat karya tentang temuan tahap implementasi.
2. (Derthick, 1972), (Pressman & Wildavsky, 1984), (Bardach, 1977) mengemukakan karya tentang analisis kegagalan kebijakan dilaksanakan sehingga dapat mengetahui penyebab suatu kebijakan gagal mencapai tujuannya.
3. (Van Meter & Van Horn, 1975): (Hood, 1976), Gunn (1975), (Sabatier, 1986) mengemukakan karya terkait model rasional top-down dan faktor-faktor keberhasilan implementasi.
4. Kritik bottom-up terhadap model top-down dalam hal pentingnya faktor lain dan interaksi organisasional: (Lipsky, 1980), (Weatherley & Lipsky, 1977), (Elmore, 1978), (Hjern, 1978).
5. Teori hibrid/sintesis: implementasi sebagai evolusi (Majone, 1979): sebagai pembelajaran (Browne & Wildavsky, 1984): sebagai kontinum kebijakan tindakan (Lewis & Flynn, 1978) (Barrett & Fudge, 1981): sebagai analisis interorganisasional (Hjern & Hull, 1982) (Hjern & Porter, 1983): implementasi dan tipe kebijakan (Ripley & Franklin, 1982) : sebagai bagian dari subsistem kebijakan (1986-an) dan sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 2012).

### 8.2.3 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.

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)

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan oleh individu (atau kelompok) publik dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Ini mencakup upaya satu kali untuk mengubah keputusan menjadi istilah operasional, serta upaya berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan (Van Meter dan Van Horn, 1975). Model proses implementasi ini berasal dari pengembangan model pendekatan umum yang dikemukakan oleh Pressman dan Wildavsky. Pendekatan umum membantu dalam memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoretis. Terdapat tiga pilar dalam pengembangan model yang mereka lakukan, yaitu sebagai berikut.

1. Teori organisasi, khususnya tentang perubahan organisasi yang dipengaruhi oleh karya Max Weber (Amitai Etzioni, 1974).
2. Studi tentang dampak kebijakan publik, terutama kebijakan yang bersifat hukum.
3. Studi tentang hubungan interorganisasi, termasuk hasil studi Pressman dan Wildavsky.

Efektivitas implementasi sangat beragam sesuai dengan isu, tipe, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, sehingga isi kebijakan perlu dibedakan. Dalam implementasi kebijakan, tipe kebijakan memerlukan adanya karakteristik terhadap proses, struktur, dan hubungan antar faktor. Terdapat dua karakteristik pokok dalam klasifikasi kebijakan, antara lain :

1. Besarnya perubahan yang diinginkan kebijakan, semakin besar perubahan yang diharapkan akan berdampak pada perubahan organisasional pelaksanaannya.
2. Besarnya penerimaan para aktor implementasi terhadap tujuan kebijakan.

Karakteristik yang telah dijelaskan di atas kemudian dikategorikan dalam empat tipe yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi. Berikut empat tipe kebijakan tersebut.

1. perubahan kecil dengan konsensus kecil di antara para pelaksana.
2. perubahan besar dengan konsensus besar di antara para pelaksana.
3. perubahan besar dengan konsensus kecil.
4. perubahan besar dengan konsensus besar.

Kebijakan inkremental yang menghendaki perubahan sedikit demi sedikit pada beberapa kasus mendapat banyak dukungan. Dan sebaliknya, perubahan yang radikal dapat meningkatkan pertentangan antaraktor kebijakan sehingga implementasi terhambat. Sebaiknya perubahan marginal dilakukan secara incremental jika ingin mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Kebijakan dengan tingkat perubahan tinggi mendapat dukungan yang tinggi. Dan sebaliknya, kebijakan dengan tingkat perubahan rendah, namun kurang didukung umumnya jarang terjadi. Misalnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia yang menuntut adanya perubahan besar, baik dalam struktur pemerintahan di daerah maupun dalam sumber keuangan daerah. Kebijakan tersebut 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 konsensus 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.

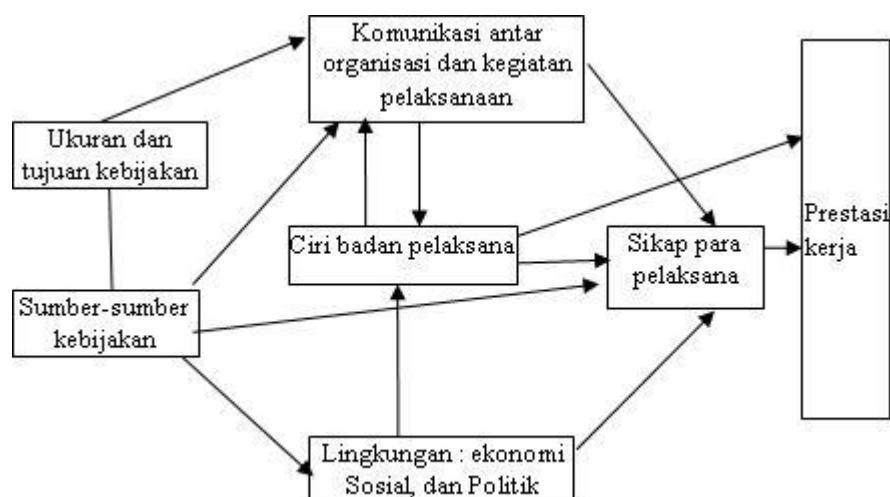
1. Proses implementasi membutuhkan partisipasi dapat meningkatkan semangat para implementor.
2. Perubahan yang dihasilkan membutuhkan komitmen dari adanya partisipasi.
3. Inti dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh para implementor diperjelas oleh partisipasi.
4. Partisipasi akan mengurangi kekuatan para implementor.

Van Meter dan Van Horn mengemukakan suatu model yang memberikan perhatian utama pada partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan, namun model tersebut merupakan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini menjelaskan bahwa dengan adanya jaringan interorganisasional, standar dan tujuan kebijakan dapat dikomunikasikan kepada implementor. Maksudnya adalah para implementor tidak turut menentukan standar dan tujuan, namun hanya memahami dan menyetujui standar dan tujuan yang telah ditetapkan. Van Meter dan Van Horn dalam menganalisis proses implementasi memiliki pandangan berbeda dengan penulis lain, misalnya Christopher Hood yang mengemukakan pendekatan preskriptif. Mereka mengidentifikasi ikatan-ikatan yang dapat menjadi kendala bagi keberhasilan implementasi dengan mengemukakan kerangka teoretis. Kemudian keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh enam variabel yang dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam suatu model yang dijelaskan sebagai berikut.

1. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu melakukan identifikasi sasaran yang ingin dicapai dan standar pengukuran.
2. Sumber daya, berupa anggaran maupun fasilitas dalam mendukung implementasi.
3. Kualitas hubungan interorganisasional, yaitu suatu implementasi dituntut untuk mencapai keberhasilan dengan mengarahkan struktur level atas mengontrol jalannya implementasi dengan menerapkan mekanisme dan prosedur kelembagaan supaya sesuai dengan standard an tujuan yang telah ditetapkan.

4. Karakteristik organisasi pelaksana, misalnya kualitas dan kuantitas institusi pelaksana, unit pelaksana level bawah dalam melakukan kontrol hierarkis pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif, serta keterkaitan lembaga pembuat kebijakan secara formal dan informal.
5. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yaitu berupa kecukupan sumber daya anggaran, sejauhmana kondisi sosial ekonomi dapat dipengaruhi oleh kebijakan, tanggapan publik dan dukungan elite terhadap implementasi kebijakan.
6. Disposisi atau sikap para pelaksana, yaitu pengetahuan dan pemahaman pelaksana terkait isi dan tujuan kebijakan, sikap dan intensitas sikap terhadap kebijakan.

Keenam variabel menurut Van Meter dan Van Horn di atas dapat dijelaskan pada gambar di bawah ini.



**Gambar 8.1** Pendekatan Van Meter Van Horn

Van Meter dan Van Horn kurang rinci dalam menjelaskan modelnya karena hanya merupakan sebuah artikel. Menurut Mazmanian dan Sabatier mengungkapkan bahwa terdapat keterbatasan dalam model ini, yakni bersifat abstrak. Terdapat ketidak-jelasan kategori dan variabel sehingga hanya dapat digunakan untuk program tertentu karena operasionalisasi sulit dilakukan. Hanya program yang memiliki tujuan untuk pendistribusian barang dan pelayanan publik yang sesuai. Gema dari artikel ini cukup menarik perhatian sehingga model yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn seringkali dikutip oleh penulis berikutnya dalam karya tulis implementasi. Model ini telah berupaya memberikan sebuah perspektif teori bagi studi implementasi yang dahulu dirasa sangat kurang. Maka wajar jika model ini disebut telah berhasil membangkitkan para akademisi untuk memunculkan berbagai model implementasi kebijakan.

### 3. Pendekatan Eugene Bardach: The Implementation Game

Eugene Bardach (1977) menganalisis tentang implementasi kebijakan dalam buku yang berjudul *The Implementation Game: What Happen After a Bill Become a Law?*. Ia berpendapat bahwa dalam suatu kebijakan publik proses politik tidak berhenti hanya saat penyusunan, namun juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan. Tujuan utama kebijakan seringkali tidak tercapai karena saat kebijakan diimplementasikan terdapat berbagai trik politik. Sebuah implementasi merupakan upaya individu maupun kelompok untuk memaksimalkan pengaruh dan kekuasaan yang dimiliki melalui suatu permainan



persuasi, tawar-menawar, dan manuver dalam kondisi ketidakpastian. Hal ini karena dalam kebijakan yang diimplementasikan oleh para aktor dan institusi, kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengan sendirinya. Maksudnya adalah potensi konflik kepentingan dan kekuasaan telah muncul di antara para implementor dalam proses implementasi. Permainan seperti ini dapat berakibat pada implementasi kebijakan yang tidak sehat karena dapat menimbulkan ketidakjelasan tujuan, perpecahan sumber daya, kesulitan administrasi, dan menghabiskan energi.

Para pembuat kebijakan perlu meminimalisasi dampak negatif permainan politik yang dapat merugikan kepentingan masyarakat. Sebuah kebijakan publik sudah semestinya bertujuan untuk mendahulukan kepentingan masyarakat. Terdapat dua hal yang dapat meminimalisasi dampak negatif permainan politik, antara lain sebagai berikut.

- a. Penulisan skenario implementasi, yaitu pembuat kebijakan perlu membuat perkiraan terkait skenario proses implementasi beserta syarat-syarat yang dibutuhkan agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik. Skenario tersebut meliputi kejelasan tujuan dan sasaran, kecukupan sumber daya, komunikasi, dan koordinasi antar pelaksana. Penulisan skenario implementasi dapat mempermudah dalam menemukanantisipasi ketika dalam implementasi terjadi kesulitan.
- b. Memperbaiki permainan, yaitu politisi yang memiliki kepentingan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan harus mengikuti keseluruhan proses implementasi dan segera melakukan perbaikan dengan cara persuasi, tawar-menawar dan manuever jika terjadi penyimpangan di antara para implementor.

Badach dalam buku yang berjudul *Getting Agencies to Work Together* (1998) kemudian mengakui bahwa para pelaksana tingkat bawah memiliki peran yang sangat penting dalam implementasi kebijakan dan menitikberatkan bahwa pendekatan informal juga tidak kalah penting dalam mencapai tujuan kebijakan, bahkan jika perlu dilakukan kolaborasi.

#### 4. Pendekatan Christopher Hood (1978)

Terdapat lima syarat yang dikemukakan Hood dalam buku yang berjudul *Limit to Administration* untuk mencapai kesempurnaan dalam implementasi, antara lain sebagai berikut.

1. Implementasi yang ideal adalah produk dari organisasi yang padu, seperti militer dengan garis komando yang jelas.
2. Terdapat penegakan norma dan kejelasan tujuan.
3. Sumber daya manusia yang tersedia pasti dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang dibutuhkan.
4. Terdapat komunikasi yang lancar dalam organisasi, baik secara internal maupun eksternal.
5. Tidak ada tekanan waktu.

Kriteria-kriteria untuk mencapai kesempurnaan dalam implementasi tentu sangat sulit untuk dipenuhi, karena beberapa kebijakan memiliki ciri dan kebutuhan yang berbeda sehingga tidak harus menerapkan kriteria tersebut untuk berhasil. Misalnya, kebijakan keluarga berencana yang beberapa decade lalu bersifat sentralistis, justru penerapan di Papua mengalami kegagalan. Di Papua, pembatasan kelahiran ini malah dianggap sebagai program islamisasi dan jwanisasi. Hal ini karena program nasional tidak memperhatikan ciri khas masing-masing wilayah dan masyarakat. Terlebih lagi pada saat itu secara bersamaan juga berlangsung program transmigrasi dari Jawa yang umumnya beragama Islam.

#### 5. Pendekatan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn: Implementasi yang Sempurna (1978)

Hogwood dan Gunn merupakan penulis yang mempertahankan pendapat terkait pendekatan top-down dengan sangat kuat meskipun pendekatan tersebut menerima banyak kritikan. Mereka berpendapat bahwa pendekatan bottom-up cenderung mendekati permasalahan implementasi dari setiap kasus sehinggadianggap tidak menarik. Padahal pandangan para pembuat kebijakan terkait implementasi bukanlah sesuatu yang merusak demokrasi karena mereka adalah orang-orang yang terpilih secara demokratis. Gagasan ini berawal dari kajian yang dipublikasikan Gunn pada tahun 1978 tentang penyebab

sering terjadinya kegagalan implementasi, kemudian gagasan tersebut berkembang dengan adanya tulisan yang berjudul *Policy Analysis for the Real World* (1984). Buku tersebut menjelaskan bahwa jika para pembuat kebijakan ingin mencapai kesempurnaan dalam implementasi maka terdapat beberapa proposisi sebagai berikut.

- a. Kondisi di luar instirusi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi.

Hambatan saat implementasi kebijakan sering terjadi di luar kontrol para implementor. Hambatan dapat bersifat fisik dan politis. Hambatan fisik yaitu seperti pada saat pembangunan pertanian dipengaruhi oleh hama penyakit dan musim. Hambatan politis yaitu seperti pada saat kebijakan tidak disepakati oleh berbagai pihak, baik partai politik maupun pihak lain yang berkepentingan.

- b. Ketersediaan sumber daya dan waktu yang cukup untuk melaksanakan program.

Kondisi yang sering terjadi adalah publik dan pemerintah mengharapkan program mencapai tujuan dengan waktu yang singkat. Selain itu, dana yang telah tersedia secara khusus untuk pelaksanaan program harus terserap dalam waktu yang singkat pula.

- c. Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumber daya yang dibutuhkan, termasuk sumber daya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi.

Persiapan serentak dilakukan untuk melaksanakan program dengan mengorganisasikan sumber daya manusia, sumber dana, peralatan, fasilitas, dan lain-lain. Namun pelaksanaan dan penyelesaian program dapat tertunda jika penyediaan terlambat pada salah satu atau beberapa sumber tersebut.

- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid.

Hubungan kausalitas yang meyakinkan mendasari kebijakan karena persoalan yang tidak dipahami dapat ditanggulangi. Apabila kebijakan itu gagal di kemudian hari, kemungkinan sumber penyebabnya bukan karena kekeliruan dalam implementasi, melainkan adanya landasan teori yang tidak tepat dalam kebijakan tersebut (Pressman dan Wildavsky).

- e. Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara atau intervening variable.

Presman dan Wildavsky berpendapat bahwa resiko semakin besar apabila dalam mata rantai terdapat banyak hubungan. Hal ini karena dapat menimbulkan kelemahan di satu sisi.

- f. Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jika melibatkan lembaga lain hendaknya hubungan kebergantungan antarlembaga sangat minim.

Hubungan ketergantungan di antara organisasi harus diminimalisasikan, baik dalam jumlah maupun tingkat kepentingan.

- g. Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi.

Perumusan tujuan secara jelas, spesifik, dapat dinyatakan dalam angka, mudah dipahami dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Pihak-pihak yang terlibat saling mendukung, melengkapi, dan dapat berperan dalam pelaksanaan program.

- 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.

Pelaksanaan tugas-tugas secara benar dan tepat waktu, dan jika terdapat penyimpangan dalam melaksanakan tugas maka perbaikan tindakan perlu dilakukan.

- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program.

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. Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima 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).

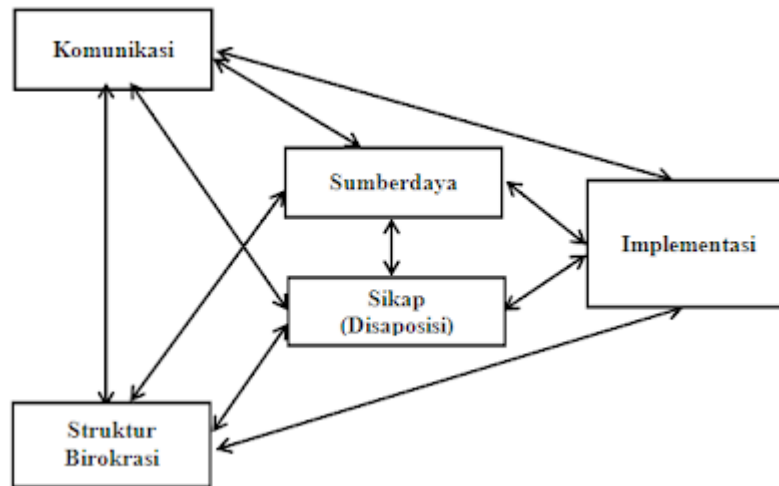
Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mencapai implementasi yang sempurna, mungkin ketika dapat mengontrol seluruh sistem administrasi, sehingga kondisi yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi. Mereka memandang bahwa proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan 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)

Edwards III mengkaji implementasi kebijakan dalam buku yang berjudul *Implementing Public Policy* pada tahun 1980. Ia mengemukakan bahwa implementasi merupakan proses kebijakan yang berada di antara tahapan pembuatan kebijakan dan hasil (output dan outcome) yang ditimbulkan oleh kebijakan. Aktivitas implementasi terdiri dari perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, rekrutmen dan pemberhentian karyawan, negosiasi, dan lain-lain. Para penulis Amerika dan Inggris tidak pernah mengutip dan membahas Karya Edwards III dalam buku kebijakan publik khususnya kajian tentang implementasi kebijakan. Namun, penulis di Indonesia paling banyak mengutip karya Edwards dibandingkan dengan model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn. Karya Edwards III membahas konsep-konsep jauh lebih mendalam dan operasional jika dibandingkan dengan tulisan Van Meter dan Van Horn yang hanya sebuah artikel. Mungkin alasan inilah yang menjadikan karyanya banyak dikutip di Indonesia meskipun variabel-variabel yang diajukan hampir serupa, bahkan lebih sederhana dibandingkan dengan variabel-variabel yang diajukan oleh pendahulunya.

Model yang dikembangkan oleh Edwards III menjelaskan bahwa terdapat empat faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, "apa saja prasyarat yang harus ada untuk mencapai keberhasilan implementasi?" dan "apa yang menjadi kendala utama bagi kesuksesan suatu implementasi?". Empat variabel tersebut ditemukan setelah ia melakukan kajian terhadap beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain. Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keseluruhan variabel saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.



**Gambar 8.2** Pendekatan Edward III

### 1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi, sehingga komunikasi memiliki peran yang cukup penting. Salah satu kelemahan dalam proses kebijakan publik khususnya di Indonesia adalah permasalahan komunikasi yang lemah dalam implementasi. Sebenarnya kelemahan komunikasi tidak hanya terjadi pada saat implementasi kebijakan, tetapi juga pada saat formulasi kebijakan. Sejak formulasi kebijakan, komunikasi semestinya sudah dibangun agar materi yang akan menjadi jiwa dalam suatu kebijakan dapat diketahui dan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang.

Implementasi kebijakan publik memerlukan intensitas komunikasi pihak-pihak terkait dapat memberikan dukungan dan komitmen. Kebijakan yang dikomunikasikan harus tepat, akurat, dan konsisten (Agustino, 2006). Transmisi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para pelaksana semakin konsisten dalam setiap implementasikan kebijakan di masyarakat. Terdapat tiga indikator keberhasilan komunikasi dalam konteks kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

#### a. Transmisi

Pejabat yang akan melaksanakan kebijakan harus menerima saluran informasi mengenai kebijakan yang akan diimplementasikan. Ketika pelaksana tidak setuju dengan kebijakan maka masalah transmisi sering terjadi, yaitu melalui pembelotan perintah kebijakan atau penutupan komunikasi yang diperlukan. Ketika kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang panjang dan saluran komunikasi yang memadai tidak tersedia, maka juga dapat terjadi masalah pada transmisi.

#### b. Kejelasan (*Clarity*)

Hal yang mutlak harus ada dalam implementasi kebijakan adalah kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan agar tujuan dapat tercapai sesuai dengan yang telah diputuskan. Akan tetapi, hal tersebut tidak selalu terjadi. Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak dirumuskan secara jelas, antara lain sebagai berikut :

- 1) pelaksanaan diserahkan kepada bawahan karena adanya kerumitan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif dalam pembuatan kebijakan;
- 2) adanya oposisi dari masyarakat atas kebijakan tersebut;
- 3) kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut;
- 4) kebijakan baru yang para perumus belum terlalu menguasai masalah;
- 5) biasanya terjadi pada kebijakan yang menyangkut aturan hukum.

Edwards III pada bagian ini juga banyak mendasarkan pada hasil kajian Bardach selain mengaitkan implementasi dengan jenis kebijakan.

### c. Konsistensi

Komunikasi yang jelas dan konsisten akan menjadikan implementasi semakin efektif. Pelaksana akan mengalami kebingungan jika terdapat perintah yang tidak konsisten, meskipun proses transmisi berjalan dengan baik. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten, yaitu sebagai berikut :

- 1) kompleksitas kebijakan yang harus dilaksanakan;
- 2) kesulitan yang muncul saat memulai implementasi kebijakan baru;
- 3) kebijakan memiliki beragam tujuan dan sasaran, atau bertentangan dengan kebijakan lain;
- 4) banyaknya pengaruh berbagai kelompok kepentingan atas isu yang dibawa oleh kebijakan tersebut.

## 2. Sumber Daya

Menurut Edwards III sumber daya yang diperlukan dalam implementasi menurut adalah sebagai berikut.

- a. Sumber daya manusia yang secara kuantitas dan kualitas sesuai dengan kebutuhan kebijakan.
- b. Sumber daya informasi, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan data yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
- c. Sumber daya kewenangan, yaitu implementor membutuhkan kewenangan yang sangat beragam sesuai dengan kebijakan yang diimplementasikan. Kewenangan dapat berbentuk penyediaan barang dan jasa, mendapatkan dan menggunakan anggaran, melakukan kerja sama dengan lembaga pemerintah yang lain, bahkan membawa kasus ke meja hijau
- d. Sumber daya fasilitas, yaitu fasilitas fisik yang mendukung kelancaran proses implementasi kebijakan, seperti sarana dan prasarana. Implementasi tidak akan efektif jika tanpa adanya fasilitas fisik yang memadai. Fasilitas fisik ini beragam bergantung pada kebutuhan kebijakan.

## 3. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen pelaksana mengenai suatu implementasi kebijakan atau program. Pelaksana yang memiliki tekad dan komitmen yang kuat dibutuhkan dalam setiap kebijakan agar mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Terdapat tiga unsur utama yang mempengaruhi kemauan dan kemampuan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, antara lain sebagai berikut.

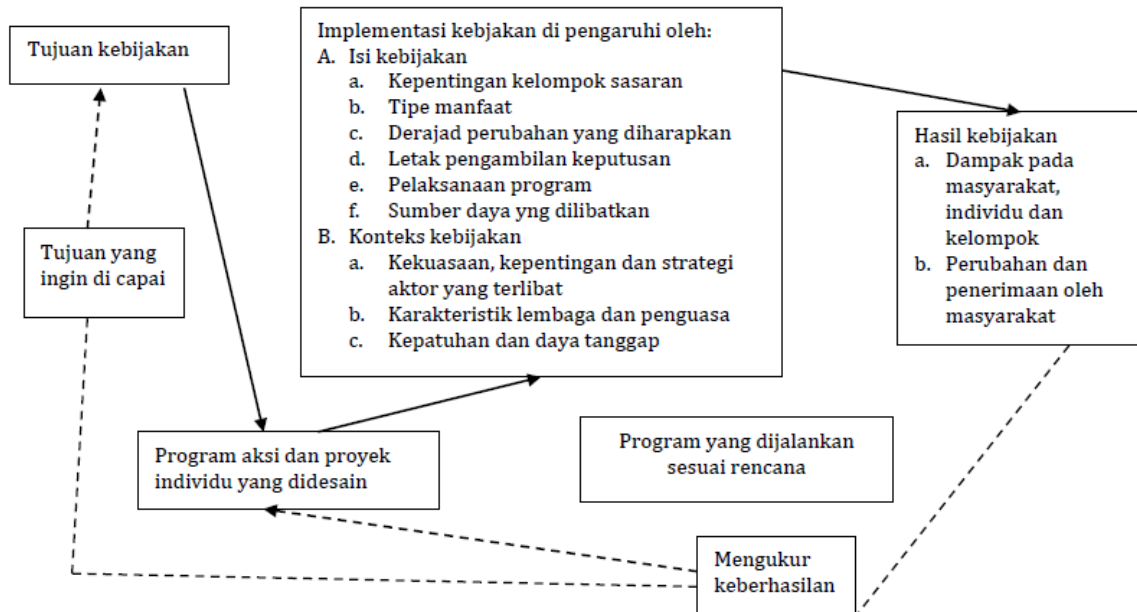
- a. Kognisi, yaitu sejauh mana pemahaman pelaksana terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangat penting bagi aparat pelaksana. Implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif jika nilai yang mempengaruhi sikap pelaksana berbeda dengan nilai yang dipercayai pembuat kebijakan. Implementasi program tidak akan efektif jika pelaksana kebijakan mengalami ketidakmampuan administratif, yaitu tidak mampu menanggapi kebutuhan dan harapan masyarakat.
- b. Arah dan tanggapan pelaksana, yaitu sikap pelaksana kebijakan yang meliputi penerimaan, tidak berpihak, maupun penolakan.
- c. Intensitas tanggapan pelaksana.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Edward III berpandangan bahwa untuk mengatur prosedur kerjadian antara para implementor diperlukan adanya *Standart Operating Procedure* (SOP), terlebih jika pihak yang terlibat dalam implementasi program lebih dari satu institusi. Kemudian ia menegaskan bahwa jika dalam implementasi kebijakan terdapat banyak program dan banyak institusi yang terlibat untuk mencapai tujuan, maka fragmentasi juga diperlukan.

## 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 8.3** Pendekatan Grindle

### 1. *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Tingkat keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan atau program. Kebijakan akan mendapat penolakan dari kelompok sasaran dan implementor jika kebijakan tersebut tidak populis, mengandung kontroversi, dan menginginkan perubahan besar. Karena mereka merasa bahwa kebijakan tersebut sulit dilaksanakan atau bahkan merugikan. Grindle mengemukakan bahwa beberapa isi kebijakan dapat mempengaruhi implementasi, antara lain sebagai berikut.

#### a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program

Implementasi kebijakan akan lebih mudah jika tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak. Hal ini karena tidak adanya kelompok kepentingan yang dirugikan sehingga tidak menimbulkan perlawanan. Misalnya jenis kebijakan redistribusi yang dikemukakan oleh Ripley dan Lowie.

#### b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan

Implementasi kebijakan akan lebih mudah jika memiliki manfaat kolektif yang diberikan terhadap banyak orang. Hal ini karena kelompok sasaran atau masyarakat tentu akan memberikan dukungan.

#### c. Jangkauan perubahan yang diinginkan

Implementasi kebijakan akan semakin sulit jika perubahan yang diharapkan semakin besar dan luas. Misalnya, Presiden Republik Indonesia telah berulang kali membuat kebijakan antikorupsi dan berbagai badan pemeriksa, namun Indonesia tetap saja menjadi negara yang memiliki tingkat korupsi tertinggi di dunia. Hal ini karena kebijakan tersebut tidak diimplementasikan dengan konsekuen namun menuntut banyak perubahan perilaku. Isi kebijakan terkait sanksi tidak dilakukan secara konsisten sehingga kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi.

#### d. Kedudukan pengambil keputusan

Implementasi kebijakan akan semakin sulit jika kedudukan pengambil keputusan semakin tersebar, baik secara organisatoris maupun secara geografis. Permasalahan tersebut seringkali terjadi dalam implementasi kebijakan yang melibatkan banyak instansi.

#### e. Pelaksana program

Tingkat keberhasilan implementasi kebijakan semakin tinggi jika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang sesuai dengan kebutuhan kebijakan.

f. Sumber daya yang disediakan

Implementasi kebijakan akan lebih mudah jika ketersediaan sumber daya memadai. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya fasilitas, sumber daya informasi, dan lain-lain.

2. *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Tingkat keberhasilan implementasi juga dipengaruhi oleh konteks implementasi, karena implementor tetaplah pihak yang menentukan output implementasi meskipun suatu kebijakan itu mudah dan mendapat dukungan dari kelompok sasaran. Tindakan implementor dalam melaksanakan kebijakan dipengaruhi oleh karakter karena implementor merupakan individu yang tidak terlepas dari keinginan untuk mencapai kepentingan, aspirasi, dan kepercayaan pribadi. Implementor mungkin saja melakukan pembelokan sesuatu dari yang telah ditentukan saat mengimplementasikan kebijakan demi mencapai kepentingan pribadi, sehingga tujuan kebijakan yang sebenarnya mereka jauhkan. Grindle mengemukakan bahwa untuk mencapai keberhasilan implementasi terdapat konteks yang mempengaruhi, antara lain sebagai berikut.

a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

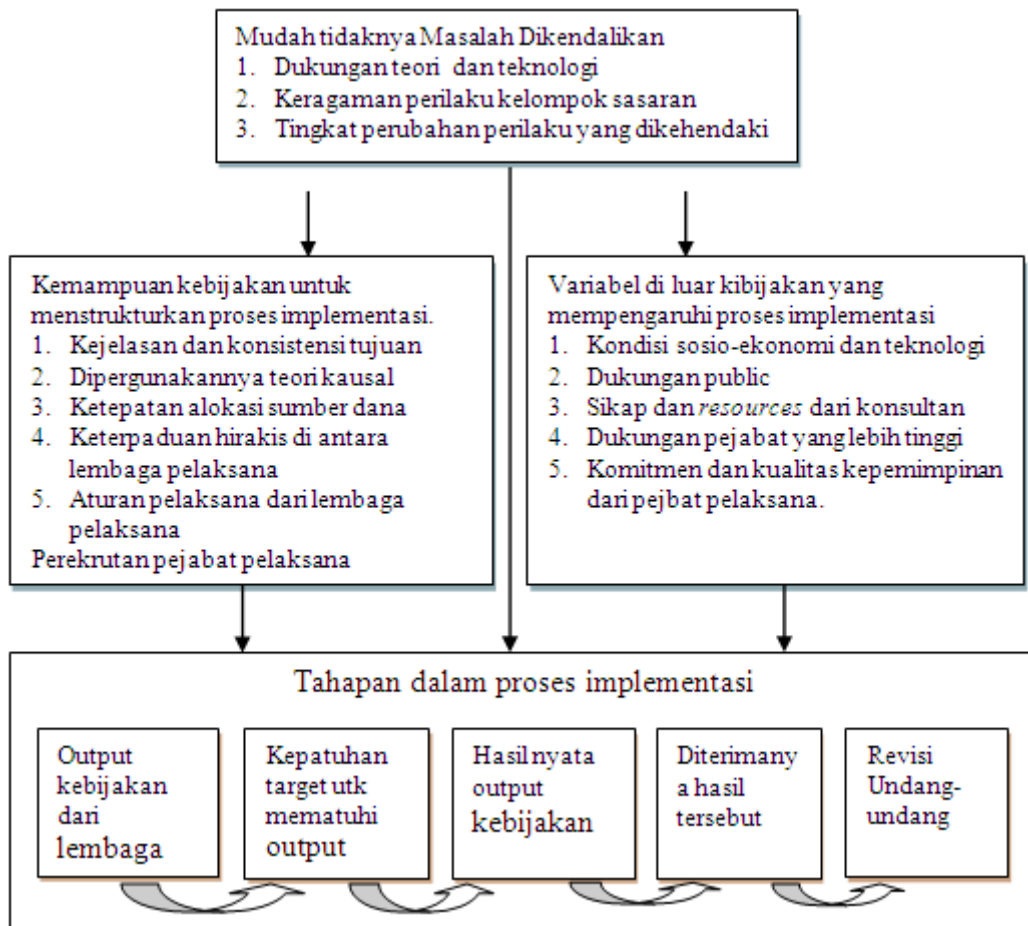
Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh strategi, sumber daya, dan kekuasaan implementor. Suatu kekuatan politik akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan dalam implementasi agar memperoleh output apabila mereka memiliki kepentingan atas suatu program.

b. Karakteristik lembaga

Konflik dapat timbul dalam implementasi suatu program jika terdapat pengaruh terhadap kepentingan. Penyelesaian konflik yang diselesaikan dengan strategi mengenai siapa mendapatkan apa secara tidak langsung dapat menjadi petunjuk mengenai ciri-ciri lembaga yang menjadi implementor.

8. Pendekatan Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Mazmanian dan Sabatier mengemukakan pendekatan kerangka analisis implementasi. Mereka menjelaskan bahwa analisis implementasi kebijakan memiliki peran penting yaitu mengidentifikasi pencapaian tujuan implementasi dipengaruhi oleh variabel-variabel. Variabel-variabel tersebut dibagi menjadi tiga unsure besar, yang dapat dilihat pada gambar berikut.



**Gambar 8.4** Pendekatan Mazmanian Sabatier

1. Tingkat kemudahan dan kesulitan dalam mengendalikan, yang meliputi :
  - a. Kesulitan teknis.
  - b. Perilaku kelompok sasaran yang bervariasi.
  - c. Persentase perbandingan antara kelompok sasaran dengan jumlah penduduk.
  - d. Area yang diharapkan untuk perubahan perilaku.
2. Kebijakan mampu untuk mengorganisasikan proses implementasi secara, yang meliputi :
  - a. Tujuan yang jelas dan konsisten.
  - b. Menggunakan teori kausal yang memadai.
  - c. Alokasi anggaran yang tepat.
  - d. Institusi-institusi pelaksana yang memiliki keselarasan hierarki.
  - e. Institusi pelaksana dalam mengeluarkan aturan-aturan.
  - f. Pejabat pelaksana dalam melakukan rekrutmen.
  - g. Pihak luas yang diberikan akses secara formal.
3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, yang meliputi:
  - a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
  - b. Dukungan publik.
  - c. Kelompok dalam memberikan sikap dan sumber daya.
  - d. Pejabat tingkat atas dalam memberikan dukungan.
  - e. Pejabat pelaksana yang memiliki kemampuan dan komitmen kepemimpinan.



4. Tahap-tahap dalam proses implementasi, yaitu:
  - a. Institusi-institusi pelaksana dalam memperoleh output kebijakan.
  - b. Output kebijakan yang dipatuhi oleh kelompok sasaran.
  - c. Kebijakan memiliki output yang berdampak secara nyata.
  - d. Dampak output kebijaksanaan sebagai dipersasi.
  - e. Memperbaiki undang-undang secara mendasar.

#### **8.2.4 Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan memiliki berbagai pendekatan, berkaitan dengan permasalahan, sumber daya, lingkungan, metode, implementor, maupun tingkat keberagaman yang dihadapi di masyarakat. Implementasi kebijakan publik dapat dikendalikan oleh implementor, sehingga sumber daya manusia memiliki peranan penting. Terdapat tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi (Mazmanian dan Sabatier, 1983), yang meliputi sebagai berikut :

1. Karakteristik Masalah
  - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Terdapat beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, namun di sisi lain terdapat pula masalah sosial yang sulit dipecahkan. Misalnya persediaan BBM berkurang atau kenaikan harga minyak goreng mudah dipecahkan. Sedangkan persoalan pengangguran, kemiskinan, korupsi, dan sebagainya sulit dipecahkan. Oleh karena itu, mudah atau tidaknya implementasi suatu program dipengaruhi oleh sifat masalah.
  - b. Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Apabila kelompok sasaran suatu program bersifat homogen maka implementasi akan relatif lebih mudah. Sebaliknya, apabila kelompok sasaran suatu program bersifat heterogen, maka implementasi akan relatif lebih sulit karena terdapat perbedaan tingkat pemahaman pada setiap anggota kelompok sasaran.
  - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Apabila sasaran sebuah program mencakup semua populasi maka akan relatif lebih sulit. Sebaliknya, apabila kelompok sasaran sebuah program tidak terlalu besar maka relatif lebih mudah diimplementasikan.
  - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program akan lebih mudah diimplementasikan jika tujuannya adalah memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif daripada yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Misalnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.
2. Karakteristik Kebijakan
  - a. 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.
  - b. Sejauh mana kebijakan tersebut didukung oleh teori. Kebijakan akan bersifat konsisten dan kredibel jika memiliki dasar teoretis, meskipun perlu adanya variasi pada beberapa lingkungan sosial.
  - c. 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.
  - d. Sejauh mana antar instansi pelaksana terdapat dukung dan keterpaduan. Penyebab utama kegagalan dalam implementasi program adalah instansi yang terlibat kurang berkoordinasi baik secara vertikal maupun horizontal.
  - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Salah satu penyebab terjadinya kasus korupsi di Indonesia adalah tingkat komitmen aparat dalam melaksanakan tugas masih rendah.
  - g. Sejauh mana partisipasi yang dapat diakses oleh kelompok-kelompok eksternal dalam implementasi kebijakan. Program akan didukung oleh masyarakat apabila masyarakat tersebut diberikan peluang yang luas untuk terlibat. Dan begitu pula sebaliknya, program cenderung tidak mendapat dukungan apabila masyarakat tidak diberikan peluang untuk terlibat. Apabila masyarakat hanya menjadi penerima program, maka masyarakat akan merasa tereliminasi atau terkucilkan.
3. Lingkungan Kebijakan
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan perkembangan teknologi. Program pembaruan akan lebih mudah diterima oleh masyarakat yang terbuka dan modern daripada masyarakat yang tertutup dan tradisional. Perkembangan teknologi modern juga akan membantu dalam proses sosialisasi dan implementasi program untuk mencapai keberhasilan.
  - b. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Dukungan publik biasanya mudah didapatkan apabila kebijakan memberikan keuntungan. Sebaliknya, dukungan publik akan berkurang jika kebijakan tidak menguntungkan, misalnya kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) atau kenaikan pajak.
  - c. Sikap kelompok pemilih. Terdapat sikap kelompok pemilih yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dalam masyarakat, yang meliputi sebagai berikut :
    - 1) Kelompok pemilih dapat mempengaruhi terjadinya perubahan terhadap keputusan yang dibuat oleh institusi pelaksana dengan melakukan intervensi yang disampaikan melalui komentar-komentar.
    - 2) Kelompok pemilih secara tidak langsung dapat mempengaruhi institusi pelaksana dengan menyampaikan kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja institusi pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan pada badan legislatif.
  - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari para implementor. Variabel yang paling penting adalah komitmen dan keterampilan para implementor untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh kebijakan dengan mempertimbangkan skala prioritas diantara tujuan-tujuan tersebut.

### 8.2.5 Model Bottom Up

Peran aktor dan unsur lain yang tidak jelas pada model *top-down* mendapatkan banyak kritikan, sehingga model *bottom-up* mengemukakan reaksi terhadap permasalahan tersebut. Model *bottom-up* merupakan model *multi-aktor* yang memberikan pembelaan terhadap desentralisasi, privatisasi, dan self-governance. Para ilmuwan yang membela model ini meminta agar pemerintah pusat memberikan sumber daya yang lebih banyak sebagai bentuk perhatian terhadap masalah yang dihadapi oleh aktor lokal. Aktor lokal saling bertukar tujuan dan kepentingan personal sehingga *governance* dianggap sebagai proses politik yang esensial (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar-benar dipraktikkan dalam pendekatan Great Society dan New Federalism selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan Bottom-Up karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari agent central. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan Top-Down, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik.

Model bottom-up dikembangkan oleh beberapa ahli, diantaranya Michael Lipsky (1971), Richard Elmore (1979), serta Benny Hjern & David O'Porter (1981). Berikut kritik mereka terhadap model top-down yang melatarbelakangi munculnya model bottom-up.

#### 1. Model Lipsky (1971)

Lipsky (1971) meninjau tentang hubungan antara implementor dengan masyarakat di lapangan. Respon implementor di tingkat lapangan dalam menghadapi tuntutan pekerjaan dilakukan dengan berbagai macam cara, sehingga meskipun implementor memahami tuntutan itu dengan baik, efek merugikan akan tetap timbul, misalnya kinerja dan respon pemerintah yang buruk di mata warga. Jika warga menganggap bahwa permintaan itu penting dan terdapat interaksi diantara perwakilan-perwakilan yang mungkin menimbulkan konsekuensi penting bagi kehidupan mereka, maka dapat disimpulkan bahwa usulan desentralisasi kekuasaan telah didukung. Pandangan ini menekankan pada perubahan lingkungan kerja para implementor di lapangan secara fundamental, meskipun dengan berbagai macam manfaat dan kesulitan yang ditemui. Lipsky dan Wetherley melakukan studi di negara bagian Massachusetts, kemudian mereka merekomendasikan bahwa untuk menempuh implementasi yang efektif bukan bergantung pada kontrol orang, melainkan manusia dianggap sebagai mata rantai dalam garis komando. Elmore berpendapat bahwa pembuat kebijakan perlu menyadari kebijakan yang paling baik untuk diimplementasikan adalah dengan mempertimbangkan *backward mapping* permasalahan dan kebijakan. Hal ini untuk karena perilaku menjadi dasar ketentuan manusia dalam mendefinisikan kesuksesan. Kesuksesan semakin sulit dipertahankan jika dihadapkan dalam proses implementasi, sehingga hal itu bukanlah sekadar pemenuhan sebuah asumsi pemetaan maju atau pendekatan top-down (Parson, 2008).

## 2. Elmore (1979)

Kebijakan publik pada hakikatnya diimplementasikan oleh organisasi-organisasi publik yang besar (Elmore dalam Hill 1993). Sehingga dalam analisis kebijakan, pengetahuan mengenai organisasi menjadi unsure yang sangat penting. Hakikat kebijakan dan alasan implementasi kebijakan sesungguhnya tidak dapat dipastikan jika sebagian besar fungsi organisasi tidak diketahui. Elmore berpendapat bahwa sesungguhnya analisis implementasi dipusatkan pada pengetahuan organisasi, maka kita sesungguhnya berupaya menjadikan pengetahuan organisasi sebagai suatu yang bermanfaat terhadap analisis. Terdapat empat model organisasi yang dikembangkan oleh Elmore yang menggambarkan terkait sebagian besar pemikiran pada permasalahan implementasi. Model-model tersebut adalah: 1) Model manajemen sistem, 2) Model proses birokrasi, 3) Model pengembangan organisasi, 4) Model konflik dan tawar-menawar.

## 3. Benny Hjern & David Porter (1981)

Menurut Benny Hjern & David O'Porter (1981) mengemukakan bahwa serangkaian aktor dan organisasi yang terbentuk menjadi struktur institusional perlu dianalisis dalam implementasi. Terdapat banyak organisasi yang terlibat dalam sebuah program, baik organisasi lokal maupun nasional, organisasi publik maupun swasta, organisasi pekerja dan lain-lain. Program diimplementasikan oleh sekumpulan organisasi, bukan satu organisasi saja. Terdapat 4 langkah umum yang perlu diperhatikan oleh seorang analis dalam menggambarkan model bottom-up, yakni: 1) Mengidentifikasi bahwa proses pelayanan pada satu wilayah atau lebih melibatkan jejaring aktor, 2) Menganalisis tujuan, strategi, aktivitas, dan hubungan satu sama lain, 3) Mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah pada tingkat lokal, regional, dan nasional dengan cara mengembangkan teknik jejaring, dan 4) Memetakan jejaring aktor dari tingkat bawah ke tingkat atas yang sesuai dengan implementasi (Sabatier 1986).

Pendekatan Bottom-Up memiliki keunggulan yaitu dalam formulasi dan implementasi kebijakan menitik-beratkan pada jaringan kebijakan yang terbentuk dari hubungan formal dan informal. Subsistem kebijakan sangat berperan dalam proses kebijakan dimana terdiri dari para aktor yang berasal dari sektor publik maupun swasta. Hal ini berjalan dengan baik dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan dapat dikaji dari arah yang berbeda melalui pendekatan bottom-up, yaitu dari keputusan kebijakan ke masalah kebijakan sehingga semua aktor publik, swasta, serta lembaga-lembaga yang terlibat dalam masalah tersebut dapat diidentifikasi (Tjahjan, 2006).

Pendukung bottom-up mengemukakan bahwa hubungan antara pembuat dengan pelaksana kebijakan adalah yang paling penting. Model bottom-up merupakan suatu model yang menekankan bahwa

dalam penerapan kebijakan terdapat keleluasan saat implementasi di lapangan. Dalam pelaksanaan kebijakan, para profesional mempunyai peran yang penting. Model ini menekankan pada partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan, dengan mengerjakan sendiri atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan dan keinginan publik yang menjadi sasaran. Menurut Nugroho (2011) kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

### **8.2.6 Model Hybrid**

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

- a. implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984);
- b. implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky, 1984);
- c. implementasi sebagai policy action continuum (Lewis dan Flynn, 1978, 1979; Barret dan Fudge, 1981);
- d. implementasi sebagai sirkuler leadership (Nakamura dan Smallwood, 1980);
- e. implementasi sebagai hubungan inter-organisasi (Hjern dan Porter, 1981);
- f. implementasi dan tipe-tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982);
- g. implementasi sebagai hubungan antarorganisasi (Toole dan Montjoy, 1984);
- h. implementasi sebagai teori kontingensi (Alexander, 1985);
- i. implementasi sebagai analisis kasus (Pressman dan Wildavsky, 1973; Bullock dan M. Lamb, 1986);
- j. implementasi sebagai bagan subsistem kebijakan (Sabatier, 1986); dan
- k. implementasi sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994)

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier mengkombinasikan unit analisis Bottom-Up, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan Top-Down, yaitu kepedulian pada cara-cara di mana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan Top-Down dan Bottom-Up dikembangkan oleh Goggin. Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (state) adalah fungsi dari perangsang - perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (federal) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengaktifkan preferensi-preferensinya. Pilihan - pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi merupakan hasil bargaining antar unit - unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian, pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program - program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel Top-Down maupun Bottom-Up.

### **8.2.7 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan diukur dengan memperhatikan memperhatikan organisasi, variabel kebijakan, dan lingkungan (Grindle, 1980) dan (Quade, 1984). Jika kebijakan didasarkan pada pemilihan yang tepat, maka tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan optimal karena kontribusi dari

partisipasi masyarakat. Setelah kebijakan terpilih, organisasi pelaksana perlu ditentukan karena di dalamnya terdapat berbagai sumber daya dan kewenangan yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan. Selain itu, terdapat lingkungan kebijakan yang dapat berpengaruh secara positif maupun negatif. Apabila lingkungan memandang kebijakan merupakan sesuatu yang positif, maka akan berpengaruh pada keberhasilan implementasi karena dukungan positif yang diberikan oleh lingkungan tersebut. Namun apabila lingkungan memandang kebijakan merupakan sesuatu yang negatif, maka implementasi kebijakan berpotensi gagal karena adanya pertentangan sikap. Selain tiga aspek tersebut, hasil implementasi yang secara langsung menentukan dampak bagi masyarakat adalah kepatuhan kelompok sasaran. Terdapat tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12), antara lain :

1. Tingkat kepatuhan birokrasi terhadap level birokrasi yang lebih tinggi atau sebagaimana diatur dalam undang-undang.
2. Kegiatan yang lancar dan tidak ada masalah.
3. Semua program yang dilaksanakan dan dampak yang diperoleh sesuai dengan yang diarahkan.

Goggin et. al. (1990) menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan merupakan penyampaian informasi dari level lembaga yang lebih tinggi ke yang lebih rendah dan kinerjanya diukur berdasarkan variabel berikut ini :

1. Dorongan dan paksaan di tingkat pusat.
2. Kapasitas negara.
3. Dorongan dan paksaan di tingkat daerah.

Legitimasi dan kredibilitas menentukan besarnya variabel dorongan dan paksaan di tingkat pusat. Jika kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat semakin absah bagi pemerintah daerah, maka kredibilitas kebijakan tersebut semakin besar, dan begitu pula sebaliknya. Kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat diukur melalui unsur berikut :

1. Besaran dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan.
2. Bentuk kebijakan yang memuat, antara lain kejelasan kebijakan, frekuensi pelaksanaan, konsistensi pelaksanaan, dan diterimanya pesan secara benar.

Variabel kapasitas negara dapat diukur dengan sejauhmana wewenang yang dimiliki oleh organisasi pelaksana mampu dimanfaatkan, sejauhmana hubungan dengan struktur birokrasi yang ada, dan mengkoordinasikan 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:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan.
2. Sumber kebijakan.
3. Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana.
4. Komunikasi antarorganisasi yang berkaitan dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan.
5. Sikap para pelaksana.
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Proses implementasi kebijakan dapat dikatakan ideal apabila timbul suatu tekanan yang diikuti dengan tindakan transaksi sebagai akibat dari interaksi dan reaksi antara organisasi pelaksana,

kelompok sasaran, dan faktor lingkungan (Quade, 1984). Transaksi tersebut menimbulkan adanya umpan balik yang dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi pada perumusan kebijakan berikutnya apabila pembuat kebijakan membutuhkan. Dalam menganalisis implementasi kebijakan, terdapat empat variabel yang perlu dikaji, antara lain:

1. Kebijakan yang diharapkan, yaitu pola interaksi yang diharapkan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan.
2. Kelompok target, yaitu subjek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subjek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya.
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan.
4. 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). Menurutnya, 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:

1. Mudah atau sulitnya dikendalikan masalah yang digarap.
2. Kemampuan kebijakan untuk menyistematiskan proses implementasinya.
3. 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 :

1. Kejelasan dan konsistensi tujuan.
2. Ketepatan alokasi sumber daya.
3. Keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana.
4. Aturan keputusan dari badan pelaksana.
5. Rekrutmen pejabat pelaksana.
6. Akses formal pihak luar.

Variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi dalam Keban (2007:16), mencakup:

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
2. Dukungan publik.
3. Sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok.
4. Dukungan dari pejabat atasan.
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Adapun variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi, mencakup:

1. Output kebijakan badan pelaksana.
2. Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan.
3. Dampak nyata output kebijakan.
4. Dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan.
5. Perbaikan.

## Instrumen Efektivitas Implementasi Kebijakan

Dalam pelaksanaan program atau kegiatan sebuah organisasi sangat perlu untuk mengukur atau mengetahui sejauh mana langkah efisiensi dilakukan dalam organisasi tersebut. Keberhasilan organisasi pada umumnya diukur dengan konsep efektivitas, namun banyak terdapat perbedaan dari para pakar yang menggunakannya. Sebab utamanya adalah tidak adanya kesamaan pendapat karena banyaknya ukuran efektivitas yang dapat digunakan.

Efektivitas Implementasi Kebijakan Menurut Riant Nugroho (2012:107)

### 1. Kebijakan yang tepat

Kebijakan yang tepat merupakan sejauh mana kebijakan dapat menyelesaikan permasalahan yang ada, terdapat kesesuaian antara rumusan kebijakan dengan karakter masalah, serta dibuat oleh lembaga berwenang yang memiliki kesesuaian dengan karakter kebijakan.

### 2. Pelaksanaan yang tepat

Pemerintah bukanlah aktor tunggal dalam implementasi kebijakan, karena lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat atau swasta, serta privatisasi. Pemerintah sebaiknya menyelenggarakan kebijakan yang bersifat monopoli. Sedangkan kerjasama pemerintah dan masyarakat dapat dilakukan pada kebijakan yang bersifat pemberdayaan. Masyarakat dapat menyelenggarakan kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan.

### 3. Target yang tepat

Terdapat tiga hal terkait target yang tepat, yaitu 1) target sesuai dengan yang telah direncanakan, tidak tumpang tindih dan tidak bertentangan dengan dengan kebijakan lain. 2) target tersebut dalam kondisi siap atau tidak. 3) implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

### 4. Lingkungan yang tepat

Terdapat dua lingkungan yang menentukan dalam implementasi kebijakan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas opini publik, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan; interpretive institution yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan; individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

### 5. Proses yang tepat

Terdapat tiga proses yang secara umum ada dalam implementasi kebijakan publik, antara lain :

- a. *Policy acceptance*. Terdapat perbedaan di antara publik dan pemerintah dalam memahami kebijakan. Kebijakan dipahami oleh publik sebagai aturan yang diperlukan untuk masa depan, sedangkan pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- b. *Policy adoption*. Publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan yang diperlukan untuk masa depan, sedangkan pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- c. *Strategic readiness*. Publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Efektivitas implementasi program Bryant dan White dalam Samodra Wibawa, dkk (1994:65)

1. Waktu pencapaian.
2. Tingkat pengaruh yang digunakan.
3. Perubahan perilaku manusia.
4. Pelajaran yang diperoleh dari pelaksanaan proyek
5. Tingkat kesadaran manusia akan kemampuan dirinya

### **8.2.8 Implementasi Kebijakan Program Beras Miskin (Raskin) di Desa Kejapanan Kecamatan Gempol Kabupaten Pasuruan**

Implementasi kebijakan program beras miskin (Raskin) di Desa Kejapanan dilakukan dalam lima tahap, yaitu : 1) pembayaran, 2) penyaluran raskin, 3) pengaduan, 4) monitoring dan evaluasi. Setiap awal tahun bersama camat, seluruh petugas raskin Desa Kejapanan melakukan musyawarah guna menentukan Rumah Tangga Sasaran (RTS). RTS dipilih melalui beberapa kriteria yakni kondisi rumah yang sudah tidak layak huni, kepala rumah tangga perempuan, jumlah anggota keluarga yang banyak, janda dan pendapatan keluarga dibawah rata-rata minimum (UMR). Namun realita dilapangan tidak demikian, banyak warga yang tergolong mampu mendapatkan raskin dan warga yang tergolong miskin tidak terdaftar dalam daftar RTS. Hal tersebut terjadi karena banyak warga yang tergolong mampu ingin mendapatkan raskin sebagai beras campuran disebabkan harga raskin yang murah sedangkan para RTS yang terdaftar dalam penerima raskin tidak mampu membeli beras sebanyak 15 kilogram karena bagi para RTS uang untuk membeli beras 15 kilogram sangat berarti sehingga mereka hanya mampu membeli 5 kilogram saja lalu banyak warga miskin tidak masuk daftar penerima raskin lantaran pendataan yang dilakukan petugas kurang maksimal. Jika dilihat berdasarkan disposisi petugas terlihat bahwa disposisi pegawai terbilang kurang baik. Para petugas membiarkan warga tergolong mampu mendapatkan raskin sedangkan warga tergolong miskin tidak mendapatkan raskin jelas melenceng dari tujuan program raskin selama ini. Hal tersebut dipengaruhi oleh sikap dari kejujuran dan tanggung jawab petugas dalam pelaksanaan program yang seharusnya bertindak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Harga raskin di Desa Kejapanan ialah Rp 2.000,- per kilogram sedangkan ketentuan pusat untuk harga raskin ialah Rp 1.600,- per kilogram. Harga Rp 2.000,- tersebut sudah termasuk uang transportasi dan kantong plastik. Pihak RTS merasa keberatan jika harus membayar raskin sebanyak 15 kilogram. Hal tersebut jelas memberatkan para RTS, pasalnya bagi para RTS uang Rp 30.000,- untuk membayar raskin sangat berharga sehingga RTS hanya mampu membayar beras sebanyak 5 kilogram saja. Komunikasi yang terjalin antar petugas dan warga terbilang baik terbukti bahwa para petugas mendengar keluhan para RTS dan tidak mempermasalahkan hal tersebut.

Penyaluran raskin dilakukan setiap raskin turun yakni 1 bulan sekali, penyaluran dilakukan setiap kepala dusun lalu beras akan disalurkan kepada RTS. Beras yang diterima terkadang berkualitas buruk dikarenakan masa simpan yang lama dan cuaca yang tidak menentu. Hal tersebut membuat para RTS terkadang enggan menerima raskin seharusnya pengecekan dilakukan dengan teliti agar beras yang diterima RTS benar-benar berkualitas baik karena sesuai ketentuan jika beras berkualitas buruk maka pihak desa wajib mengembalikan beras melalui satker raskin dan akan ditukar dengan beras yang bermutu baik. Sumber daya ekonomi yaitu beras tergolong buruk diposisi pegawai dalam hal pengecekan juga kurang baik karena dilakukan secara asal-asalan mengakibatkan RTS tidak puas terhadap program raskin. Petugas raskin kurang memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya yang seharusnya lebih memperhatikan dan melakukan pengecekan secara sungguh-sungguh. Sehingga, kejadian yang telah dijelaskan diatas dapat dihindari.



Sistem pengaduan dalam program raskin dilakukan secara konvensional, artinya dilakukan secara tatap muka antara masyarakat atau khalayak luar dengan petugas. Namun terkadang petugas tidak ada di tempat sehingga membuat para RTS mengalami kesulitan dan bingung kemana harus mengadu. Dalam hal ini, petugas raskin juga tidak pernah mengunjungi masyarakat. Pihak desa semestinya menyiapkan wadah bagi RTS, baik berupa nomor telpon maupun tempat khusus bagi warga ingin berpendapat tentang program raskin. Keluh kesah yang dirasakan RTS tidak sampai ke telinga petugas karena tidak dapat menyampaikan pendapat kepada petugas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa antara RTS dengan petugas mengalami komunikasi yang kurang harmonis.

Bidang kesejahteraan rakyat (kesra) Kecamatan Gempol selaku tim monev berkewajiban mengawasi implementasi program raskin di setiap desa agar sesuai dengan ketentuan pemerintah pusat dan mencapai efektivitas. Namun tim monev belum optimal dalam melaksanakan tugasnya karena terdapat banyak penyimpangan yang dibiarkan terjadi tanpa ada penanganan. Komitmen tim monev dirasa tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam pedoman umum raskin tahun 2014. Jika tim monev memiliki komitmen yang kuat maka implementasi program raskin sesuai dengan ketentuan sehingga tujuan program akan terlaksana, selain itu RTS juga akan merasa puas dengan program raskin.

### **8.2.9 Implementasi Rekrutmen dan Seleksi Perangkat Desa di Kabupaten Sidoarjo**

Implementasi menurut Edward III dapat dilihat dari empat unsur, yaitu sumber daya, komunikasi, struktur birokrasi, dan disposisi. Sumber daya pada rekrutmen dan seleksi perangkat desa di Kabupaten Sidoarjo diawali dengan pembentukan panitia yang dipimpin oleh Kepala Desa melalui musyawarah. Panitia terdiri dari Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan tokoh masyarakat. Panitia merupakan orang yang berkompeten, memadai, telah memenuhi standar, dan menjalankan tugasnya dengan baik terkait membuat tata tertib, menyusun jadwal, menyusun RAB, menjaring bakal calon, menyeleksi, dan membuat berita acara bakal calon yang lolos. Panitia yang telah mendapatkan persetujuan dari Kepala Desa mendapatkan undangan dari Kecamatan untuk mendapatkan sosialisasi, pengarahan serta pembahasan terkait server untuk pelaksanaan seleksi calon perangkat desa. Pihak yang bertindak sebagai fasilitator adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Sidoarjo yaitu mensosialisasikan tentang regulasi yang baru, serta pihak ketiga yang terlibat. DPMD Kabupaten Sidoarjo menawarkan dan memudahkan pihak desa dengan adanya Badan Kepegawaian Negara (BKN) sehingga seleksi perangkat desa dapat terlaksana dengan lebih transparan. Pihak Desa hanya menunggu jadwal keluar dan tes seleksi secara online bagi peserta calon perangkat desa dilakukan di BKN secara gratis.

Struktur birokrasi dapat dilihat dari adanya standar operasional prosedur dan penyebaran tanggung jawab. Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi perangkat desa di Kabupaten Sidoarjo dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa bahwa mekanisme pengangkatan perangkat desa terdiri dari : 1) pembentukan panitia, 2) penjaringan, 3) penyaringan, dan 4) pelantikan. Terdapat beberapa perubahan terkait tata cara pelaksanaan rekrutmen dan seleksi perangkat desa di Kabupaten Sidoarjo yang meliputi pendaftaran, penjaringan, dan seleksi. Dimana proses pendaftaran dan penjaringan dilaksanakan di masing-masing desa dan proses seleksinya secara online dengan menggunakan komputer. Pada Kecamatan Tulangan, pihak ketiga berasal dari Universitas Negeri Surabaya (Unesa).

Disposisi merupakan sikap atau respon pelaksana terhadap implementasi kebijakan. Adanya rekrutmen dan seleksi perangkat desa dilatarbelakangi oleh akan adanya kekosongan jabatan. Empat bulan sebelum masa jabatan perangkat desa habis, kepala desa mengadakan musyawarah desa untuk membentuk panitia penjaringan dan seleksi calon perangkat desa. Untuk menjadi panitia terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu berasal dari Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan tokoh masyarakat yang mengikuti musyawarah dan mendapat persetujuan dari Kepala Desa. Panitia memiliki dedikasi, tanggungjawab, dan disiplin kerja yang baik terhadap amanat yang dipegang karena telah bekerjasama dalam pelaksanaan penjaringan dan seleksi calon perangkat desa sehingga dapat berjalan dengan lancar. Dalam rekrutmen dan seleksi perangkat desa, panitia taat terhadap tugas dan tata tertib, transparan dan tidak dapat dimanipulasi. Panitia desa melaksanakan rekrutmen, sedangkan Badan

Kepegawaian Negara (BKN) melaksanakan seleksi. Penjaringan calon perangkat desa dilakukan oleh panitia di masing-masing desa, kemudian pengumuman bagi peserta yang lolos administrasi tahap 1 dilakukan melalui surat edaran. Kemudian semua peserta yang lolos mendapatkan undangan untuk menghadiri rapat pengarahan dari panitia di kecamatan. Namun pihak kecamatan dan panitia di desa setuju untuk tidak melakukan tes seleksi online di BKN sesuai anjuran dari DPMD Kabupaten Sidoarjo melainkan dilakukan di masing-masing desa di Kecamatan Tulangan.

## 8.3 Penutup

### 8.3.1 Rangkuman

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Terdapat dua pendekatan dalam implementasi yaitu rasional top-down dan bottom-up. Pendekatan rasional top-down 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. Sedangkan pendekatan bottom-up memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Efektivitas implementasi dapat diukur melalui indikator waktu pencapaian, tingkat pengaruh yang digunakan, perubahan perilaku manusia, pelajaran yang diperoleh dari pelaksanaan proyek, dan tingkat kesadaran manusia akan kemampuan dirinya.

### 8.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan pendekatan top-down dalam implementasi kebijakan!
2. Jelaskan pendekatan bottom-up dalam implementasi kebijakan!
3. Jelaskan empat langkah umum yang harus dilakukan seorang analis kebijakan dalam model bottom-up!
4. Menurut pendapat saudara, model pendekatan manakah yang paling efektif untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan?
5. Sebut dan jelaskan empat unsur lingkungan kebijakan!

Jawaban

1. Pendekatan rasional top-down 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. 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.

2. Pendekatan bottom-up merupakan perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari agent central. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan Top-Down, pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik.

3. a. Mengidentifikasi jejaring aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dalam satu wilayah atau lebih.
  - b. Menanyakan tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak satu sama lain.
  - c. Mengidentifikasi keterlibatan aktor di tingkat lokal, regional, dan nasional dalam perencanaan, penganggaran, dan implementasi program pemerintah dan non pemerintah dengan mengembangkan teknik jejaring melalui kontak yang telah dijelaskan.
  - d. Melakukan pemetaan mengenai jejaring aktor dari pembuat kebijakan tingkat bawah sampai tingkat puncak yang sesuai dengan implementasi.
4. Berdasarkan model pendekatan yang telah dijelaskan terdapat perbedaan karakteristik, dimana masing-masing dapat disesuaikan dengan kondisi negara dan permasalahan yang ada. Menurut pendapat saya, tidak ada model yang secara umum paling efektif, namun implementor dapat menganalisis model mana yang sesuai dengan karakteristik wilayah dimana kebijakan itu diterapkan.
5. Lingkungan kebijakan meliputi :
    - a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
    - b. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan.
    - c. Sikap kelompok pemilih (constituency groups).
    - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

### 8.3.3 Daftar Pustaka

- Schroeder, A. D. (2001). Building Implementation Networks: Building Multi-Organizational, Multi-Sector Structures for Policy Implementation. Dissertation. Public Administration and Public Affairs, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Webster dalam Wahab. (2006). Kamus Besar Webster. Arena Kami 4 Desember 2013.
- Widodo, Joko. (2010). Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia.
- Pressman, J.L. and Wildavsky, (1973). Implementation. Barkley and Los Angeles : University of California Press.
- Hargrove, C. Erwin. (1975). The Missing Link : The Study of the Implementation of Social Policy. An Urban Institute Paper.
- Goggin, Malcolm L et al. (1990). Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation. USA : Scott, Foresmann and Company.
- Bardach, Eugene. (1977). The Implementation Game : What HapensAfter a Bill Become A Law. Massachusets : Second Printing Be MIT Press.
- Derthick, M. (1972). New Towns in Town. Why a Federal Program Failed. Washington, DC: Urban Institute.
- Van Meter, Donal dan Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process Conceptual Frame Work. Journal Administration and Society.
- Hood, C. Christopher. (1976). The Limit of Administration. John Willey & Son,.
- Lipsky, M.. (1980). Street-Level Bureaucracy.The Dilemmas of Individuals in the Public Service. New York : Russell Sage Foundation.

- Weatherley, R. and Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform. *Harvard Educational Review* 47: 171-197.
- Elmore, R.F. (1978). Organizational models of social program implementation, *Public Policy*, 26, (2), 185-228.
- Hjern, B. (1978). Implementation and network analysis. In IIM, Wissenschaftszentrum Berlin. Internat. Inst. of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Hjern, B. And D.O. Porter. (1981). Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*.
- Hjern, B. And C. Hull. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal Political Research*.
- Majone, Wildavsky. (1979). Implementasi sebagai penilaian.: Studi Implementasi [Online], 2 halaman. Tersedia : <http://www.laporanpenelitian.cc.co.html>
- Browne dan Wildavsky. 2004. (dalam Nurdin dan Usman,2004:70)
- Usman, Nurdin. (2002). Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Barret, S.M., dan Fudge, C. (1981). Examining the Policy-Action Relationship. London: Metuen Inc.
- Lewis, J. and R. Flynn. (1978). The Implementation of Urban and Regional Planning Policies: Final Report of A Feasibility Study for Department of The Environment. London: Oxford University Press.
- B. Ripley, Randall., & Franklin, Grace A. (1982). Bureucracy and Policy Implementation. Homewood: The Dorsey Press.
- Hughes, Owen E. (1994). Public Management And Administration, An Introduction. London: Martin Press.
- Bowen, E. R. (1982). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky by Peter L. Hupe First Published November 15, 2010 Research Article.
- Parsons, Wayne. (2014). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Jakarta: Kencana.
- Etzioni, Amitai. (1985). Organisasi-Organisasi Modern. Jakarta : UI-Press.
- Gross, N., J.B. Giacquinta dan M. Bernstein (1971). Implementation Organizational Innovations. New York: Harper and Ron.
- Agustino, L. (2006). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung : Alfabeta.
- Mazmanian, Daniel H., dan Sabatier, Paul A.. (1983). Implementation and Public Policy. New York : HarperCollins.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., and Koppenjan, J.F.M. (1997). Managing Complex Networks : Strategies For the Public Sector. London: Sage.
- Parsons, Wayne. (2008). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hill, Michael. (1993). The policy Process. New york: Harvester- Wheatsheaf.

- Sabatier, Paul. (1986). Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research. *Journal of Public Policy* 6.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Nakamura, Robert. T dan Frank Smallwood. (1980). *The Policics of Policy Implementation*. New York : St Martin Press.
- O'Toole Jr. and Montjoy. (1984). Intereorganizational Policy Implementation : A Theoretical Persfective, *Public Administration Review*, 44 (6): 491-503.
- Alexander, L. (1985). Successfully Implementing Strategic Decision. *Long Range Planning*. 18: 91-97.
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey : Princnton University Press.
- Quade, E.S. (1984). *Analysis For Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishers.
- Goggin, Malcolm L et al. (1990). *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott. USA : Foresmann and Company.
- Ripley, Ronald Band Grace A. Franklin. (1986). *Policy Implementation and Bereaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Wahab, S. A. (1991). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, Y. T. (2007). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Nugroho D, Riant. (2012). *Public Policy*. Jakarta:Gamedia.
- Wibawa, Samodra. (1994). *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.

# BAB 9

## MONITORING DAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

### 9.1 Pendahuluan

#### 9.1.1 Deskripsi Singkat

Urgensi Monitoring dan Evaluasi Kebijakan pada studi Kebijakan Publik dapat dilihat sisi proses pembuatan kebijakan dan analisis kebijakan. Dari sisi proses pembuatan kebijakan, monitoring dan evaluasi merupakan tahapan selanjutnya setelah tahap implementasi. Sedangkan dari sisi analisis kebijakan, monitoring dan evaluasi merupakan dua metode dari lima metode yang ada. Metode monitoring digunakan untuk mengetahui keluaran kebijakan yang diperoleh atau yang nyata. Sementara itu, metode evaluasi digunakan untuk mengetahui kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan (policy performance) itu sendiri merupakan tautan antara keluaran kebijakan (policy outputs) dan hasil kebijakan (policy outcomes).

Akhir-akhir ini tahap atau metode monitoring dan evaluasi menjadi sangat dibutuhkan. Berbagai instansi, baik publik maupun privat intens menggunakan kedua tahap atau metode ini. Keduanya digunakan untuk mengecek outputs, outcomes, performances dari setiap individu, program, atau organisasi. Dengan demikian, pembelajaran mata kuliah ini menjadi satu keniscayaan. Bagi mereka yang berprofesi sebagai *policy analyst*, *policy maker*, *implementator*, *executor*, *evaluator*, dan yang tertarik melakukan monitoring dan evaluasi sangat tepat mempelajari dan mendalami materi kuliah ini.

#### 9.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Publik.

#### 9.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Monitoring
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Pemantauan Hasil-Hasil Kebijakan
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Evaluasi
4. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Model Evaluasi Kebijakan
5. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan
6. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Dimensi Evaluasi
7. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Studi Evaluasi Kebijakan
8. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik
9. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Evaluasi Hasil dan Dampak Kebijakan
10. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Analisis Dampak Kebijakan
11. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Perubahan dan Terminasi Kebijakan

## 9.2 Pembahasan

### 9.2.1 Monitoring

#### 1. Pengertian Monitoring

Monitoring atau pemantauan merupakan kegiatan dengan berbagai tahapan analisis untuk menghasilkan data sebagai informasi terkait penyebab dan resiko dari sebuah kebijakan publik (Dunn, 2017). Monitoring bisa dijelaskan adanya korelasi antara implementasi dan hasil yang dicapai. Monitoring bertujuan untuk memberikan petunjuk dalam sebuah pernyataan, oleh karena itu monitoring menetapkan pernyataan-pernyataan tentang kondisi *real* yang mengandung kebenaran tentang kebijakan publik. Pernyataan tersebut bisa secara faktual dan nilai saling bergantung satu sama lain dan menunjukkan sifat yang dinamis. Premis nilai hanya dijadikan dasar untuk rekomendasi dan evaluasi yang tegas. Setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan maka monitoring menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan (Dunn, 2017).

Monitoring dapat menjadi sumber informasi terkait implementasi, sebab dan akibat dari kebijakan publik dengan menggunakan prosedur analisis kebijakan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa monitoring merupakan cara untuk membuat pernyataan yang bersifat penjelasan (*designative claims*) mengenai kebijakan di waktu lampau maupun sekarang. Monitoring menghasilkan kesimpulan yang jelas selama dan setelah kebijakan diadopsi serta diimplementasikan (*ex post facto*).

#### 2. Peran dan Fungsi Monitoring dalam Analisis Kebijakan

Monitoring memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Ketika situasi masalah timbul saat transformasi tindakan kebijakan menjadi informasi tentang hasil kebijakan melalui monitoring, situasi masalah (sistem dari berbagai masalah yang saling tergantung) tersebut ditransformasikan melalui perumusan masalah ke dalam suatu masalah kebijakan. Monitoring setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yaitu:

1. Kepatuhan, yakni monitoring berguna untuk mengawasi kesesuaian antara tindakan dari para pelaku kebijakan (pelaksana program, staf, dan lain-lain) dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh para legislator.
2. Pemeriksaan, yaitu monitoring membantu mengawasi distribusi sumberdaya dan pelayanan untuk kelompok sasaran maupun konsumen memang telah tepat sasaran.
3. Akuntansi, yakni monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah kebijakan publik diimplementasikan dari waktu ke waktu.
4. Eksplanasi, yaitu monitoring yang menjelaskan penyebab adanya perbedaan hasil kebijakan dan program dengan mengumpulkan informasi yang dapat dijadikan sebagai panduan kebijakan dan kegiatan yang berguna tentang bagaimana dan mengapa kegiatan itu dilakukan.

Data yang digunakan dalam memonitor kebijakan harus bersifat saling terkait antara masalah yang sedang dihadapi, valid, serta kredibel. Kredibel berarti bahwa dalam mendapatkan informasi harus dilakukan dengan observasi secara cermat. Valid atau sah artinya bahwa informasi tersebut benar-benar memberitahu kita tentang apa yang kita butuhkan. Sebagian informasi bersifat umum, misalnya tentang karakteristik penduduk, karakteristik ekonomi. Sebagian lagi bersifat khusus, yakni mengenai suatu wilayah, kota, dan sub populasi lain dalam masyarakat. Informasi dapat diperoleh dari berbagai sumber. Pada umumnya informasi diperoleh dari dokumen suatu instansi atau badan terkait berupa buku, monograf, artikel, dan laporan tertulis dari para peneliti. Bila data dan informasi tidak tersedia pada sumber di atas, monitoring perlu dilakukan dengan kuesioner, wawancara, dan observasi lapangan.

### 3. Jenis-Jenis Hasil Kebijakan

Terdapat dua jenis dalam memantau hasil kebijakan, yaitu keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah sumberdaya, barang, atau layanan yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima. Sebaliknya dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Perlu diperhatikan bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima akibat dari dampak positif dan negatif dari kebijakan. *Beneficiaris* atau kelompok yang terkena kebijakan merupakan individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program. Sedangkan penerima adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut. Tindakan kebijakan sebelumnya perlu dilihat kembali untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan.

Tindakan kebijakan secara umum mempunyai dua tujuan utama, yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu. Sedangkan tindakan alokasi adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang, waktu, personil dan alat. Tindakan kebijakan dapat pula dikategorikan lebih lanjut menjadi masukan kebijakan dan proses kebijakan. Masukan kebijakan adalah sumberdaya menyangkut waktu, uang, personil, alat, dan material yang dipakai untuk menghasilkan keluaran dan dampak. Proses kebijakan adalah tindakan organisasional dan politis yang menentukan transformasi dari masukan kebijakan menjadi keluaran dan dampak kebijakan.

### 4. Tujuan dari Monitoring

1. Menjaga kesesuaian antara tujuan dan sasaran dengan kebijakan yang sedang diimplementasikan.
2. Dapat mengurangi resiko dengan menentukan kesalahan sedini mungkin.
3. Hasil monitoring dapat dijadikan sebagai rekomendasi dan acuan dalam melakukan tindakan perubahan terhadap kebijakan.

### 5. Metode Monitoring

Dalam rangka melaksanakan pemantauan atau monitoring dibutuhkan data dan informasi untuk melakukan *assessment* terhadap jalannya pelaksanaan kebijakan. Informasi diperoleh melalui metode atau teknik sebagai berikut :

1. Teknik Dokumentasi, bersumber dari laporan kegiatan, baik dalam bentuk laporan tahunan, laporan semester, dan laporan bulanan.
2. Teknik Survei, sebelum melakukan survei harus menyiapkan seperangkat instrumen pertanyaan yang bertujuan untuk menjangkau data dari stakeholders, terutama kelompok sasaran.
3. Teknik Observasi Lapangan, bertujuan untuk meyakinkan dalam membuat penilaian tentang proses kebijakan dengan cara mengamati data empiris di lapangan.
4. Teknik Wawancara, pedoman wawancara perlu dipersiapkan untuk menggali data dari para stakeholder terkait dengan aspek-aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan.
5. Mix Method, bisa dilakukan dengan menggabungkan antara teknik dokumentasi, survei, observasi, wawancara. Bisa menggunakan dua metode, tiga metode, empat metode, dan seterusnya (lihat Bryant dan White, 1987)
6. *Focus Group Discussion (FGD)*, diskusi yang dilakukan oleh beberapa stakeholder dari berbagai kepentingan. Melalui kajian ulang informasi dan data dari berbagai sumber maka akan diperoleh informasi yang lebih valid (Subarsono, 2012).



## 6. Monitoring dari Berbagai Perspektif atau Pendekatan

Dunn menjelaskan terdapat beberapa macam perspektif dalam monitoring kebijakan.

1. Akuntansi sistem sosial, bertujuan untuk menjelaskan perubahan dari waktu ke waktu mengenai kondisi sosial yang objektif dan subjektif.
2. Eksperimen sosial, membandingkan suatu kelompok eksperimen dengan kelompok kontrol yang bertujuan untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi.
3. Akuntansi sosial, bertujuan untuk menjelaskan keterkaitan input, proses, output, dan outcome.
4. Sistem penelitian dan pelaksanaan, melakukan kompilasi, pengujian dan perbandingan secara sistematis terhadap dampak implementasi kebijakan yang telah ditetapkan.

Monitoring dapat dipahami dari dua istilah :

### 1. Pengendalian

Monitoring atas tindakan kebijakan dapat berbeda sesuai dengan dalam pengawasan dan pengendaliannya. Macam-macam pengendaliannya adalah eksperimen social yang dilakukan dengan tindakan kontrol antara input dan proses kebijakan secara langsung. Pengendalian yang lainnya dilakukan dengan kegiatan kontrol antara input, proses, dengan menetapkan berbagai macam output kebijakan setelah adanya tindakan yang merupakan dampak dari adanya input dan proses yang dikontrol dengan faktor eksternal dan dilakukan secara tidak langsung dalam implementasi kebijakan.

### 2. Macam-macam Kebutuhan Informasi

Informasi yang berbeda menentukan perspektif yang berbeda pula. Terdapat beberapa pendekatan atau perspektif yang mengharuskan pengumpulan informasi baru, yaitu eksperimentasi sosial dan auditing sosial. Akuntansi sistem sosial bisa saja tidak membutuhkan informasi baru, sedangkan sintesis riset-praktek sepenuhnya didasarkan pada informasi yang tersedia saja dan tidak perlu menggali data.

**Tabel. 9.1**  
**Perbedaan Utama Diantara Empat Pendekatan Pemantauan**

| <b>Pendekatan</b>       | <b>Jenis Pengendalian</b>       | <b>Jenis Informasi Yang Dibutuhkan</b> |
|-------------------------|---------------------------------|--|
| Akuntansi Sistem Sosial | Kuantitatif                     | Informasi Lama dan/atau Baru           |
| Eksperimentasi Sosial   | Manipulasi langsung             | Informasi Baru dan Kuantitatif         |
| Pemeriksaan Sosial      | Kuantitatif dan/atau Kualitatif | Informasi Baru                         |
| Sintesis Riset-praktek  | Kuantitatif dan/atau Kualitatif | Informasi Lama                         |

Tiap-tiap pendekatan tersebut memiliki sifat yang sama, antara lain :

1. Memantau output kebijakan yang dilakukan secara relevan.
2. Berfokus pada target.
3. Berfokus adanya perubahan.
4. *Cross check* antara output dan outcome dengan input dan proses kebijakan.
5. Desain secara umum terkait monitoring.

Keempat pendekatan monitoring telah dijelaskan dengan menggunakan teknik yang disajikan dalam bentuk tabel dan grafik. Terdapat beberapa teknik yang tidak memadai untuk digunakan dalam pendekatan sintesis riset dan praktek antara lain teknik angka indeks, analisis waktu berkala terinterupsi

dan analisis berkala terkontrol. Sedangkan teknik analisis diskontinuitas regresi hanya memadai digunakan untuk pendekatan eksperimentasi sosial.

### 1. Sajian Grafik

Grafik yaitu nilai dari satu variabel atau lebih yang disajikan dalam bentuk gambar. Sajian grafik dapat digunakan untuk menggambarkan sebuah variabel pada satu waktu tertentu atau lebih, atau untuk menjelaskan hubungan antara dua variabel. Sumbu horizontal digunakan untuk variabel bebas (X), sedangkan sumbu vertikal untuk variabel terikat (Y). Dalam menggunakan grafik, kesulitan yang biasa ditemukan adalah interpretasi yang palsu, yaitu suatu situasi dimana dua variabel berkorelasi dengan variabel lain namun terlihat seperti saling berkorelasi.

### 2. Indeks Gini

Indeks Gini atau yang bisa disebut dengan Kurva Lorenz digunakan untuk menampilkan distribusi populasi atau suatu kegiatan. Kurva Lorenz ini dapat ditampilkan dalam bentuk rasio konsentrasi Gini. Indeks Gini mengukur proporsi dari total wilayah di bawah garis diagonal yang terletak di wilayah antara garis diagonal dan Kurva Lorenz. Indeks Gini membentang dari nol (tidak ada konsentrasi sama sekali) hingga 1,0 (konsentrasi maksimum). Rumus untuk menghitung proporsi ini adalah:  $YI = \frac{\text{distribusi persentase kumulatif dari jumlah wilayah}}{\text{distribusi persentase kumulatif dari populasi atau suatu kegiatan}}$

### 3. Tampilan Tabel

Tabel digunakan untuk meringkas gambaran penting dari sebuah variabel atau lebih. Bentuk paling sederhana dari tabel adalah tabel satu dimensi, yang menyajikan informasi tentang hasil kebijakan dalam sebuah dimensi misalnya umur, pendapatan, dan sebagainya. Informasi dapat pula disusun dalam tabel dua dimensi, misalnya tingkat pendidikan menurut pendapatan. Jenis lain dari tabel dua dimensi dapat berupa analisis terhadap dua kelompok atau lebih berdasarkan derajat kekuatan dari berbagai variabel hasil, misalnya jumlah angkatan kerja. Dalam memantau hasil kebijakan, data dapat pula disusun dalam tabel tiga dimensi, terutama untuk melihat perbedaan kondisi dalam suatu kurun waktu.

### 4. Indeks

Angka-angka indeks adalah alat yang bermanfaat untuk memantau perubahan variabel-variabel hasil kebijakan antar waktu. Waktu tertentu yang dijadikan dasar ini ditetapkan secara arbitrer mempunyai nilai 100. Angka ini dijadikan standar untuk membandingkan perubahan-perubahan pada periode berikutnya yang dijumpai dalam indikator-indikator yang dianalisis. Ada dua prosedur umum untuk membuat angka indeks, yaitu: agregasi dan rata-rata. Indeks agregasi dibuat dengan menjumlah nilai dari semua indikator untuk periode tertentu. Sedangkan rata-rata metode relatif mengharuskan dihitungnya perubahan rata-rata dalam nilai dari suatu indikator dari waktu ke waktu.

Angka indeks mempunyai beberapa keterbatasan, antara lain: Prosedur pembobotan yang eksplisit seringkali kurang tepat; Sukar diperoleh data sampel untuk mengindeks data yang berharga bagi semua kelompok masyarakat; Tidak terlalu mencerminkan perubahan kualitatif dari waktu ke waktu; Tidak memberikan cara sistematis untuk mengkaitkan perubahan-perubahan pada hasil-hasil kebijakan dengan tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya.

### 5. Analisis Waktu Berkala Terinterupsi

Analisis waktu berkala terinterupsi merupakan suatu prosedur untuk menunjukkan akibat dari tindakan kebijakan terhadap hasil kebijakan dalam bentuk grafik. Untuk menguji akibat dari intervensi kebijakan terhadap beberapa segi dari suatu hasil kebijakan, grafik merupakan alat yang sangat efektif. Teknik ini lebih sesuai untuk pendekatan eksperimentasi sosial yang disebut kuasi-eksperimental karena tidak memiliki suatu karakteristik dari eksperimen klasik.

### 6. Analisis Berkala Terkontrol

Analisis berkala terkontrol memanfaatkan satu kelompok kontrol atau lebih untuk suatu desain seri waktu terinterupsi. Hal ini bertujuan untuk menentukan apakah karakteristik dari kelompok menimbulkan akibat independen terhadap hasil kebijakan, terpisah dari tindakan kebijakannya sendiri. Teknik ini lebih membantu secara cermat menentukan validitas kesimpulan tentang akibat tindakan kebijakan terhadap hasilnya.

#### 7. Analisis Diskontinuitas Regresi

Analisis diskontinuitas regresi merupakan suatu grafik atau prosedur statistik yang digunakan untuk menghitung dan membandingkan berbagai ramalan tentang hasil-hasil tindakan kebijakan di antara dua kelompok atau lebih, yang salah satunya memperoleh sentuhan kebijakan sedangkan yang lainnya tidak. Teknik ini merupakan satu-satunya prosedur yang paling memadai untuk eksperimentasi sosial. Eksperimen ini mengharuskan adanya perbaikan sosial yang dilakukan secara terbatas, sehingga tidak dapat diberikan kepada semua individu. Kelebihan dari analisis diskontinuitas regresi adalah bahwa analisis ini memungkinkan kita untuk memantau akibat dari penyediaan suatu sumber daya yang terbatas bagi anggota populasi target yang paling membutuhkan. Selanjutnya, monitoring terhadap suatu kebijakan baru dapat dilakukan setelah adanya tindakan dari para pelaku kebijakan terhadap objek atau kelompok sasaran. Dengan kata lain rencana kebijakan tersebut telah diimplementasikan menjadi kebijakan publik. Sehingga minimal analis dapat melihat adanya perubahan atau hasil yang signifikan dari tindakan kebijakan tersebut baik berupa data-data kuantitatif maupun data kualitatif berdasarkan hasil pengamatan.

Pelaksanaan monitoring yang bersifat *ex post facto* atau pasca penerapan kebijakan ini sama halnya dengan prinsip evaluasi. Bedanya dalam monitoring intinya analis hanya mengumpulkan informasi seputar pelaksanaan kebijakan, baik berupa data objektif maupun subjektif, berdasarkan indikator-indikator yang telah dipilih. Sedangkan dalam evaluasi, analis memasukkan penilaiannya terhadap informasi yang telah dikumpulkan dalam proses monitoring tersebut. Jadi dari suatu hasil evaluasi analis dapat menilai apakah suatu proses atau keluaran kebijakan berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan pembuat kebijakan atau tidak, sedangkan dalam monitoring hal tersebut tidak dapat dilakukan. Bagaimanapun seharusnya kegiatan monitoring dan evaluasi tidak dapat dipisahkan dan mampu berjalan seiring dengan diterapkannya suatu kebijakan publik. Karena monitoring berfungsi menghimpun informasi dalam setiap tahapan kebijakan mulai dari masukan, proses, keluaran, dan dampak, maka seharusnya ditetapkan suatu syarat utama tentang bentuk informasi yang layak dijadikan bahan untuk monitoring. Setidaknya penetapan indikator sebagai batasan pengamatan dalam pengumpulan informasi tersebut dapat dibuktikan secara ilmiah. Misalnya dalam menentukan kelompok sasaran dan kelompok kontrol dalam pendekatan eksperimentasi sosial, analis memiliki dasar ilmiah yang mampu membuktikan bahwa kedua kelompok tersebut layak dibandingkan satu dengan yang lainnya. Dengan demikian tingkat keakuratan informasi antar satu analis dengan analis yang lain tidak saling menyimpang.

Setiap pendekatan yang digunakan dalam proses monitoring menghasilkan kedalaman informasi yang berbeda. Masing-masing juga memiliki kelebihan dan kelemahan dalam menghimpun informasi hasil kebijakan yang dibutuhkan oleh analis. Pendekatan akuntansi sistem sosial dan eksperimentasi sosial sangat memprioritaskan angka-angka statistik yang telah dihimpun badan lain. Dalam menggunakan pendekatan tersebut, analis hanya perlu mengumpulkan data-data statistik yang telah ada, itupun berupa data keluaran atau dampak dari kebijakan yang diamati. Akibatnya seringkali diperoleh hasil monitoring yang kurang akurat karena dengan dua pendekatan tersebut analis tidak memperhatikan ada atau tidaknya penyimpangan dalam proses transformasi masukan menjadi keluaran kebijakan. Berdasarkan pengamatan, kegiatan monitoring yang sedang dalam tahap percobaan di Indonesia banyak yang menggunakan pendekatan seperti ini. Hal tersebut wajar karena dengan pendekatan ini biaya dan waktu yang dibutuhkan untuk kegiatan monitoring relatif lebih sedikit. Sayangnya data statistik yang tersedia di Indonesia sebagai sumber informasi utama untuk pendekatan ini masih sangat terbatas dan belum sepenuhnya dapat

diandalkan. Dengan demikian diperlukan sumber-sumber informasi baru yang dijadikan sumber monitoring.

Pendekatan pemeriksaan sosial dan pendekatan sintesis riset dan praktek telah memasukan penilaian subjektif dari para pakar dan juga memperhatikan proses transformasi sumberdaya, sehingga informasi yang diperoleh sebagai hasil monitoring lebih lengkap dan menyeluruh. Namun prosedur penghimpunan data-data kualitatif dan kuantitatif yang dikemukakan oleh Dunn seperti metode survei riset dan metode survei kasus belum memiliki format yang baku dan belum tentu cocok diterapkan di Indonesia. Penelitian dan riset yang dilakukan di Indonesia sebagian besar kurang objektif dan seringkali memihak pada suatu badan terutama badan pemberi dana riset. Jenis-jenis informasi yang dijadikan bahan monitoring sebaiknya tidak hanya berupa data statistik yang sifatnya objektif atau data subjektif saja. Kedua jenis informasi tersebut harus digunakan bersama-sama sehingga satu sama lain dapat saling melengkapi dan saling menguatkan (*cross checking*). Data statistik sebagai sumber bahan monitoring harus diwaspadai keabsahannya. Beberapa kasus di Indonesia terlihat bahwa seringkali data statistik yang dihasilkan berbeda-beda antar instansi atau badan penghimpun data. Contohnya data jumlah korban tindak kekerasan yang dikeluarkan Dinas Pemberdayaan Perempuan berbeda dengan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Contoh tersebut secara tidak langsung menggambarkan bahwa kegiatan monitoring di Indonesia masih memiliki banyak kekurangan, baik dalam segi teknis maupun badan pelaksananya. Fungsi DPR selaku badan legislatif tinggi lebih mengarah sebagai evaluator daripada pihak yang melakukan monitoring. Padahal sebagaimana disebutkan tadi, kegiatan monitoring merupakan langkah awal untuk mencapai proses evaluasi yang sesuai dan mengarah pada tujuan kebijakan. Tampaknya di beberapa badan tinggi formal di Indonesia, kegiatan monitoring belum dilakukan secara khusus, namun disamakan dengan proses pengumpulan data yang dilakukan sebagai bagian dari proses evaluasi kebijakan. Di lain pihak kegiatan monitoring sesungguhnya sudah mulai dilakukan oleh lembaga-lembaga independen, misalnya Indonesia Corruption Watch (ICW) maupun konsultan yang ditunjuk langsung oleh badan legislatif. Namun disayangkan kegiatan monitoring yang sedang berlangsung itu sifatnya masih sektoral, tergantung bidang pengamatan lembaga yang melakukan monitoring tersebut. Sehingga tentunya masih banyak tindakan kebijakan yang belum termonitor pelaksanaannya.

Kegiatan monitoring di Indonesia yang masih dalam tahap percobaan memiliki kekurangan yang disebabkan oleh belum adanya kebijakan khusus dari pemerintah mengenai proses dan prosedur kegiatan monitoring. Pentingnya monitoring sebagai alat kontrol pencapaian tujuan kebijakan publik hanya disadari oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia. Sebagian besar masyarakat Indonesia kurang memahami mekanisme tindakan monitoring dan metode penyampaian hasil monitoring. Hal tersebut cukup wajar karena badan dan tokoh-tokoh elit politik di Indonesia belum terbiasa menerima tanggapan dan juga belum ada kebijakan yang mengatur proses transfer tanggapan tersebut. Selain itu, adanya keterbatasan dana dan sumberdaya dalam bentuk lembaga riset yang khusus melakukan monitoring terhadap setiap kebijakan publik yang telah diimplementasikan. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga riset yang menangani monitoring kebijakan memperoleh dana dari sumber pajak yang dibebaskan. Namun cara tersebut tidak dapat diadopsi di Indonesia karena kesadaran membayar pajak masyarakat masih sangat rendah. Selain itu, pajak di Indonesia lebih dialokasikan untuk menutupi hutang negara terdahulu. Sebenarnya Indonesia memiliki sistem kemasyarakatan yang potensial sebagai sumber daya untuk melaksanakan kegiatan monitoring, yaitu adanya RT (rukun tetangga), RW (rukun warga), maupun kelurahan. Lembaga masyarakat terkecil inilah yang sanggup melakukan pemantauan terhadap hasil kebijakan yang hampir sebagian besar dirasakan langsung sebagai kelompok sasaran atau kelompok penerima dampak. Sehingga hasil monitoring akan lebih konkrit dan tidak mengarah pada kepentingan suatu elemen atau badan tertentu asalkan telah terbentuk suatu prosedur monitoring yang baku dan telah disahkan sebagai suatu kebijakan publik tersendiri.

Pendekatan akuntansi sistem sosial antara lain cocok diterapkan untuk kebijakan pembangunan rumah sangat sederhana dan rumah susun. Indikator yang sesuai digunakan yaitu jumlah keluarga yang hidup di rumah semi dan non permanen. Dari hasil monitoring diperoleh informasi berapa jumlah unit rumah yang masih dibutuhkan atau sebenarnya jumlah itu sudah berlebihan. Pendekatan Eksperimentasi sosial dapat digunakan untuk memonitoring keberhasilan program Gerakan Nasional Orang Tua Asuh

(GNOTA) di Indonesia dengan membandingkan tingkat anak putus sekolah antara kelompok yang memperoleh bantuan GNOTA dengan kelompok karakteristik sama yang belum menerima bantuan dalam kurun waktu tertentu. Sementara pendekatan sintesis riset dan penelitian dapat digunakan untuk memantau kebijakan penetapan badan-badan pengelola UMR yaitu dengan cara memeriksa laporan penelitian yang mengungkapkan kinerja para calon badan pengelola dan juga kasus-kasus yang pernah ditangani.

## 9.2.2 Pemantauan Hasil-Hasil Kebijakan

Keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh seberapa hebat perumus kebijakan membuat kebijakan yang dapat diimplementasikan, tetapi juga tergantung pada bagaimana hasil-hasil kebijakan dipantau sedemikian rupa sehingga hasil pantauan dapat digunakan untuk menentukan kebijakan-kebijakan berikutnya. Dalam bab ini akan dibahas pengertian dan peranan pemantauan, jenis hasil dan tindakan pemantauan, dan beberapa pendekatan pemantauan yang dapat digunakan.

Informasi mengenai sebab dan akibat dari kebijakan publik dijelaskan dalam pemantauan, oleh karena itu pemantauan merupakan prosedur penting dalam analisis kebijakan. Melalui pemantauan, analis menjelaskan hubungan antara pelaksanaan program atau kebijakan dengan hasilnya. Pemantauan dapat menjelaskan tindakan kebijakan di masa lalu dan di masa sekarang. Pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya penjelasan tentang tindakan kebijakan pada masa lalu maupun pada masa sekarang (Dunn 2003). Pemantauan dimaksudkan untuk menetapkan premis faktual tentang kebijakan publik. Premis faktual dan nilai selalu naik turun serta fakta dan nilai interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang benar-benar dimaksudkan untuk membuat analisis sistematis tentang berbagai premis nilai.

### 1. Jenis Hasil dan Tindakan Kebijakan

Terdapat dua jenis akibat dalam pemantauan hasil kebijakan, yaitu keluaran dan dampak (Dunn, 2017). Keluaran adalah sumber daya, barang, atau layanan yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima. Misalnya, uang Bantuan Langsung Tunai (BLT) atau santunan kesehatan yang diterimakan kepada kepala keluarga dari kalangan masyarakat tidak mampu. Dampak adalah perubahan nyata pada sikap atau tingkah laku yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Dalam contoh BLT, keluaran adalah berapa orang yang menerima BLT, sedangkan dampaknya adalah sejauhmana orang-orang yang menerima BLT meningkat kualitas hidupnya atau setidaknya-tidaknya dapat keluar dari perangkap kemiskinan yang menjeratnya.

Dalam pemantauan keluaran dan dampak kebijakan, harus dipahami bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima (Dunn, 2017). Kelompok sasaran adalah individu, masyarakat, atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Penerima adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut. Contoh, perguruan tinggi adalah sasaran dari kebijakan pemerintah mengenai pemberian bantuan beasiswa bidikmisi, sedangkan mahasiswa dari keluarga tidak mampu merupakan kelompok penerima.

Kelompok sasaran dan kelompok penerima tersebut pada masa yang akan datang belum tentu menjadi kelompok sasaran dan penerima ketika pemerintah memiliki kebijakan yang berbeda berkaitan dengan penerimaan beasiswa. Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan perlu dilihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama, yaitu regulasi dan alokasi (Dunn, 2017). Tindakan regulative merupakan tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu, sedangkan tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokatif memberikan akibat baik bersifat distributif maupun redistributif. Contohnya, regulasi tentang lisensi minuman keras oleh badan pengawas minuman keras memengaruhi distribusi kesempatan

berusaha, sedangkan alokasi sumber daya ke Dinas Sosial mengakibatkan distribusi kesejahteraan bagi para pensiunan. Sebaliknya, alokasi sumber daya untuk program pemerataan pendapatan akan berakibat pada redistribusi pendapatan dari negara kepada daerah kabupaten atau kota. Tindakan regulatif dan alokatif diimplementasikan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota.

Tindakan kebijakan dapat dipilah lagi menjadi masukan (*input*) dan proses kebijakan (Dunn, 2017). Masukan kebijakan merupakan sumber daya waktu, uang, personil, alat, dan material yang dipakai untuk menghasilkan keluaran dan dampak. Contoh input kebijakan adalah anggaran, yang berisi hitungan sistematis tentang sumber daya yang dialokasikan untuk kegiatan program organisasional dan politis yang menentukan transformasi dari masukan kebijakan menjadi keluaran dan dampak kebijakan. Jenis- jenis tindakan dan hasil kebijakan dapat dicermati pada tabel berikut.

**Tabel 9.2 Jenis-Jenis Tindakan Kebijakan dan Hasil Kebijakan**

| BIDANGISU            | Aksi kebijakan   |  | Hasil kebijakan  |   |
|----------------------|--|--|--|---|
|                      | Masukan  | Proses   | Keluaran   | Dampak  |
| Peradilan Kriminal   | Dolar, pengeluaran untuk upah, peralatan, dan pemeliharaan | Penahanan ilegal dari seluruh penahanan Semangat | Pelaku kriminal yang ditahan dari 100.000 jumlah pelaku kriminal | Pelaku kriminal yang terbukti bersalah dari 100.000 pelaku kriminal |
| Pelayanan Kota       | Dolar, pengeluaran untuk sanitasi pekerja dan peralatan    | kerja dari pekerja                               | Total penduduk yang terlayani                                    | Kebersihan jalan  |
| Kesejahteraan Sosial | Jumlah pekerja sosial                                      | Hubungan dengan penerima santunan                | Kasus santunan per pekerja sosial                                | Standar hidup anak-anak tanggungan                                  |

Sumber: (Dunn, 2017)

## 2. Pendekatan Pemantauan

Pendekatan yang dapat digunakan dalam kegiatan pemantauan, di antaranya adalah akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, auditing sosial, dan sintesis riset praktik. Pendekatan tersebut akan dengan mudah dipahami dalam dua istilah utama. Pertama, jenis-jenis pengendalian. Pendekatan eksperimentasi sosial secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan. Pendekatan lainnya mengontrol masukan dan proses dengan menentukan setelah tindakan berapa banyak variasi hasil kebijakan yang merupakan akibat dari masukan dan proses dibandingkan faktor eksternal yang tidak secara langsung berkaitan dengan tindakan kebijakan. Kedua, jenis-jenis informasi yang dibutuhkan. Pendekatan pemantauan bisa berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Pendekatan eksperimentasi sosial dan auditing sosial misalnya, mengharuskan adanya pengumpulan informasi baru, sedangkan pendekatan sintesis riset praktik berpedoman sepenuhnya pada informasi yang sudah tersedia.

Tiap-tiap pendekatan memiliki sifat yang sama. Pertama adalah semua berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan. Setiap pendekatan mencermati variabel-variabel yang relevan bagi pembuat kebijakan, karena variabel-variabel tersebut merupakan indikator dari keluaran dan dampak kebijakan.

Kedua, setiap pendekatan pemantauan terfokus pada tujuan. Hasil kebijakan dipantau, karena diyakini akan meningkatkan kepuasan atas beberapa kebutuhan, nilai atau kesempatan. Pendek kata, hasil kebijakan dipandang sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan.

Ketiga, setiap pendekatan pemantauan berorientasi pada perubahan. Setiap pendekatan berusaha untuk memantau perubahan, baik dengan cara menganalisis perubahan dalam hasil antarwaktu, perubahan antarprogram, perubahan antarproyek, perubahan antarwilayah, serta kombinasi keduanya. Pendekatan akuntansi sistem sosial berorientasi pada perubahan makro sosial, negara, wilayah, dan masyarakat; sedangkan pendekatan auditing sosial dan eksperimen sosial berorientasi pada perubahan mikro dalam program dan proyek.

Keempat, setiap pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang digunakan untuk memantau masukan dan proses kebijakan. sebagai contoh, keluaran berupa pengeluaran pendidikan per siswa dapat diklasifikasi secara silang dengan variabel masukan (gaji guru) dan variabel proses (ukuran kelas). Keluaran dan dampak juga dapat dianalisis dengan jenis-jenis prakondisi, seperti pendapatan rata-rata penduduk dengan peristiwa tidak terduga, seperti frekuensi pemogokan. Berikut dijelaskan secara singkat pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam pemantauan kebijakan.

### 1. Akuntansi Sistem Sosial

Akuntansi sistem sosial adalah suatu pendekatan dan metode yang memungkinkan analisis memantau kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu (Dunn, 2017). Unsur penting dari akuntansi sistem sosial adalah indikator sosial. Indikator sosial adalah statistik yang mengukur kondisi dan perubahan sosial dari waktu ke waktu untuk berbagai segmen populasi. Kondisi sosial menunjuk pada konteks eksternal (sosial dan fisik) dan internal (subjektif dan persepsional) dari manusia dalam suatu masyarakat. Indikator sosial ini memotret hal-hal objektif dan subjektif, karena indikator tersebut membantu memonitor kondisi objektif, misalnya urbanisasi dan kondisi subjektif, misalnya kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kota. Indikator sosial dapat dimanfaatkan untuk memantau aspek tertentu dari perubahan sosial, seperti polusi, pelayanan kesehatan, dan kualitas lingkungan kerja. Berikut ini disajikan contoh indikator sosial representatif.

**Tabel 9.3 Beberapa Indikator Sosial yang Representatif**

| <b>Bidang</b>          | <b>Indikator</b>  |
|------------------------|---|
| Kesehatan dan keamanan | Orang di dalam rumah sakit mental                         |
| Keamanan publik        | Orang yang takut berjalan sendiri pada malam hari         |
| Pendidikan             | Lulusan sekolah menengah yang berumur 25 tahun atau lebih |
| Tenaga kerja           | Tingkat partisipasi kerja wanita                          |
| Pendapatan             | Persentase penduduk di bawah garis kemiskinan             |
| Perumahan              | Keluarga yang hidup di rumah yang tidak standar           |
| Rekreasi               | Liburan setahun yang tetap dibayar                        |
| Kependudukan           | Penduduk aktual dan proyeksinya                           |

|                        |                               |
|------------------------|-------------------------------|
|                        |                               |
| Pemerintah dan politik | Kualitas administrasi publik  |
| Nilai dan sikap sosial | Kepuasan hidup dan alienasi   |
| Mobilitas sosial       | Perubahan dari pekerjaan ayah |
| Lingkungan fisik       | Indeks polusi udara           |
| Sains dan teknologi    | Penemuan ilmiah               |

Sumber: (Dunn, 2017).

Penggunaan indikator sosial untuk kegiatan pemantauan kebijakan, perlu dibuat asumsi terlebih dahulu guna memanipulasi suatu indikator sosial. (Dunn, 2017) mengambil contoh indikator kejahatan di Amerika. Jika kejahatan yang dilaporkan digunakan untuk memantau keluaran dari kebijakan pengendalian kejahatan, statistik resmi dari The Federal Bureau of Investigation mengindikasikan bahwa kejahatan yang dilaporkan per 100.000 penduduk menurun 0,3% antara tahun 1976 dan 1977, tetapi meningkat sebesar 76,2% antara tahun 1967 dan 1976. Untuk menetapkan penurunan atau peningkatan kebijakan peradilan kejahatan, perlu dibuat asumsi bahwa perubahan dalam kejahatan merupakan akibat dari tindakan kebijakan yang dilakukan oleh badan federal, negara bagian, dan pemerintah lokal. Asumsi ini perlu dipertanyakan, sekalipun seandainya seorang analis memiliki data akurat tentang masukan sumber daya (belanja pegawai dan alat), karena analis mengabaikan faktor-faktor yang tak terkontrol (banyaknya jumlah anak muda pasca ledakan bayi akibat perang) dan proses yang digunakan untuk mentransformasikan masukan menjadi keluaran. Akibatnya adalah analis dipaksa untuk menganggap hubungan antara masukan dengan keluaran sebagai suatu kotak hitam, yaitu wilayah yang tidak diketahui yang melambangkan bahwa seorang analis tidak tahu hubungan antara masukan dan keluaran.

Indikator sosial memiliki kelemahan, di antaranya pilihan atas indikator tertentu mencerminkan nilai sosial tertentu dan mungkin menunjukkan bias politik. Kelemahan lain adalah indikator sosial tidak dapat digunakan langsung oleh pembuat kebijakan yang dihadapkan pada pilihan praktis. Terlepas dari kelemahan yang ada, pendekatan indikator sosial memiliki beberapa keuntungan. Pertama, usaha mengembangkan indikator yang memadai untuk memantau hasil kebijakan dapat menuntun pelaku kebijakan ke dalam wilayah yang di dalamnya tidak tersedia informasi yang memadai. Kedua, jika indikator sosial menyediakan informasi yang memadai tentang dampak kebijakan terhadap kelompok sasaran, pelaku kebijakan dimungkinkan dapat mengubah kebijakan dan program.

## 2. Eksperimentasi Sosial

Eksperimentasi sosial adalah proses memanipulasi tindakan kebijakan secara sistematis sedemikian rupa sehingga memungkinkan diperolehnya jawaban yang tepat terhadap persoalan sumber daya mana yang mengubah hasil kebijakan (Dunn, 2017). Eksperimentasi sosial tepat digunakan untuk menemukan solusi masalah sosial dengan cara memaksimalkan perbedaan di antara berbagai tindakan kebijakan dalam suatu kelompok program kecil yang dipilih secara cermat dan mengkaji konsekuensi mereka. Eksperimentasi sosial didasarkan pada adaptasi prosedur yang biasa diterapkan dalam eksperimen laboratoris klasik dalam ilmu-ilmu eksakta. Pertama, kontrol langsung terhadap perlakuan eksperimental, yakni analisis yang menerapkan eksperimentasi sosial untuk mengontrol secara langsung perlakuan eksperimentalnya, dalam hal ini adalah tindakan kebijakan dan berusaha memaksimalkan perbedaan di antara mereka agar dapat dihasilkan akibat yang sedapat mungkin berbeda. Kedua, menggunakan kelompok pembanding, dalam hal mana dua atau lebih kelompok digunakan dalam eksperimentasi sosial. Salah satu kelompok (eksperimental) menerima perlakuan eksperimental, sedangkan kelompok lain disebut dengan kelompok kontrol, tidak menerima perlakuan serupa atau



diberi perlakuan yang sama sekali berbeda. Ketiga, penunjukan secara acak. Dalam hal ini, sumber-sumber yang berpotensi menyebabkan terjadinya variasi hasil kebijakan selain yang diakibatkan oleh perlakuan eksperimental dieliminasi dengan memilih anggota kelompok eksperimental maupun kontrol secara acak atau dengan cara memberikan perlakuan secara acak kepada kedua kelompok. Pemilihan kelompok secara acak atau randomisasi dapat mengurangi bias dalam seleksi kelompok. Hal ini dapat menciptakan respon yang berbeda dari kelompok yang dipilih secara acak. Sebagai contoh, dengan memilih secara acak anak-anak dari kelompok keluarga kaya dan kelompok keluarga miskin tentang pentingnya program pendidikan, akan diperoleh informasi bahwa anak-anak dari keluarga kaya memberikan respon positif daripada anak-anak dari keluarga miskin.

Eksperimentasi sosial berguna untuk menunjukkan penilaian yang cermat apakah tindakan kebijakan tertentu dapat membuahkan hasil (Dunn, 2017). Kemampuan eksperimen dan eksperimen semu yang menghasilkan kesimpulan yang valid tentang dampak tindakan terhadap hasil kebijakan disebut dengan validitas internal (Dunn, 2017). Semakin besar validitas internalnya, maka akan dapat dipercaya bahwa keluaran kebijakan merupakan konsekuensi dari masukan kebijakan. Ada beberapa cara untuk meningkatkan validitas internal, di antaranya adalah dengan merancang riset secara hati-hati. Riset harus dilakukan dengan seleksi acak, mengulangi pengukuran variabel hasil dari waktu ke waktu, serta mengkaji ukuran-ukuran dari variabel hasil pada waktu praprogram pada sebagian kelompok eksperimental dan kelompok kontrol. Prosedur tersebut akan dapat mengurangi kemungkinan dampak pengujian bagi beberapa kelompok yang keberhasilannya baru dapat dibandingkan dengan kelompok sejenis yang hasilnya telah diukur baik sebelum maupun sesudah menerima masukan. Namun demikian, eksperimental sosial mempunyai kelemahan, dalam hal validitas eksternalnya, yaitu kemampuan untuk melakukan generalisasi dari inferensi kausal keluar dari setting di mana eksperimen itu dilakukan. Kelemahan lain adalah eksperimen sosial tidak efektif dalam memantau proses kebijakan yang mencakup pola interaksi antar staf dan klien serta perubahan perilaku dan nilai mereka. Hal ini dikarenakan banyak kebijakan dan program yang bersifat kompleks, sehingga eksperimentasi sosial hanya akan menghasilkan penyederhanaan berlebihan terhadap proses kebijakan (Dunn, 2017). Eksperimentasi sosial misalnya, tidak dapat diaplikasikan dalam bantuan luar negeri yang melibatkan konflik di antara para pelaku kebijakan.

### 3. Pemeriksaan Sosial

Pemeriksaan sosial memeriksa atau memantau hubungan antara masukan, proses, keluaran, dan dampak sebagai usaha untuk mengikuti masukan kebijakan dari titik di mana masukan tersebut dikeluarkan ke titik dimana masukan dirasakan oleh penerima terakhir yang dimaksudkan dari sumber daya tersebut (Dunn, 2017). Pendekatan pemeriksaan sosial membantu menentukan apakah hasil kebijakan merupakan konsekuensi dari kecukupan masukan kebijakan ataukah sebagai akibat dari proses yang mengalihkan sumber daya atau pelayanan dari kelompok sasaran dan penerima manfaat yang diinginkan.

Dalam memantau proses kebijakan, pendekatan pemeriksaan sosial menyediakan informasi yang penting tentang apa yang berlangsung di dalam kotak hitam. Dalam pendekatan ini, proses yang dipantau terdiri atas dua jenis, yaitu diversifikasi dan transformasi sumber daya. Dalam hal diversifikasi sumber daya, masukan dicabut atau disimpangkan dari kelompok sasaran atau pun penerima manfaat yang dimaksud sebagai akibat dari berjalannya sumber daya melalui sistem administrasi. Sebagai contoh, anggaran belanja dari dua buah program pelatihan tenaga kerja mungkin sama, tetapi salah satu program mungkin mengeluarkan lebih banyak porsi untuk gaji dan ongkos kepegawaian lainnya, sehingga membawa konsekuensi pada pengurangan jumlah pegawai per rupiahnya dan berakibat pada pengurangan pelayanan dari para penerima manfaat. Dalam transformasi sumber daya, sumber daya dan penerimaannya oleh kelompok-kelompok sasaran mungkin sama, akan tetapi makna dari sumber daya tersebut, staf program dan kelompok sasarannya mungkin berbeda-beda. Jika makna sumber daya berbeda, mungkin sumber daya tersebut ditransformasikan sedemikian rupa sehingga meningkatkan atau bahkan melemahkan dampaknya terhadap penerima manfaat. Hal ini dapat dibantu dengan mengaplikasikan metode kuantitatif dan

kualitatif. Metode kuantitatif perlu dilengkapi dengan metode kualitatif untuk memberikan informasi tentang interpretasi subjektif mengenai tindakan kebijakan oleh para pelaku kebijakan yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan.

#### 4. Sintesis Riset dan Praktik

Sintesis riset dan praktik merupakan pendekatan pemantauan yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik pada masa lampau (Dunn, 2017). Pendekatan ini telah digunakan untuk mensintesis informasi dalam sejumlah bidang kebijakan, mulai dari persoalan kesejahteraan sosial, pertanian, pendidikan hingga kebijakan pelayanan kota. Pendekatan ini juga telah diaplikasikan dalam mengkaji kualitas dari penelitian tentang proses dan hasil kebijakan.

Dalam sintesis riset dan praktik ini terdapat dua sumber informasi, yaitu studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan dan laporan penelitian yang mengupas masalah hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan (Dunn, 2017). Dalam studi kasus, metode ini merujuk pada seperangkat prosedur yang digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang dapat menjelaskan variasi yang ditemui dalam mengadopsi dan mengimplementasikan kebijakan. Dalam metode ini, seorang analis diminta untuk membuat sebuah skema koding kasus, yakni daftar kategori yang mencakupi aspek-aspek kunci dari masukan, proses, keluaran, dan dampak kebijakan. Misalnya dalam meneliti masalah partisipasi, seorang analis harus melakukan pencarian untuk menentukan pengaruh partisipasi politik dan variabel proses lainnya terhadap kinerja pelayanan kota sebagai variabel keluaran.

Ketika sintesis riset dan praktik diterapkan terhadap laporan penelitian yang telah tersedia, ia didasarkan pada survei riset, sintesis riset, atau sintesis evaluasi, yakni suatu prosedur yang digunakan untuk membandingkan dan mengkaji hasil-hasil penelitian tentang tindakan dan hasil kebijakan. Sebagian dari aplikasi metode ini telah menemukan faktor-faktor yang berkaitan dengan difusi dan komunikasi inovasi, perubahan sosial yang direncanakan, serta keluaran dan dampak kebijakan publik dan program-programnya. Sebagian dari metode survei riset ini menghasilkan beberapa jenis informasi, seperti generalisasi empiris tentang sumber-sumber variasi hasil kebijakan, kesimpulan atas keyakinan para peneliti terhadap generalisasi tersebut, dan alternatif kebijakan maupun petunjuk pelaksanaan yang akan dipengaruhi oleh generalisasi tersebut.

Metode sintesis riset memiliki beberapa keuntungan. Pertama, metode survei kasus dan metode survei riset merupakan cara yang secara komprehensif efisien untuk menghimpun dan menelaah laporan kasus dan riset tentang implementasi kebijakan yang terus membengkak. Sintesis riset dan praktik memungkinkan analis untuk mengkaji secara sistematis dan kritis perbedaan yang terdapat di dalam berbagai generalisasi empiris dan implikasinya. Kedua, metode survei kasus merupakan salah satu cara untuk mengungkapkan dimensi yang lain dari proses kebijakan yang memengaruhi hasil kebijakan. Generalisasi proses kebijakan dapat digunakan untuk mendukung argumen kasus paralel dan analogi, misalnya dengan menunjukkan bahwa kebijakan dan program yang dilakukan di bawah kondisi yang sama memiliki hasil serupa. Ketiga, metode survei riset merupakan cara yang baik untuk mengkaji kondisi sosial objektif maupun subjektif. Metode ini murah dan efektif untuk menggali informasi tentang persepsi subjektif tentang proses kebijakan di antara para penentu kebijakan.

Pendekatan sintesis riset juga memiliki sejumlah keterbatasan. Keterbatasan utama dari metode ini adalah reliabilitas dan validitas informasi. Laporan-laporan kasus dan penelitian tidak hanya beragam dalam jumlah dan kedalaman melainkan juga acapkali bersifat self-confirming. Kebanyakan laporan kasus dan penelitian yang ada berisi diskusi yang kurang tegas tentang keterbatasan dan kelemahan studi tersebut dan mereka seringkali berpijak pada satu sudut pandang saja. Selain itu, kasus-kasus yang ada acapkali hanya melaporkan keberhasilan implementasi kebijakan dan program.

## 9.2.3 Evaluasi

### 9.2.3.1 Pengertian Evaluasi

Menurut (Weiss, 1972) , 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.

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

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.

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. (Islamy, 2004) dalam safi'i mengatakan bahwa penelitian (evaluasi) kebijakan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Salah satu aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya, yaitu pengesahan (formulasi) dan pelaksanaan (implementasi) kebijakan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan.

Evaluasi kebijakan dapat mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan dampak kebijakan. Jadi evaluasi kebijakan bisa dilakukan pada fase perumusan masalah, formulasi usulan kebijakan, implementasi kebijakan, legitimasi kebijakan dan seterusnya. Evaluasi menurut Dunn yang dikutip oleh Riant Nugroho dalam bukunya Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi) mendefinisikan evaluasi sebagai : "Evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (appraisal), pemberian angka (Rating) dan penilaian (Assesment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan".

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan.

Menurut W. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assesment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, karena itu hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi (Cook dan Schioli).

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Di sini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (Apakah sesuatu ada ?) atau aksi (Apakah

yang harus dilakukan ?) tetapi nilai (Berapa nilainya?). Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya :

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri (Caro, 1971).
2. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kinerja kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain), nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan : Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu (sebagai contoh, 20 persen pengurangan penyakit kronis pada tahun 2010) telah dicapai. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif). Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat member sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain. Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu ketika kriteria diterapkan atau diaplikasikan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara retrospektif (*ex post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex ante*).

### 9.2.3.2 Pentingnya Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dijadikan sebuah koreksi bagi internal maupun eksternal organisasi agar tidak mengulang kesalahan yang sama dan diharapkan memperbaiki pelaksanaan kebijakan. Terdapat beberapa faktor yang menjadikan evaluasi kebijakan penting untuk dilakukan, antara lain :

1. Untuk mengetahui efektivitas suatu kebijakan, yaitu sejauh mana kebijakan dapat mencapai tujuan.
2. Mengetahui keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan dapat dilihat dari efektivitasnya.
3. Sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah terhadap publik. Publik merupakan pemilik dana dan penerima manfaat kebijakan pemerintah, sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab untuk melakukan evaluasi.
4. Menginformasikan terkait manfaat kebijakan terhadap stakeholders. Para stakeholder, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat kebijakan jika evaluasi tidak dilakukan.
5. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Evaluasi kebijakan diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk pengambilan keputusan di masa depan agar tidak kesalahan yang sama tidak terulang sama sehingga pelaksanaan kebijakan dapat lebih baik.

### 9.2.3.3 Pendekatan Evaluasi

Terdapat tiga pendekatan utama dalam evaluasi kebijakan publik, yaitu evaluasi formal, evaluasi semu, dan evaluasi keputusan teoretis (Dunn, 2017). Evaluasi formal dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif yang berguna untuk memperoleh informasi yang valid dan aktual terkait hasil kebijakan, namun evaluasi hasil tersebut dilakukan berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan secara sah oleh pembuat dan pelaksana program. Evaluasi formal berasumsi bahwa ukuran yang tepat untuk menilai manfaat suatu kebijakan atau program adalah adanya tujuan dan target yang telah ditetapkan secara formal. Evaluasi formal berusaha melakukan spesifikasi tujuan dan target kebijakan dengan menggunakan undang-undang, dokumen, dan wawancara dengan pembuat dan pelaksana kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan dalam evaluasi formal adalah efektivitas dan efisiensi. Evaluasi formal dibedakan menjadi empat tipe, yaitu berdasarkan perbedaan orientasi terhadap proses kebijakan (sumatif lawan formatif) dan berdasarkan kontrol terhadap aksi (langsung lawan tidak langsung). Evaluasi sumatif bermanfaat untuk menilai produk kebijakan dan program publik yang stabil. Evaluasi sumatif meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan sasaran formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan evaluasi formatif meliputi usaha-usaha yang secara berkesinambungan memantau pencapaian tujuan dan sasaran formal. Perbedaan utama dari karakteristik evaluasi formatif adalah jumlah titik waktu ketika hasil kebijakan dipantau, sehingga tidak perlu melebih-lebihkan perbedaan antara evaluasi sumatif dan formatif, karena itu hanyalah persoalan derajat. Dalam kontrol langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program dan karakteristik kelompok sasaran. Artinya evaluasi dapat mempunyai satu atau lebih karakteristik eksperimentasi sosial sebagai pendekatan terhadap pemantauan. Dalam kontrol tidak langsung, maka masukan dan proses kebijakan tidak dapat secara langsung dimanipulasi.

Evaluasi semu dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif yang berguna untuk memperoleh informasi yang valid dan kredibel terkait hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan manfaat atau nilai dari hasil tersebut kepada individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Evaluasi semu berasumsi bahwa ukuran mengenai nilai atau manfaat merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri atau tidak kontroversial. Untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk variabel masukan dan proses, metode yang digunakan diantaranya adalah rancangan eksperimental semu, kuesioner, teknik statistik, random sampling, dan lain-lain. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang diperkerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. Bentuk-bentuk utama dari evaluasi semu mencakup berbagai pendekatan untuk pemantauan : eksperimentasi sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, dan sistesis penelitian dan praktik.

Evaluasi keputusan teoretis dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif yang berguna untuk memperoleh informasi yang valid dan kredibel mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk mengidentifikasi tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan, baik yang secara eksplisit maupun yang implisit. Ini berarti bahwa tujuan dan target para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Tujuan dan sasaran dari pembuat dan pelaksana kebijakan merupakan salah satu sumber nilai. Kinerja kebijakan dapat diukur dan diwujudkan bersama karena dalam memformulasikan dan mengimplementasikan melibatkan semua pihak.

Evaluasi formal dan evaluasi semu memiliki beberapa kekurangan yang dapat diatasi oleh evaluasi keputusan teoretis. Pertama, informasi kinerja yang kurang, bahkan tidak dimanfaatkan. Evaluasi menghasilkan informasi namun kurang dan bahkan tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Hal ini karena evaluasi formal dan evaluasi semi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program. Kedua, terdapat ambiguitas mengenai kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang tidak jelas. Misalnya, bidang kesehatan dan upaya mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menimbulkan tujuan spesifik yang saling bertentangan meskipun memiliki tujuan umum yang sama. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasionalkan ke dalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi : efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan evaluasi keputusan teoretis adalah mengurangi ketidakjelasan tujuan. Ketiga, tujuan-tujuan saling bertentangan. Tujuan dan sasaran kebijakan publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang diminan atau kepala administrator). Dalam kenyataannya, tujuan dan sasaran pelaku kebijakan yang saling berlawanan tampak dalam hampir semua situasi dan kondisi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan teoretis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan dan menampakkkan tujuan-tujuan mereka. Kaitan antara pendekatan evaluasi kebijakan publik dengan tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuknya sangat erat. Salah satu tujuan utama dari evaluasi teoritis keputusan adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. Dua bentuk utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan, yaitu penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil kebijakan terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Kedua aspek yang saling berhubungan tersebut menunjukkan bahwa dalam setiap tuntutan evaluative terdapat fakta dan premis-premis nilai. Namun pada dasarnya banyak aktivitas yang dijelaskan sebagai evaluasi dalam analisis kebijakan sebenarnya bersifat non-evaluatif yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designatif (faktual) ketimbang tuntutan evaluatif. Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan, pendekatan dalam evaluasi kebijakan perlu untuk dibedakan dalam tabel berikut.

**Tabel 9.4**  
**Perbedaan Tiga Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan Publik**

|                     | Pendekatan Evaluasi Semu   | Pendekatan Evaluasi Formal  | Pendekatan Evaluasi Keputusan Teoritis   |
|---------------------|--|---|--|
| Tujuan              | Menggunakan metode deskriptif Untuk menghasilkan Informasi valid Tentang hasil kebijakan   | Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan. | Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan. |
| Asumsi              | Ukuran manfaat atau terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial  | Tujuan dan Sasaran dari pengambilan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai.                                   | Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.   |
| Bentuk-Bentuk Utama | Eksperimentasi sosial Akuntansi sistem Sosial Pemeriksaan sosial Sintesis riset dan praktek                                      | Evaluasi perkembangan Evaluasi Eksperimental Evaluasi proses Retrospektif (expost) evaluasi hasil retrospektif.   | Penilaian tentang Dapat tidaknya Dievaluasi Analisis utilitas multi-atribut.   |
| Teknik              | Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis seri terkontrol Analisis diskontinyu regresi | Pemetaan sasaran klarifikasi nilai kritik nilai pemetaan hambatan Analisis dampak saling Disecounting   | Brainstorming Analisis argumentasi delphi kebijakan Analisis Survei Pemakai.   |

### 9.2.4 Model Evaluasi Kebijakan

Terdapat taksonomi yang membuat membedakan model evaluasi sebagai berikut (House, 2005)

:

1. Model sistem yang menekankan efisiensi sebagai indikator utama adalah efisiensi.
2. Model perilaku yang menekankan akuntabilitas dan kreativitas sebagai indikator utama.
3. Model formulasi keputusan yang menekankan efektivitas dan kualitas sebagai indikator utama.
4. Model tujuan bebas yang menekankan pilihan pengguna dan manfaat sosial sebagai indikator.
5. Model kekritisian seni yang menekankan peningkatan standar dan kesadaran sebagai indikator utama.
6. Model review profesional yang menekankan penerimaan professional sebagai indikator utama.
7. Model kuasi-legal, yang menekankan resolusi sebagai indikator utama.
8. Model studi kasus, yang menekankan pemahaman dalam keberagaman sebagai indikator utama.

Rentang sejarah kemunculan kebijakan juga menjadi dasar bagi pemilihan evaluasi yang disesuaikan dengan teknik evaluasi kebijakan, antara lain :

1. Evaluasi komparatif, yaitu proses dan hasil implementasi kebijakan dibandingkan dengan implementasi kebijakan yang sama atau berbeda, pada tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historikal, yaitu rentang sejarah kemunculan kebijakan menjadi dasar bagi pelaksanaan evaluasi kebijakan.
3. Evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi yang berdasarkan pada eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi ad hoc, yaitu evaluasi yang bertujuan mendapatkan informasi pada saat itu juga sehingga segera dilakukan tiba-tiba.

Terdapat beberapa model evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh William Dunn, antara lain sebagai berikut :

1. *The Adversary Model*, terdapat dua kelompok evaluator yang dibedakan berdasarkan tugasnya, yaitu hasil dan dampak program atau kebijakan yang positif dan efektif disajikan oleh kelompok pertama. Sedangkan hasil dan dampak yang negatif, tidak efektif, gagal, dan tidak tepat sasaran disajikan oleh kelompok kedua. Kedua kelompok ini dimaksudkan untuk menjamin adanya netralitas serta obyektivitas proses evaluasi. Temuannya kemudian dinilai sebagai hasil evaluasi. Menurut model dari evaluasi ini tidak ada efisiensi data yang dihimpun.
2. *The Transaction Model*, model yang menitikberatkan pada penggunaan metode studi kasus dan bersifat naturalistik. Terdapat dua jenis dalam ini, yaitu evaluasi responsif dan evaluasi iluminatif. Evaluasi responsif merupakan evaluasi yang bertujuan agar program yang telah dilaksanakan dapat dijelaskan secara akurat melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan informal dan berulang-ulang. Sedangkan evaluasi iluminatif bertujuan mendeskripsikan dan menafsirkan implementasi program atau kebijakan melalui kajian terhadap program inovatif. Sehingga pada jenis ini pihak-pihak yang terlibat dalam program berusaha dijelaskan dan diarsipkan oleh evaluasi.
3. *Good Free Model*, model evaluasi yang bertujuan untuk mencari dampak aktual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan ditetapkan dalam program. Dalam upaya mencari dampak aktual, evaluator tidak perlu mengkaji secara luas dan mendalam tentang tujuan dari program yang direncanakan. Sehingga evaluator dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas.

## 9.2.5 Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan

### 9.2.5.1 Tujuan Evaluasi

1. 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.
2. Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
3. Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
4. Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.
5. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran.
6. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
7. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari kebijakan.
8. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.



9. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.
10. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar lebih baik.
11. Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan sesudah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Sedang membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
12. Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan dan menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
13. Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/ penyempurnaan implementasi.
14. Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program di masa datang.
15. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik untuk memenuhi akuntabilitas publik.

### 9.2.5.2 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.

### 9.2.6 Dimensi Evaluasi

1. 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 dampak, yaitu mengevaluasi kebijakan serta kandungan program sehingga diperoleh informasi mengenai manfaat kebijakan, dampak kebijakan, kesesuaian kebijakan atau program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).
3. 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.

### **9.2.7 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.

#### **9.2.7.1 Karakteristik Penelitian Evaluasi**

1. Harus bersifat empiris, bukan hanya asumptif teoritis.
2. Tidak bias pada satu alternatif atau dampak tertentu.
3. Rasional, sistematis, dan akuntabel.
4. Memperhatikan berbagai aspek dalam melakukan kajian..
5. Meyakinkan dan valid dalam ketersediaan data, analisis, dan reliabilitas data.

#### **9.7.2 Teknis Penelitian Evaluasi**

Hasil penelitian evaluasi kebijakan diharapkan mampu menjadi penilaian yang akurat terkait kinerja kebijakan atau program, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan rekomendasi atau umpan balik. Sehingga penelitian evaluasi kebijakan bukanlah hal yang mudah dan sederhana. Sehingga terdapat panduan yang perlu diperhatikan oleh peneliti evaluasi kebijakan (Rutman, 1977), yaitu sebagai berikut :

1. Sebelum Pelaksanaan
  - a. Menggunakan prosedur-prosedur ilmiah.
    - 1) Mengamati dan memahami tujuan evaluasi.
    - 2) Mengamati dan memilih kriteria.
    - 3) Mengamati sensitivitas metode.
  - b. Bukan hanya berfokus pada dampak, namun juga prosesnya.
  - c. Tidak semua sasaran kebijakan dinyatakan secara formal, sehingga tidak perlu membatasi dampak hanya pada sasaran formal. Perlu mempertimbangkan konsekuensi yang dapat terjadi akibat kebijakan. Untuk itu, perlu memanfaatkan hasil penelitian yang berkaitan dan menggunakan pengalaman atau logika kebijakan yang serupa.
  - d. Informasi dibutuhkan oleh pembuat kebijakan bukan hanya untuk saat ini, melainkan juga untuk pertimbangan masa depan. Maka sebaiknya bersikap sebagai ilmuwan, bukan teknisi evaluasi.
2. Persiapan Sebelum Menguji Program
  - a. Mendefinisikan program secara jelas. Data yang diukur harus jelas karena semua pihak yang terlibat harus memiliki makna yang sama terhadap sebuah program. Definisi konsep dan definisi operasional harus jelas agar dapat direplikasikan.
  - b. Spesifikasi sasaran. Kriteria keberhasilan dapat dilihat dari sasaran sehingga harus dinyatakan secara spesifik agar dapat diperoleh tolok ukurnya. Terkadang tujuan atau sasaran hanya dijelaskan secara umum, jangka panjang, bahkan kontradiksi dan tidak berkaitan dengan aktivitas program.

Oleh karena itu, peneliti bertanggung jawab untuk merumuskan secara bersama-sama dengan perencana program dan manajer program.

Pendekatan yang telah dijelaskan merupakan pendekatan *goal-end oriented*, namun memiliki keterbatasan sehingga pendekatan lain juga dapat digunakan, misalnya pendekatan sistem yang dikemukakan oleh Amitai Etzioni atau *goal-free evaluation* yang dikemukakan oleh Susan Salasin. Berikut adalah keterbatasan pendekatan *goal-end oriented*:

- 1) Sasaran tidak dinyatakan secara eksplisit.
- 2) Tujuan yang mencerminkan retorika politik, justifikasi banduan dana, mobilitasi dukungan dan mobilisasi dukungan sulit dirumuskan.
- 3) Sasaran selalu bisa berubah sebagai respons atas tuntutan-internal organisasi dan lingkungan.
- 4) Mengabaikan konsekuensi dari kebijakan.

c. Keterkaitan rasional. Antara program dengan sasaran dan dampak yang diharapkan harus ada keterkaitan rasional. Perubahan program ataukah sasaran dapat ditentukan apabila terdapat keterkaitan rasional. Misalnya, program pelatihan angkatan kerja memiliki sasaran jangka panjang berkurangnya angka pengangguran. Jika program tersebut dikaitkan dengan sasaran jangka pendek, yaitu capaian keterampilan tenaga kerja akan lebih rasional.

d. Memastikan kegunaan evaluasi. Studi evaluasi dilakukan sebagai bentuk akuntabilitas program, dan memberikan informasi kepada pembuat keputusan terkait implementasi dan hasil program. Namun Edward Suchman berpendapat bahwa studi evaluasi juga dilakukan untuk maksud-maksud tertentu, atau disebut sebagai *pseudoevaluations*. *Pseudoevaluation* adalah studi evaluasi yang dilakukan dengan maksud terselubung, contohnya:

- 1) *eyewash* (evaluasi cuci mata), yaitu evaluasi yang dilakukan untuk membuat kesan keberhasilan dengan hanya menunjukkan tampak depan program.
- 2) *whitewash*, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk menutupi kegagalan program selama dilakukan investigasi.
- 3) *submarine*, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk merusak sebuah program dengan mengandung maksud politis.
- 4) *posture*, yaitu evaluasi yang dilakukan untuk kelanjutan pendanaan sehingga hanya sebagai formalitas.
- 5) *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.

e. Spesifikasikan Variabel-Variabel Evaluasi

- 1) 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.
- 2) 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).
- 3) 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).
- 4) Spesifikasikan Variabel-variabel Intervening-nya dengan Menanyakan. Setelah program dijalankan, faktor-faktor yang dapat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program, yaitu:

- - *program implementation;*
  - *intervening;*
  - tujuan dan akibat
- 5) *Measurement.* Pengukuran dilakukan dengan memilih teknik yang tepat, seperti indikator, validitas dan reliabilitas alat ukur agar penilaian jelas.

### 9.2.7.3 Kriteria yang Harus Dipenuhi dalam Evaluasi

1. Relevansi, yaitu pembuat dan pelaksana kebijakan mendapatkan informasi yang tepat, serta mendapatkan jawaban yang benar atas pertanyaan.
2. Signifikan, yaitu informasi yang diberikan bersifat baru dan penting.
3. Validitas, yaitu hasil kebijakan dibuktikan dengan data empiris dan pertimbangan yang tepat sesuai kondisi nyata.
4. Reliabilitas yaitu, membuktikan bahwa hasil diperoleh dengan penelitian.
5. Objektif, yaitu tidak bias atau memihak.
6. Tepat waktu.
7. Daya guna, yaitu pembuat atau pelaksana kebijakan dapat memahami dan memanfaatkan hasil penelitian.

### 9.2.7.4 Problem dalam Studi Evaluasi

1. Ketidakpastian dan ketidakjelasan tujuan kebijakan.
2. Evaluasi tidak dilakukan dengan sistematis sehingga sulit menguji kausalitas bahwa dampak disebabkan oleh kebijakan tersebut.
3. Dampak kebijakan menyebar di luar sasaran kebijakan.
4. Kesulitan dalam memperoleh data primer.
5. Data sekunder yang tersedia sering kurang valid.
6. Resistensi pejabat/penanggung jawab program yang merasa diawasi.
7. Evaluasi cenderung kurang melihat dampak (kurang valid), tetapi lebih suka mengukur dan menilai *output-nya*.

### 9.2.7.5 Pertanyaan-Pertanyaan dalam Studi Evaluasi

1. Menurut Sofian Effendi, tujuan dari evaluasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pokok berikut (Nugroho, 2003).
  - a. Bagaimana kinerja implementasi kebijakan, sejauhmana variasi kesesuaian capaian kebijakan (*output* dan *outcomes* yang dihasilkan dari proses implementasi) dengan indikator-indikator yang telah ditetapkan?
  - b. 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.
  - c. Bagaimana strategi untuk lebih meningkatkan kinerja implementasi kebijakan? Jawaban atas pertanyaan tersebut adalah tugas pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah (*actionable variables*).
2. Menurut Randall B. Ripley, untuk mengukur capaian riil sebuah program/kebijakan, dari hasil kajian evaluasi harus diperoleh jawaban-jawaban atas pertanyaan berikut ini.
  - a. Kelompok dan kepentingan mana yang memiliki akses dalam pembuatan kebijakan?
  - b. Apakah pembuatan kebijakan dilakukan secara terperinci, terbuka, dan memenuhi prosedur?
  - c. Apakah program-program kebijakan didesain secara logis?

- d. Apakah sumber daya yang menjadi input program telah memadai untuk mencapai tujuan?
- e. Apa standar implementasi yang baik bagi kebijakan tersebut?
- f. Apakah program dilaksanakan sesuai dengan standar efisiensi ekonomi? Apakah uang digunakan dengan tepat dan jujur?
- g. Apakah kelompok sasaran memperoleh pelayanan seperti yang didesain dalam program?
- h. Apakah program juga memberikan dampak pada kelompok nonsasaran? Apa jenis dampaknya?
- i. Apa dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan pada masyarakat?
- j. Kapan tindakan program dilaksanakan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?
- k. Apakah tindakan dan dampak telah sesuai dengan yang diharapkan?

### **9.2.7.6 Implikasi Hasil Evaluasi terhadap Program/Kebijakan**

Hasil kajian evaluasi atas sebuah program/kebijakan akan berimplikasi pada keberlangsungan program/kebijakan, yang menurut Weis dalam (Shafritz & Hyde, 2016) adalah sebagai berikut.

1. Meneruskan atau mengakhiri program.
2. Memperbaiki praktik dan prosedur administrasinya.
3. Menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi.
4. Melembagakan program ke tempat lain.
5. Mengalokasikan sumber daya ke program lain.
6. 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.

## **9.2.8 Evaluasi Formulasi dan Implementasi Kebijakan Publik**

### **9.2.8.1 Evaluasi Formulasi Kebijakan**

Evaluasi formulasi kebijakan secara umum berkenaan tentang apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan sebagai berikut (Nugroho, 2003):

1. Kesesuaian antara pendekatan yang digunakan dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi yang berbeda.
2. Mengarah pada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti permasalahannya.
3. Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan.
4. Mengoptimalkan sumber daya yang tersedia, baik dalam bentuk sumber daya manusia, dana, waktu, maupun kondisi lingkungan strategis. Model formulasi kebijakan dapat digunakan sebagai acuan dalam teknik evaluasi formulasi kebijakan.

Untuk menilai proses formulasi dapat menggunakan ukuran standar yang dipilih dari model formulasi. Sehingga terdapat dua belas model evaluasi kebijakan publik (Nugroho, 2003), yaitu:

1. Model Kelembagaan

Model kelembagaan menekankan bahwa pembuatan kebijakan merupakan tugas pemerintah, sehingga apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun merupakan kebijakan publik. Model ini berpandangan bahwa kelembagaan di pemerintah pada setiap sektor dan tingkatan menjalankan kegiatan-

kegiatan politik, seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif pada pemerintah pusat maupun daerah. Lembaga-lembaga tersebut secara otoritatif merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik. Dibanding proses dan perilaku politisi, model kelembagaan lebih menitik-beratkan struktur. Model ini berpandangan bahwa lembaga pemerintah secara otonom memiliki tugas untuk memformulasikan kebijakan tanpa berinteraksi dengan lingkungan.

## 2. Model Proses

Model proses berasumsi bahwa politik memiliki proses karena melakukan sebuah aktivitas. Kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan yang disertai dengan proses politik. Model ini lebih menekankan tentang mekanisme yang seharusnya dibuat dalam kebijakan daripada substansi yang harus ada.

## 3. Model Kelompok

Model kelompok memandang kebijakan sebagai perjuangan untuk mencapai titik keseimbangan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan yang berbeda-beda. Gagasan inti pada model sangat mementingkan keseimbangan yang diperoleh dari interaksi dalam kelompok. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Sistem politik dalam model ini berperan dalam mengatasi perbedaan-perbedaan tuntutan yang dapat memunculkan konflik.

## 4. Model Elite

Model elite ini merupakan perkembangan dari teori politik yang berasumsi bahwa pasti terdapat dua kelompok dalam setiap masyarakat, yaitu yang memiliki kekuasaan (elite), dan yang tidak memiliki kekuasaan (massa). Teori elite-massa berpandangan bahwa para elite melakukan permainan politik dalam menghasilkan kebijakan sehingga formulasi kebijakan suatu negara selalu memiliki bias meskipun negara tersebut demokratis.

## 5. Model Rasional

Model rasional memiliki asumsi bahwa kebijakan yang dipilih oleh pemerintah harus bersifat sebagai keuntungan sosial maksimal, yang maknanya adalah dapat memberikan manfaat yang maksimal terhadap publik. Model ini berpendapat bahwa rasionalitas harus diperhitungkan dalam mengambil keputusan saat proses formulasi kebijakan. Rasionalitas yang dipilih adalah perbandingan antara usaha yang dilakukan dengan hasil yang dicapai. Model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

## 6. Model Inkremental

Model inkremental dapat disebut juga sebagai model pragmatis yang berpandangan bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Pendekatan ini dilakukan apabila terdapat keterbatasan informasi, waktu, dan dana dalam melakukan evaluasi secara komprehensif. Ketidakpastian ini mengakibatkan adanya pilihan dalam pengambilan kebijakan untuk melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan melakukan perubahan seperlunya. Pemerintah biasanya melakukan pilihan ini pada lingkungan masyarakat yang pluralistik, sehingga tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

## 7. Model Teori Permainan

Dalam formulasi kebijakan, model teori permainan adalah model yang deduktif dan sangat abstrak. Model ini berpandangan bahwa keberhasilan kebijakan juga ditentukan oleh aktor lain, bukan hanya aktor pembuatan kebijakan. Model ini menekankan rasionalitas namun dalam kondisi kompetisi.

## 8. Model Pilihan Publik

Model pilihan publik berpandangan bahwa kebijakan dihasilkan dari keputusan kolektif individu-individu yang berkepentingan dalam sebuah proses perumusan. Model ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa manusia merupakan *homo economicus*, sehingga memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah pembeli bertemu dengan penjual, dan penawaran bertemu dengan permintaan. Model ini memberikan kesempatan yang luas kepada publik untuk berkontribusi dalam mengusulkan pilihan pada pemerintah, sehingga dapat disebut sebagai konsep yang paling demokratis

dalam formulasi kebijakan. Kebijakan yang bersifat ekonomi publik atau analisis kebijakan yang mayoritas memiliki selera kekuasaan ekonomi biasanya menggunakan model ini.

#### 9. Model sistem

Model sistem berpandangan bahwa sistem politik menghasilkan suatu kebijakan. Sistem mendapatkan input dari sektor masyarakat dan sektor negara. Sektor masyarakat meliputi rakyat, swasta, politik, dan lain-lain. Sektor negara meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan akuntatif. Kebijakan publik dan pelayanan publik merupakan produk dari pemrosesan kedua sektor tersebut. Namun produk yang dihasilkan oleh sistem politik tidak hanya kebijakan dan pelayanan, tetapi juga limbah kebijakan, yaitu berbentuk kebijakan publik yang bertentangan, menghambat laju investasi dan usaha, pemborosan dana dan korupsi dalam pelayanan publik sehingga merugikan kehidupan bermasyarakat.

#### 10. Model Demokratis

Model demokratis berkaitan dengan memfasilitasi keberadaan para konstituen dan penerima manfaat untuk mewujudkan *good governance*. Model ini baik digunakan dan sangat dekat dengan model pilihan publik, namun dalam mengatasi permasalahan yang kritis dan darurat sumber daya masih kurang efektif. Apabila model ini dapat dilaksanakan maka implementasi kebijakan akan sangat efektif karena rumusan dan keberhasilan kebijakan adalah kewajiban dan tanggung jawab setiap pihak.

#### 11. Model Strategis

Pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategis sebagai basis perumusan kebijakan. Makna perencanaan strategis yaitu upaya disiplin untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang memandu suatu organisasi mengerjakan tugasnya, dan mengapa tugas tersebut dikerjakan. Perencanaan strategis menekankan pada pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif dan keputusan sekarang yang berimplikasi terhadap masa depan. Fokus utama perencanaan strategis adalah mengidentifikasi dan memecahkan isu-isu, berorientasi pada tindakan, dan melakukan penilaian terhadap lingkungan internal dan eksternal organisasi.

#### 12. Model Deliberatif

Model deliberatif atau musyawarah juga ada pada perumusan kebijakan, yaitu pada bagian analisis kebijakan. Dalam analisis kebijakan, model ini hanya memiliki peran sebagai fasilitator agar keputusan kebijakan ditemukan sendiri oleh masyarakat. Disini pemerintah lebih berperan sebagai legalisator daripada kehendak publik. Sementara analisis kebijakan berperan untuk memproses dialog publik menjadi hasil keputusan publik yang kemudian dijadikan kebijakan publik.

### 9.2.8.2 Evaluasi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah tahapan praktis, sedangkan formulasi kebijakan adalah tahapan teoritis. Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang dilakukan setelah kebijakan disetujui dan ditetapkan (Tachjan et al., 2006). Implementasi kebijakan menafsirkan alternatif yang bersifat abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro sehingga disebut sebagai logika *top-down*. Dalam proses kebijakan, implementasi merupakan tahapan yang sangat penting karena menentukan keberhasilan suatu kebijakan dimana tujuan serta dampak dapat dihasilkan. Pentingnya implementasi kebijakan ditegaskan oleh pendapat Udoji dalam (Agustino, 2008) bahwa Eksekusi kebijakan sama pentingnya jika tidak lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan tetap menjadi mimpi atau jaket cetak biru kecuali jika diterapkan. Terdapat tiga jenis evaluasi implementasi yang dibagi berdasarkan waktu, yakni :

1. Evaluasi sumatif yang dilakukan sebelum pelaksanaan program.
2. Evaluasi proses yang dilakukan pada waktu pelaksanaan.
3. Evaluasi konsekuensi dan evaluasi dampak yang dilakukan setelah kebijakan dilaksanakan.

Terdapat unsur-unsur yang mutlak dari adanya implementasi kebijakan menurut (Tachjan et al., 2006), yaitu:

1. Pelaksana program

Dimock & Dimock dalam (Tachjan et al., 2006) menjelaskan bahwa pelaksana atau implementor merupakan pihak yang menentukan tujuan dan sasaran organisasional, merumuskan kebijakan dan strategi organisasi, melakukan pengambilan keputusan, perencanaan dan penyusunan program, pengorganisasian sumber daya, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Birokrasi merupakan pihak yang sepenuhnya terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Dalam implementasi, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan. Posisi ini berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

## 2. Program yang dilaksanakan

Tanpa tindakan nyata yang tercermin dalam program dan kegiatan, maka suatu kebijakan publik tidak akan memiliki arti penting. Hal ini karena rencana yang komprehensif tercermin dalam program. Dalam program kita dapat mengetahui gambaran tentang sumber daya, sasaran, prosedur, standar, dan metode yang digunakan. Program harus berisi tentang gambaran jenis manfaat, pelaksana program, sumber daya yang tersedia, kepentingan yang dipengaruhi, derajat perubahan yang diinginkan, dan status pembuat keputusan (Grindle, 2017). Terdapat tiga tahapan program dalam konteks implementasi kebijakan publik, antara lain :

- a. Menyusun rincian tugas dan tujuan dalam rancangan desai program yang jelas, serta menentukan indikator sasaran biaya dan waktu yang jelas.
- b. Mendayagunakan sumber-sumber yang tersedia yang meliputi sumber daya manusia, dana, serta metode dan prosedur yang tepat untuk melaksanakan program.
- c. Menentukan jadwal untuk melakukan monitoring, pengawasan dan evaluasi untuk mengetahui hasil pelaksanaan kebijakan.

## 3. Kelompok sasaran

Kelompok sasaran didefinisikan sebagai sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang perilakunya akan dipengaruhi oleh kebijakan yang menerima barang atau jasa (Tachjan et al., 2006). Kelompok sasaran memiliki beberapa karakteristik, yaitu usia, jenis kelamin, tingkat pendidikan, besaran kelompok, pengalaman, serta kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi efektivitas implementasi. Terdapat empat indikator yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan sikap pelaksana (Edward III, 1980).

## 9.2.9 Evaluasi Hasil dan Dampak Kebijakan

### 9.2.9.1 Evaluasi Hasil Kebijakan

Menurut Weis dalam (Shafritz & Hyde, 2016) Hasil kajian evaluasi program atau kebijakan akan berimplikasi pada keberlangsungan program atau kebijakan tersebut, yang meliputi unsure-unsur berikut :

1. Meneruskan atau mengakhiri program.
2. Memperbaiki praktek & prosedur administrasinya.
3. Menambah atau mengurangi strategi dan tehnik implementasi.
4. Melembagakan program ke tempat lain.
5. Mengalokasikan sumber daya ke program lain.
6. Evaluasi kebijakan tidak hanya untuk mengetahui hasil dan dampak, tetapi juga untuk mengetahui proses pelaksanaan suatu kebijakan sehingga berpengaruh terhadap penentuan adanya penolakan atau penerimaan pendekatan dan teori yang digunakan oleh program dan kebijakan.

Evaluasi juga digunakan untuk melihat kesesuaian antara proses pelaksanaan kebijakan dengan petunjuk teknis yang telah ditentukan. Hal ini dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Oleh karena itu, terdapat dua tipe dalam evaluasi kebijakan publik, yaitu evaluasi hasil dan evaluasi proses. Evaluasi hasil menekankan pada tujuan kebijakan, sedangkan evaluasi proses menekankan pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pemantauan pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban (Mustopadidjaya, 2003). Untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan kebijakan pada jangka



waktu, jenis evaluasi yang digunakan adalah evaluasi kinerja. Dengan evaluasi kinerja, sistem dan proses pelaksanaan kebijakan dapat diperbaiki agar rumusan kebijakan lebih tepat. Sehingga pelaksanaan kebijakan berjalan lebih baik dan dapat mencapai tujuan kebijakan yang lebih optimal. Evaluasi kinerja dilakukan dengan cara mengidentifikasi kelemahan kebijakan dan penyimpangan yang terjadi dalam sistem dan proses pelaksanaan kebijakan. Dalam rangka pengawasan, evaluasi kinerja harus memberikan informasi yang objektif pada jangka waktu tertentu mengenai capaian pelaksanaan kebijakan. Selain itu juga informasi mengenai penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan serta rekomendasi tindak lanjut hasil temuan pengawasan. Dalam rangka pertanggungjawaban, evaluasi kinerja harus memberikan analisis objektif mengenai perkembangan pelaksanaan, penyesuaian dan perubahan yang telah dilakukan beserta alasan dan penilaian capaian kinerja.

### 9.2.9.2 Evaluasi Dampak Kebijakan

Implementasi kebijakan biasanya memberikan konsekuensi berupa dampak sosial dan ekonomi. Willliam N. Dunn dalam (Wibawa et al., 1994) mendefinisikan dampak sebagai perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Dampak kebijakan adalah akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan dari adanya pelaksanaan kebijakan (Islamy, 2004). Anderson dalam (Islamy, 2004) mengemukakan bahwa terdapat beberapa dimensi pada dampak kebijakan :

1. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) dan yang tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemanya maupun pada masyarakatnya.
2. Limbah kebijakan yang berbentuk positif dan negatif terhadap situasi atau kelompok yang bukan menjadi sasaran utama dari kebijakan tersebut.
3. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang dan kondisi yang akan datang.
4. Dampak kebijakan terhadap biaya langsung. Dalam program dan kebijakan pemerintah perlu menghitung biaya (*economic costs*). *Economic costs* relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*).
5. Dampak kebijaksanaan terhadap biaya tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur).

Beberapa kriteria perlu diperhatikan dalam mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik untuk mengukur keberhasilan. Terdapat kriteria evaluasi dampak dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, yang meliputi :

#### a. Efektivitas

Efektivitas merupakan hasil guna yang selalu memiliki keterkaitan antara hasil dicapai (output) dengan hasil yang diharapkan (tujuan). Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian, maka suatu program akan semakin efektif. Oleh karena itu efektivitas merupakan sejauhmana pelaksanaan tugas pokok dapat mencapai tujuan pada waktu yang telah ditetapkan.

#### b. Efisiensi

Efisiensi merupakan penggunaan sumber daya yang seminimal mungkin untuk mencapai tujuan yang maksimal. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.

#### c. Kecukupan

Kecukupan dapat didefinisikan sebagai tujuan yang telah dicapai oleh kebijakan publik dirasa sudah mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan berkenaan dengan sejauh mana tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan dan nilai.

d. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan sebagai keadilan yang diberikan dan didapatkan oleh kelompok sasaran. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya dan manfaat merata.

e. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Maknanya adalah penerapan kebijakan mendapatkan tanggapan dari sasaran kebijakan. Responsivitas menekankan pada sejauh mana kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai dari kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

f. Ketepatan

Ketepatan menekankan pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

## 9.2.10 Analisis Dampak Kebijakan

Dampak adalah suatu perubahan efek dari output kebijakan yang meliputi perubahan kondisi fisik maupun perubahan sosial. Terdapat dua jenis akibat yang dihasilkan dari adanya intervensi program kepada kelompok sasaran, yaitu *impact* dan *effect*. *Impact* merupakan akibat yang diharapkan dan tidak diharapkan, namun akibat tersebut mampu mengubah perilaku kelompok sasaran. *Effect* merupakan akibat yang diharapkan dan yang tidak diharapkan, namun akibat tersebut tidak mampu mengubah perilaku kelompok sasaran. Tujuan Analisis Dampak :

1. Menilai bahwa program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga, dan lembaga.
2. Menilai bahwa adanya dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program.
3. Mengeksplorasi adanya akibat yang tidak diperkirakan, baik yang positif maupun yang negatif.
4. Mengkaji cara program mempengaruhi kelompok sasaran, dan perbaikan kondisi kelompok sasaran disebabkan oleh adanya program atautkah karena faktor lain.

### Dimensi Dampak

1. Dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan pada masalah publik atau kelompok sasaran.
2. Dampak pada kelompok di luar sasaran yang disebut eksternalitas atau dampak melimpah (*spillover effects*).
3. Dampak di masa sekarang dan di masa yang akan datang.
4. 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 atau tempat kerja semakin jauh).

## Dimensi Analisis Dampak Menurut (Langbein, 1980)

### 1. Waktu

Dampak kebijakan bersifat jangka panjang, yaitu untuk masa sekarang dan masa yang akan datang sehingga perlu memperhatikan dimensi waktu. Dampak akan semakin sulit diukur jika periode waktu evaluasi semakin lama. Hal ini terjadi karena beberapa alasan, antara lain :

- a. Hubungan kausalitas yang semakin tidak jelas antara kebijakan dan program.
- b. Faktor lain yang semakin banyak dan berpengaruh juga harus dijelaskan. Rekam jejak individu dalam waktu yang sama akan sulit terjaga jika terlalu lama mempelajari efek yang ditimbulkan terhadap individu.
- c. Pencarian data dan analisis pengaruh program semakin sulit dilakukan jika terdapat keterlambatan dalam sebuah evaluasi.

### 2. *Gap* antara Dampak dengan Kondisi yang Diharapkan

Seorang evaluator tidak hanya memperhatikan efektivitas pencapaian tujuan, namun juga perlu memperhatikan dampak negatif, dampak yang tidak sesuai dan bertentangan dengan harapan..

### 3. Tipe Dampak

Dampak program memiliki empat tipe utama. Keempat tipe tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Dampak ekonomi, yakni mencakup penghasilan dan nilai tambah.
- b. Dampak pada proses pembuatan kebijakan.
- c. Dampak pada sikap publik, yakni berupa dukungan pada kebijakan dan program pemerintah.
- d. Dampak kualitas hidup yang bersifat nonekonomis pada individu, kelompok, dan masyarakat.

### 4. Unit-unit Sosial Terdampak

Dampak dari suatu kebijakan atau program dapat menyentuh berbagai unit sosial, antara lain :

- a. Dampak individual, yakni dampak biologis, psikologis, lingkungan hidup, ekonomis, sosial dan personal. Dampak biologis berkaitan dengan adanya penyakit atau cacat fisik yang ditimbulkan dari adanya kebijakan, misalnya kebijakan teknologi nuklir. Dampak psikologis berkaitan dengan emosi, stress, dan depresi. Dampak lingkungan hidup berkaitan dengan penggusuran, pemindahan kawasan permukiman. Dampak ekonomis berkaitan dengan harga, kenaikan dan penurunan penghasilan, serta keuntungan.
- b. Dampak organisasional, terdapat dua jenis dampak yaitu langsung dan tidak langsung. Dampak langsung berkaitan dengan faktor pendukung dan faktor penghambat tercapainya tujuan organisasi. Dampak tidak langsung berkaitan dengan disiplin dan peningkatan produktivitas.
- c. Dampak pada masyarakat, yaitu berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan.
- d. Dampak pada lembaga dan sistem sosial, berkaitan dengan peningkatan solidaritas sosial dan kesadaran kolektif masyarakat.

## Pendekatan dalam Analisis Kebijakan Publik

### 1. Pendekatan Kekuasaan

Pendekatan kekuasaan 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.

a. Elitisme

Pendekatan ini berpendapat bahwa kekuasaan didominasi oleh sebagian orang atau kelompok. Proses pembuatan keputusan dinilai hanya menguntungkan elite tertentu. Prosedur dunia riil dianalisis untuk dijadikan dasar bagi tujuan elitisme. Terdapat dua pihak dalam dunia riil yaitu pihak yang memegang kekuasaan dan pihak yang tidak memegang kekuasaan atau massa. Model ini berasal dari pendapat Karl Marx yang mencetuskan ilmu sosial modern. Ia berpendapat bahwa masyarakat tanpa kelas adalah mitos. Elitisme adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari dan demokrasi hanya sandiwara.

b. Pluralisme

Pandangan ini memiliki asumsi bahwa kebijakan publik merupakan hasil dari persaingan antara ide dan kepentingan. Proses politik pada dasarnya dikendalikan oleh tuntutan dan opini publik karena sistem politik berjalan dengan teratur dan kekuasaan didistribusikan secara luas. Dalam proses politik, partisipasi terbuka bagi semua orang.

c. Marxisme

Pendekatan ini memiliki pandangan bahwa seperangkat dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah masalah dan agenda. Gagasan ini biasanya ditemukan dalam teori-teori yang lebih luas atau yang disebut dengan teori mendalam. Teori ini menyatakan bahwa proses pendefinisian masalah dan penetapan agenda terjadi di tingkat yang lebih dalam daripada yang terlihat di permukaan atau di level keputusan.

d. Korporatisme

Berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisasi. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan negara sebagai model untuk mengatasi konflik kepentingan.

e. Profesionalisme

Analisis kebijakan kontemporer memiliki fokus utama yaitu elite profesional diberikan kekuasaan dalam demokrasi liberal untuk mengambil sebuah keputusan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Pendekatan ini dikritik oleh aliran liberal karena pembuatan keputusan yang dilakukan oleh kelompok profesional cenderung mementingkan dan menguntungkan kepentingan individu daripada kepentingan publik.

f. Korporatisme

Pendekatan ini berfokus pada kekuasaan pakar teknis dimana masyarakat dianggap sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah.

2. Institusional

a. Institusionalisme Politik

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

Lebih memilih pendekatan historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih fokus pada institusi perusahaan.

c. Institusionalisme Ekonomi

Pendekatan ini menekankan pada cara institusi dalam melakukan pengambilan keputusan yang efisien.

### 3. Kebijakan Publik Deliberatif

(Gutmann & Thompson, 2004) mendefinisikan kebijakan publik deliberatif merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana warga negara yang bebas dan setara dan perwakilan mereka membenarkan keputusan dalam proses di mana mereka saling memberikan alasan yang dapat diterima bersama dan secara umum dapat diakses, dengan tujuan mencapai keputusan yang mengikat semua orang di hadir tetapi terbuka untuk tantangan di masa depan.

(Dwiyanto, 2008) menjelaskan pendapat dari Riant nugroho yang mengklaim bahwa model analisis kebijakan *deliberative* ini menghindari kebijakan publik yang teknokratik, dan mendudukan pemerintah hanya sebagai fasilitator dan legislator dari keinginan publik. Artinya model analisis *deliberative* ini bertujuan untuk mendudukan masyarakat (publik) sebagai pihak yang tidak ditinggalkan dalam proses pengambilan kebijakan.

Konsep Kebijakan deliberatif merupakan bentuk derivasi dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Kebijakan deliberatif adalah kebijakan yang dirumuskan melalui proses pembahasan intensif antara pemerintah dan warga. Intinya, setiap rumusan kebijakan harus dikomunikasikan dan melibatkan seluruh unsur dan warga yang akan menanggung konsekuensi dari sebuah kebijakan.

3 Kriteria Kebijakan Publik Deliberatif (Carson & Hartz-Karp, 2005):

1. Pengaruh : Proses tersebut harus memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan.
2. Inklusi : Proses harus mewakili populasi dan inklusif terhadap sudut pandang dan nilai yang beragam, memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta
3. Musyawarah : Proses tersebut harus menyediakan dialog terbuka, akses ke informasi, rasa hormat, ruang untuk memahami dan mbingkai ulang masalah, dan gerakan menuju konsensus.

#### 9.2.11 Perubahan dan Terminasi Kebijakan

Pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektivitas dan efisiensi suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Efektif berkenaan dengan cara yang digunakan untuk memecahkan masalah, sedangkan efisien menyangkut biaya-biaya yang dikeluarkan.

Tidak semua masalah publik dapat dipecahkan oleh program-program kebijakan atau dengan kata lain, tidak semua program kebijakan yang dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Bila kondisi seperti ini yang terjadi maka akan menimbulkan pertanyaan mengapa program kebijakan gagal meraih dampak yang diinginkan? Evaluasi kebijakan berguna dalam melihat sebab-sebab kegagalan tersebut.

Perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Setelah masalah-masalah kebijakan timbul dan kegagalan-kegagalan program kebijakan diidentifikasi, maka tahap selanjutnya dalam lingkaran kebijakan (*policy cycle*) adalah perubahan kebijakan atau terminasi suatu kebijakan. Namun demikian, tentunya tidak semua kebijakan akan menimbulkan masalah dan gagal meraih dampak yang diinginkan. Banyak juga program-program kebijakan yang berhasil meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, rekomendasi yang diajukan adalah terus menjalankan program-program kebijakan tersebut.

Konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada. Sebagai contoh kebijakan pangan di Indonesia yang mengandalkan pada program Bimas Nasional dan Bimas Gotong Royong dihentikan. Diterminasi pada tahun 1970, dan digantikan dengan program Bimas yang disempurnakan. Mulai tahun itu, usaha-usaha untuk meningkatkan produksi padi difokuskan pada program Bimas yang disempurnakan dan program Inmas yang mengandalkan pengelolaan domestik. Terdapat tiga bentuk perubahan kebijakan menurut Anderson yakni, 1) perubahan inkremental dimana kebijakan yang sudah ada tidak diubah seluruhnya, tetapi hanya beberapa bagian saja. 2) pembuatan kebijakan khusus dengan undang-undang baru. 3) pergantian kebijakan secara besar-besaran sebagai akibat dari pemilihan umum, dimana terjadi pergantian elite politik atau rezim.

Pemerintah jarang mempertahankan kebijakan publik dalam bentuk yang sama sebagaimana pada awal penetapan. Kebijakan publik dapat berkembang secara konstan. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi perbaikan kebijakan, yaitu pertama sejauh mana persoalan dapat dipecahkan oleh kebijakan awal. Sebagaimana telah sering disinggung sebelumnya, pada dasarnya kebijakan public dibentuk untuk memecahkan persoalan-persoalan public. Oleh karena itu, evaluasi dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini memperbaiki kondisi sosial yang menjadi sasaran program kebijakan program tersebut. Kedua, kelemahan yang mungkin ada selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Misalnya kebijakan pemerintah menyangkut tata niaga cengkeh. Pada awalnya, kebijakan pemerintah melalui KEPPRES No. 8/1980 tentang tata niaga cengkeh mengandung dia prinsip penting, yakni bahwa tata niaga cengkeh harus memerhatikan kepentingan petani agar para petani memperoleh penerimaan yang layak dan kedua agar *supply* cengkeh untuk kebutuhan PRK terjamin. Namun demikian, dalam implementasi kebijakan selanjutnya kepentingan petani tidak terpenuhi karena para petani tidak mempunyai posisi tawar yang memadai dengan para pelaku tata niaga cengkeh, yakni para pengusaha pabrik rokok yang tergabung dalam GAPPRI dan BPPC yang justru mengambil keuntungan paling besar dari adanya kebijakan pemerintah dalam hal tata niaga cengkeh. Dengan begitu, dalam implementasinya, kebijakan pemerintah mengenai tata niaga cengkeh menimbulkan cacat sehingga seharusnya kebijakan tersebut diubah atau diganti dengan kebijakan baru yang lebih mampu memberi jaminan keuntungan kepada petani, misalnya harga cengkeh diserahkan langsung pada mekanisme pasar. Terakhir, perubahan terhadap kebijakan ditentukan kekuatan politik dan kesadaran dari kelompok-kelompok dimana kebijakan tersebut ditujukan. Misalnya, tekanan kelompok-kelompok mahasiswa, kalangan internasional dan Walhi telah mendorong terjadinya perubahan menyangkut pendirian perusahaan pulp dan rayon PT Inti Indorayon Utama di Porsea. Tekanan-tekanan dari kelompok ini telah mendorong pemerintah untuk memberi perhatian yang lebih besar terhadap dampak negative yang ditimbulkan oleh perusahaan pulp tersebut.

Perubahan dapat terjadi pada persoalan-persoalan yang telah ditemukan maupun pada kebijakan konvensional yang dapat menjadi solusi persoalan tersebut. Oleh karena itu, kebijakan publik berkembang untuk memulai proses secara berkesinambungan setelah terjadi perumusan dan implementasi. Evaluasi suatu kebijakan public sebenarnya merupakan sebuah siklus dalam mana kebijakan dirumuskan, diimplementasikan, dievaluasi dan kemudian dirumuskan kembali dan diimplementasikan kembali berdasarkan *review* legislatif tentang sejauh mana suatu kebijakan mencapai tujuan-tujuan awal. Misalnya, kebijakan konvensional menyangkut pendidikan di Amerika Serikat yang mengalami perubahan di tahun 1980-an dari pendekatan liberal yang menekankan inovasi dalam kurikulum dan kelas terbuka, ke pendekatan *back to basic* yang menekankan pada membaca, menulis, dan ilmu hitung.

### **9.2.11.1 Alasan, Tipe, dan Model Perubahan Kebijakan**

Perubahan kebijakan menjadi ciri yang semakin umum dari perumusan kebijakan dalam sistem politik Barat kontemporer. Ada tiga alasan mengapa dilakukan perubahan kebijakan. Pertama, terdapat beberapa kegiatan yang relatif baru dalam melibatkan pemerintah karena pemerintah perlahan-lahan

memperluas kegiatannya dalam bidang kebijakan. Usulan untuk membuat kebijakan baru mungkin dapat menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) dengan program-program yang ada. Kedua, perubahan dibutuhkan dalam kebijakan ketika terjadi adanya dampak yang bertentangan. Hal ini bisa saja terjadi karena kekeliruan pada penilaian legislatif sehingga perubahan kebijakan memungkinkan kondisi yang lebih baik. Ketiga, suatu program baru yang dirumuskan untuk menghindari masalah-masalah perubahan atau terminasi kebijakan sangat tidak mungkin untuk ditetapkan tanpa adanya pemberhentian program lama. Hal itu karena adanya komitmen dari kebijakan yang ada, yaitu keberlanjutan pada tingkat relatif pertumbuhan ekonomi dan implikasi keuangan. Pemerintah akan berpendapat bahwa suatu kebijakan itu bermanfaat dan berharga untuk dipertahankan meskipun mereka dapat mengidentifikasi bahwa sejumlah kebijakan publik ternyata tidak memberikan manfaat, tidak layak, dan pemborosan biaya. Terminasi kebijakan selalu lebih sulit daripada mengubah kebijakan.

Terdapat banyak kemungkinan terjadinya perubahan kebijakan di masa yang akan datang sehingga bentuk-bentuk perubahan kebijakan perlu untuk diketahui. Berikut beberapa bentuk perubahan menurut Peters :

1. Linear, yaitu perubahan yang mencakup perubahan sederhana terhadap suatu kebijakan atau juga penggantian secara langsung menjadi kebijakan lain.
2. Consolidation, yaitu perubahan kebijakan yang diperoleh dengan menggabungkan kebijakan-kebijakan sebelumnya menjadi kebijakan baru.
3. Splitting, yaitu beberapa lembaga dipisah menjadi dua komponen atau lebih.
4. Nonlinear, yaitu kebijakan yang kompleks dan mencakup unsur-unsur dari jenis perubahan lain.

Terdapat beberapa model perubahan kebijakan selain tiga tipe yang telah dijelaskan. Model ini dapat membantu para analis untuk memahami faktor penyebab pentingnya perubahan kebijakan yang terjadi pada sistem politik barat, khususnya di Amerika Serikat. Pertama, Model *The Cyclical Thesis* yang menurut Schlesinger bahwa pergeseran secara terus-menerus antara kepentingan publik dan kepentingan swasta dalam keterlibatan secara nasional menyebabkan adanya perubahan kebijakan. Ia dia berpendapat bahwa pergantian siklus politik yang terjadi di Amerika Serikat berlangsung secara teratur antara liberalisme dan konservatisme. Oleh karena itu, ada ayunan bolak-balik antara masa-masa pada waktu komitmen nasional memihak kepada kepentingan public. Model ini dikembangkan oleh Paul Sabatier er al. sebagai suatu kerangka kerja konseptual dari proses kebijakan yang memandang perubahan kebijakan sebagai suatu fungsi dari tiga faktor sebagai berikut :

1. Interaksi dari *advocacy coalitions* yang bersaing dalam suatu subsistem/komunitas kebijakan.
2. Perubahan-perubahan eksternal terhadap subsistem.
3. Akibat-akibat dari parameter sistem yang stabil.

Pertama, memahami proses perubahan kebijakan dan peran pembelajaran kebijakan membutuhkan perspektif waktu satu dasawarsa atau lebih. hal ini untuk mengamati suatu siklus kebijakan yang lebih lengkap (yakni dari perumusan kebijakan ke implementasi ke evaluasi dan perubahan kebijakan). Kedua, cara yang paling berguna untuk berpikir tentang perubahan kebijakan selama suatu kurun waktu tertentu adalah dengan memfokuskan pada policy subsystem, yang terdiri dari *advocacy coalitions* (yakni interaksi antaraktor dari lembaga-lembaga yang berbeda yang tertarik dalam suatu wilayah kebijakan). Ketiga, kebijakan publik dapat dikonseptualisasikan ke dalam cara yang sama sebagai *belief systems* (yakni sejumlah prioritas nilai dan asumsi-asumsi kausal tentang bagaimana merealisasikannya).

Pada dasarnya, perubahan kebijakan dipandang sebagai produk dari perubahan dalam kejadian-kejadian seluruh sistem, seperti gangguan-gangguan sosio-ekonomi atau *outputs* dari subsistem-subsistem lainnya, dan persaingan antar-*advocacy coalition* dalam subsistem untuk merealisasikan kepercayaan penting mereka selama kurun waktu sejalan dengan usaha mereka untuk meningkatkan basis sumber

mereka untuk menjawab peluang-peluang yang diberikan oleh kejadian-kejadian eksternal, dan untuk belajar lebih banyak tentang masalah-masalah kebijakan yang menarik bagi mereka.

Ketiga, *The Backlash Or Zigzag Thesis*. Model ini dikembangkan oleh Edwin Amenta dan Theda Skocpol. Mereka berpendapat bahwa terdapat pola yang tidak menentu dalam sejarah kebijakan publik Amerika Serikat. Pola ini dikarakteristikkan oleh *zigzag effect* atau stimulus dan respons. Ini bukan merupakan suatu pergeseran besar dari liberal ke konservatif sebagaimana halnya dengan suatu pergeseran dari kebijakan yang menguntungkan suatu kelompok bergerak ke kebijakan yang menguntungkan kelompok lainnya, dalam *backlash*. Konsep *class struggles* atau koalisi-koalisi masyarakat yang bersaing merupakan suatu cara yang berguna untuk menjelaskan pergeseran-pergeseran itu.

### 9.2.11.2 Konsep, Tipe, dan Pendekatan Terminasi Kebijakan

Istilah terminasi kebijakan ini menunjuk kepada terminasi badan/agensi, pengarahannya kembali kebijakan dasar, eliminasi program, terminasi parsial, dan penghematan keuangan. Sebagai suatu konsep, terminasi kebijakan menjadi objek studi dalam pertengahan tahun 1970-an pada waktu para sarjana memfokuskan pada terminasi organisasi-organisasi sebagai sebagai suatu cara mengakhiri kebijakan-kebijakan atau program-program yang telah tidak memadai lagi. Untuk beberapa alasan, ini barangkali merupakan tahap yang paling sulit dari siklus kebijakan. Sekali digulirkan, kebijakan, program dan badan/agensi mempunyai kehidupan mereka sendiri dengan momentum substansial. Di samping itu, tidak ada insentif untuk mengakui kesalahan-kesalahan masa lalu. Keengganan politik untuk mengakhiri selalu ada, karena kepentingan-kepentingan sempit akan melawan untuk mempertahankan program yang disebabkan oleh biaya yang menenggelamkan. Lebih dari itu, kelompok-kelompok antiterminasi akan memobilisasi dan menggunakan semua sumber mereka untuk mempertahankan kebijakan, atau program. Akhirnya, biaya kegiatan-kegiatan terminasi sangat tinggi : sumber-sumber besar harus dimobilisasi untuk melawan koalisi-koalisi antiterminasi, dan organisasi-organisasi enggan untuk menterminasi program-program mereka sendiri.

Terminasi terbagi atas beberapa tipe, yaitu terminasi fungsional, terminasi organisasi, terminasi kebijakan, dan terminasi program. Terminasi fungsional menekankan pada keseluruhan suatu wilayah, misalnya pemeliharaan kesehatan. Terminasi tipe ini merupakan peristiwa yang sangat jarang, serta mencakup kebijakan dan organisasi, misalnya privatisasi pada pengumpulan sampah. Terminasi organisasi menekankan pada eliminasi secara keseluruhan pada suatu organisasi. Contohnya, Departemen Energi dan Pendidikan Amerika Serikat dieliminasi pada tahun 1980-an karena dianggap tidak berhasil mencapai target yang ditetapkan oleh pemerintahan Presiden Reagan. Namun pada umumnya organisasi-organisasi akan direorganisasi daripada dieliminasi. Terminasi kebijakan menekankan pada eliminasi suatu kebijakan karena teori dan pendekatan yang digunakan tidak lagi sesuai dengan kondisi yang terjadi. Terminasi program menekankan pada pembuatan rancangan suatu implementasi kebijakan melalui eliminasi tindakan-tindakan. Tipe ini paling umum digunakan karena jumlah konstituen yang terbatas mengkarakteristikan program-program spesifik. Mengeliminasi suatu kebijakan atau organisasi dengan konstituensi yang sangat besar lebih sulit daripada konstituen yang relatif kecil.

Terdapat dua pendekatan pada terminasi, yaitu pendekatan *big bang* dan pendekatan *long whimper*. Pendekatan *big bang* biasanya terjadi dalam satu waktu tertentu dengan suatu keputusan yang autoritatif. Pada pendekatan ini, oposisi tidak memiliki waktu untuk mengorganisir diri menentang terminasi. Ternyata terminasi adalah suatu isu pemetik dan tertutup yang terjadi dengan suatu kekuatan yang menghancurkan. Terminasi pendekatan *big bang* biasanya merupakan produk yang melibatkan banyak peran dengan tindakan perjuangan politik. Pendekatan ini paling umum pada terminasi, misalnya proposal untuk memberhentikan Departemen Energi Amerika Serikat pada saat pemerintahan Presiden Reagan di awal tahun 1980-an, namun tidak diterminasi.

Pendekatan *long whimper* muncul karena adanya sumber-sumber kebijakan atau organisasi yang dipertahankan mengalami penurunan jangka panjang. Pendekatan ini secara bertahap, moderat,



dan hati-hati dalam melakukan penghapusan terhadap suatu kebijakan, program, atau organisasi. Pendekatan ini terkadang juga disebut dekrementalis, yaitu dimana suatu organisasi perlahan-lahan mengalami penurunan budget atau perlahan posisinya dieliminasi. Sehingga organisasi atau program tidak bisa lagi melakukan fungsinya dengan efektif. Kelemahan dari pendekatan ini adalah perspektif yang berusaha mengakhiri program, bahwa oposisi bisa mengorganisasi diri untuk melawan terminasi.

### **9.2.12 Efektivitas Pelayanan Kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat**

Kualitas Pelayanan kesehatan yang baik adalah yang mudah diakses oleh warga masyarakatnya. Kemudahan yang dimaksud adalah kemudahan dalam menjangkau lokasi, kemudahan memperoleh informasi, kemudahan dalam melakukan prosedur pemeriksaan hingga memperoleh obat. Adapun Jenis pelayanan yang diberikan diharapkan dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat yang menggunakan pelayanan kesehatan di Puskesmas Pembantu Kelurahan Urangagung Kabupaten Sidoarjo. Tersedianya fasilitas kesehatan yang ada di Puskesmas Pembantu ini berupaya untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat yang datang untuk berobat. Dalam memberikan pelayanan kepada pasien yang datang untuk berobat terdapat fasilitas cek tensi dan cek gula darah gratis sebelum masuk ke ruang poli umum, itu sebagai tambahan fasilitas dari PUSTU. Juga untuk menjamin keamanan pasien biasanya tim puskesmas melakukan pengecekan berkala setiap dua minggu sekali misalnya cek kadaluarsa obat dan peralatan, kinerja peralatan optimal atau tidak. Jika ditemukan obat atau peralatan yang sudah tidak layak pakai maka harus dibuang. Lalu biasanya juga terdapat petugas dari puskesmas induk untuk mengecek kelayakan di PUSTU. Untuk keamanan data pasien dan pegawai juga dijaga. Karena dengan pelayanan kesehatan yang menunjang dan baik, itu juga bisa meningkatkan kepuasan masyarakat dalam menggunakan pelayanan kesehatan tersebut. Tidak hanya itu, di puskesmas pembantu kelurahan urangagung ini juga mempunyai fasilitas penunjang kesehatan yaitu pelayanan cek tensi dan gula gratis yang bisa di gunakan untuk semua masyarakat yang datang ke puskesmas pembantu ini, tidak hanya masyarakat yang datang untuk berobat, akan tetapi untuk masyarakat yang datang dan ingin mengetahui dan mengecek tensi mereka.

Pelayanan cek tensi dan gula darah merupakan bagian penting untuk mengetahui serta menjaga tekanan darah dan kadar gula didalam tubuh kita juga dapat menjadi alarm atau pengingat potensi terjadinya komplikasi atau kondisi yang darurat. Pelayanan ini diperuntukkan untuk siapa saja yang datang untuk berobat sekalipun orang yang mengantar pasien untuk berobat. Dalam menjaga keefektifan pelayanan kesehatan, maka kualitas pelayanan yang berhubungan dengan produk pelayanan juga harus ditingkatkan. Dengan cara memberikan alur atau mekanisme pelayanan yang mudah sehingga tidak membuat masyarakat bingung ketika berobat ke Puskesmas Pembantu Kelurahan Urangagung.

Alur pelayanan tidak rumit, pasien masuk lalu menaruh kartu berobat pasien atau KTP di loket, kemudian menunggu di ruang tunggu. Petugas admin akan memanggil pasien sesuai antrian itu, dan pasien bisa langsung masuk ke ruang pemeriksaan untuk diperiksa dengan bidan yang sedang berjaga, kemudian bidan menuliskan resep obat, dan mengambil obat langsung di bagian apoteker. Untuk tipe atau golongan obat itu sendiri masih masih menggunakan obat generik.

Jika berkunjung ke puskesmas pembantu, tentu ada yang harus diikuti. Karena dengan adanya alur pendaftaran yang mudah, maka pengunjung yang datang untuk berobat pun akan lebih mudah memahami bagaimana mekanisme. Bila keadaannya normal dan wajar saja, maka pada umumnya harus mengikuti prosedur alur pelayanan standar rawat jalan.

Pola alur pelayanan standar puskesmas rawat jalan ini, biasanya dikembangkan sesuai dengan kondisi pelayanan setiap puskesmas pembantu, agar para pengunjung bisa mendapatkan. Alur pendaftaran untuk berobat sangat mudah memang sejak awal. Misalnya saat ada pasien baru yang datang berobat dan bertanya untuk berkas apa saja yang dibutuhkan untuk mendaftar maka petugas

langsung mengarahkan. Di depan loket pendaftaran juga ada informasi untuk berkas apa saja yang harus dibawa.

Kuantitas pelayanan yang dimaksud merupakan bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh seseorang pegawai dalam suatu periode tertentu. Hal ini terlihat dari hasil kerja pegawai dalam penggunaan waktu tertentu dan kecepatan dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya. Juga dilihat dari jenis pelayanan yang ada di Puskesmas Pembantu tersebut, karena dengan pelayanan yang baik bisa menunjang efektivitas pelayanan.

Adanya jenis-jenis pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas Pembantu diharapkan bisa meningkatkan kuantitas di masing-masing pelayanannya. Kuantitas pelayanan itu sendiri sangat berkaitan erat dengan hasil kerja dan jumlah layanan kesehatan yang diberikan. Terdapat 5 macam pelayanan kesehatan yaitu pelayanan pemeriksaan umum, kesehatan gigi dan mulut, pelayanan KIA, pelayanan KB, dan yang terakhir pelayanan kefarmasian. Pelayanan dibuka mulai dari hari senin sampai Sabtu, untuk jadwal pelayanan kesehatan gigi dan mulut tidak setiap hari, sehingga jika memang urgent bisa melakukan janji temu dengan dokter. Karena jadwal dokter gigi itu lebih banyak di Puskesmas induk yang ada di Cemengkalang. Terdapat 5 petugas kesehatan sesuai dengan struktur organisasinya. Banyaknya pasien yang berobat atau konsultasi kesehatan di Puskesmas. Semakin banyak pasien yang berkunjung artinya semakin baik. Pasien yang melakukan kunjungan berkala bisa dikatakan bahwa pasien tersebut puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas.

Untuk menjaga kualitas pelayanan kesehatan, biasanya diadakan sosialisasi-sosialisasi dalam kurun waktu tertentu, dilihat kebutuhan dan kondisi masyarakat. Sosialisasi tersebut biasanya pihak Puskesmas induk yang menyelenggarakannya, Puskesmas pembantu ikut serta membantu menjalankannya. Dari hasil sosialisasi yang diadakan biasanya dibentuk program-program untuk meningkatkan efektivitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Contohnya diadakan program pos gizi. Untuk kegiatan pos gizi dilakukan selama tiga bulan dengan 1 sesi per bulannya selama 10 hari. Setelah diberi pembinaan, para orangtua balita diharapkan dapat menerapkan ajaran yang diberikan kepada balitanya. Lalu, setelah 10 hari dilakukan penimbangan berat badan balitanya. Para orangtua juga diajak untuk ikut memantau perkembangan balitanya agar terus mengalami peningkatan berat badan, sehingga walaupun pembinaan pos gizi telah selesai, namun kebiasaan makanan terbaik untuk balitanya tetap bisa dipertahankan.

Dengan adanya sosialisasi kesehatan yang melahirkan suatu program-program kesehatan untuk masyarakat memang sudah sepatutnya untuk meningkatkan efektivitas pelayanan kesehatan terutama di desa-desa sekitar Puskesmas pembantu. Tujuannya agar masyarakat lebih mengenal apa arti pentingnya kesehatan bagi semua orang.

Pembentukan pos gizi merupakan pelayanan dengan melakukan penimbangan dan pengukuran tinggi badan balita yang kemudian diidentifikasi apakah seseorang balita tersebut masuk ke dalam kategori gizi buruk atau tidak. Pembentukan pos gizi ini akan dilakukan secara bergantian di desa-desa sekitar Puskesmas yang memang diperlukan untuk pembentukan pos gizi. Hal ini dilakukan agar angka stunting pada anak-anak di Indonesia terutama di desa-desa bisa semakin menurun. Pembinaan Pos Gizi dilaksanakan sebagai upaya meningkatkan status gizi balita agar tidak terkategori Balita Gizi Buruk.

Para orang tua balita di atur dan dilatih dalam menyiapkan makanan sehat untuk balitanya. Dari mulai pemilihan bahan makanan mentah, pengolahan makanan, memasaknya, menyiapkan makanannya, mengatur pola makannya sampai menyusun menu makanannya.

Pembentukan pos gizi untuk desa-desa sangat berpengaruh karena bisa menghindari atau menurunkan angka gizi buruk di Indonesia. Masyarakat juga tidak khawatir jika anaknya merasakan gejala sakit bisa dilaporkan di pos gizi yang disediakan. Tumbuh kembang anak pun tetap terpantau dengan baik. Tidak hanya itu selain pembentukan pos gizi, Puskesmas induk juga mengadakan vaksinasi bagi masyarakat. Dan pelaksanaannya tetap di Puskesmas induk, para petugas kesehatan dari Puskesmas pembantu ikut serta membantu terselenggaranya vaksinasi bagi masyarakat.

Vaksinasi merupakan salah satu upaya paling efektif untuk mencegah terjadinya penyebaran covid-19. Tujuan dari vaksinasi ini adalah melakukan vaksin setidaknya 70% populasi penduduk di Indonesia untuk mewujudkan kondisi kekebalan komunitas atau herd immunity. Masyarakat agar lebih

produktif dalam beraktivitas serta hidup dalam lingkungan yang sehat. Dalam upaya mewujudkan pemenuhan hak masyarakat untuk hidup sehat maka pemerintah melaksanakan program vaksinasi ini sebagai bentuk kewajiban pemerintah untuk menyediakan sarana vaksin guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan vaksinasi covid-19 sebagai wujud untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Untuk itu pelayanan vaksinasi Covid19 telah dilakukan di Puskesmas Urangagung mulai awal tahun bulan januari 2021. Tempat dan waktu pelayanan vaksinasi Covid19 sudah terjadwal dengan baik apakah untuk dosis penyuntikan pertama maupun penyuntikan dosis kedua. Prioritas diberikan pada sasaran Tenaga kesehatan kemudian dilanjutkan sasaran pelayanan publik selanjutnya kelompok rentan lansia, baru masyarakat umum umur 18 tahun keatas.

Untuk pelayanan vaksinasi Covid19 telah dilakukan di Puskesmas Urangagung mulai awal tahun bulan September 2021. Tempat dan waktu pelayanan vaksinasi Covid-19 sudah terjadwal dengan baik apakah untuk dosis penyuntikan pertama maupun penyuntikan dosis kedua. Prioritas diberikan pada sasaran tenaga kesehatan kemudian dilanjutkan sasaran pelayanan publik selanjutnya kelompok rentan lansia, baru masyarakat umum umur 18 tahun keatas. Terlaksananya progra vaksinasi ini juga didukung oleh tenaga kesehatan dari PUSTU, karena masyarakat banyak yang enggan untuk melakukan vaksin, dikarenakan takut ataupun dianggap tidak penting.

Waktu pelayanan kesehatan merupakan elemen yang paling penting dalam menjamin kepuasan pengguna pelayanan. Ketepatan waktu penyelesaian pelayanan yang dijanjikan menjadi pegangan bagi pengguna pelayanan sebagai jaminan selesainya. Masyarakat/pasien pengguna pelayanan mengharapkan waktu penyelesaian yang cepat dan tepat sehingga tidak mengganggu aktivitas yang lain serta akan menghemat tenaga dan biaya. Durasi yang dibutuhkan pelayanan kesehatan dalam menangani suatu masalah kesehatan atau dalam proses antrian, pencatatan adminisitrasi. Ketepatan waktu sendiri bisa menjadi acuan untuk bisa meningkatkan efektivitas pelayanan kesehatan. Waktu tunggu pelayanan merupakan masalah yang masih banyak dijumpai dalam praktik pelayanan kesehatan, dan salah satu komponen yang potensial menyebabkan ketidakpuasan, dimana dengan menunggu dalam waktu yang lama menyebabkan ketidakpuasan terhadap pasien. Jadwal pelayanan di puskesmas Urangagung pun sudah ada, mulai dari puskesmas buka sampai tutup. Pada masing pelayanannya pun juga tertera hari dan jam pelayanannya itu sendiri.

Pada jam pelayanan pun sudah tertera pada masing masing pelayanan yang ada di Puskesmas Pembantu, jadi untuk standart operasional pun sudah sesuai. Durasi yang dibutuhkan pelayanan kesehatan dalam menangani suatu masalah kesehatan atau dalam proses antrian, pencatatan adminisitrasi. Namun, masyarakat juga banyak mengeluh soal waktu pelayanan puskesmas yang tidak sesuai dengan jam pelayanan. Pada tahun 2020 Puskesmas Pembantu Kelurahan Urangagung mengalami penurunan pengunjung secara drastis. Hal tersebut karena masyarakat masih takut untuk memeriksakan kesehatannya dan cenderung tertutup perihal gejala yang dirasakan, juga banyak yang mengaduh kalau puskesmas ini sering telat buka. Sampai sampai banyak orang yang antri menunggu di depan PUSTU. Perbaikan sistem di Puskesmas dilakukan dengan mendisiplinkan karyawan yang malas, memperketat dalam waktu kerja, evaluasi rutin kinerja pegawai, serta pemberian reward kepada petugas dengan kinerja terbaik. Memperbaiki reputasi memang susah mbak perlu waktu dan kerja keras yang tiada henti. Memang kediplinan waktu harus diperhatikan, karena dengan ketidakdisiplinan waktu maka efektivitas pelayanan pun tidak bisa terwujud dan kepuasan masyarakat pengguna pelayanan kesehatan pun menurun. Penyebab ketidakdisiplinan petugas kesehatan adalah karena faktor sumber daya manusianya sendiri yaitu tenaga kesehatan yang bertugas yang kurang menerapkan kedisiplinan dalam pekerjaan yang diberikan. Sehingga berdampak menurunnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang diberikan dan juga tidak efektif dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan.

## **9.3 Penutup**

### **9.3.1 Rangkuman**

Monitoring memiliki peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Melalui monitoring, informasi tentang hasil kebijakan dapat diketahui saat situasi masalah timbul pada tindakan

kebijakan. Situasi masalah tersebut ditransformasikan ke dalam masalah kebijakan yang akan dimasukkan dalam perumusan kebijakan. Terdapat dua jenis akibat dalam memantau hasil kebijakan, yaitu keluaran atau hasil, dan dampak (Dunn, 2017). Sedangkan evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yaitu memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Perumusan ulang masalah kebijakan dapat bersumber dari informasi mengenai kinerja kebijakan yang tidak memadai.

Terdapat tiga pendekatan evaluasi, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis. Evaluasi semi menekankan pada analisis ukuran tentang manfaat atau nilai. Evaluasi ini berasumsi bahwa manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri dan tidak kontroversial. Evaluasi formal menggunakan metode deskriptif dalam menghasilkan informasi yang valid, cepat, serta dipercaya terkait hasil kebijakan. Tetapi evaluasi hasil dilakukan berdasarkan tujuan program yang telah ditentukan secara formal oleh pembuat kebijakan dan pelaksana program. Evaluasi keputusan teoretis memperoleh informasi yang valid dan akuntabel terkait hasil kebijakan dengan menggunakan metode deskriptif. Informasi tersebut berguna bagi penilaian yang dilakukan oleh berbagai pelaksana kebijakan.

### 9.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan, mengapa monitoring memiliki peran penting dalam analisis kebijakan public?
2. Jelaskan, mengapa evaluasi kebijakan publik penting untuk dilakukan?
3. Jelaskan perbedaan evaluasi semu dan evaluasi formal
4. Jelaskan tiga kriteria kebijakan public deliberative!
5. Mengapa perubahan kebijakan perlu dilakukan?

#### Jawaban

1. Karena monitoring berfungsi untuk mengetahui :
  - a. Kepatuhan, yaitu menentukan apakah standar dan prosedur yang telah dibuat oleh aktor legislatif dilaksanakan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.
  - b. Pemeriksaan, yaitu menentukan apakah kebijakan dan program yang telah dijalankan telah mencapai kelompok sasaran yang tepat.
  - c. Akuntansi, yaitu menghasilkan informasi yang bermanfaat terkait implementasi kebijakan publik dengan melakukan kegiatan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi.
  - d. Eksplanasi, yaitu menjelaskan penyebab hasil suatu program atau kebijakan publik berbeda dengan menghimpun informasi. Informasi memberikan kontribusi dan rekomendasi dalam menentukan strategi yang terbaik untuk kebijakan dan program di masa yang akan datang.
2. Evaluasi kebijakan penting dilakukan karena untuk a) mengetahui efektivitas, yaitu sejauh mana suatu kebijakan mencapai tujuan. b) mengetahui suatu kebijakan dinilai berhasil atau gagal dengan melihat tingkat efektivitasnya. c) melalui penilaian kinerja kebijakan, aspek akuntabilitas publik dapat diketahui. Hal ini dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai penerima manfaat dari suatu kebijakan atau program pemerintah. d) menunjukkan manfaat suatu kebijakan atau program kepada stakeholder dan kelompok sasaran. e) memberikan rekomendasi terhadap proses pengambilan keputusan di masa depan untuk memperbaiki kinerja kebijakan dan tidak mengulangi kesalahan yang sama.
3. a. Evaluasi Semu : Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan, berasumsi bahwa ukuran manfaat atau terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial

- b. Evaluasi formal : Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan. Berasumsi bahwa tujuan dan Sasaran dari pengambilan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai.
4. Kriteria kebijakan public deliberative :
    - a. Pengaruh : Proses tersebut harus memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan.
    - b. Inklusi : Proses harus mewakili populasi dan inklusif terhadap sudut pandang dan nilai yang beragam, memberikan kesempatan yang sama bagi semua peserta
    - c. Musyawarah : Proses tersebut harus menyediakan dialog terbuka, akses ke informasi, rasa hormat, ruang untuk memahami dan membongkai ulang masalah, dan gerakan menuju konsensus.
  5.
    - a. Pemerintah selama bertahun-tahun, secara pelan-pelan memperluas kegiatan-kegiatannya dalam bidang-bidang kebijakan tertentu, sehingga ada beberapa kegiatan yang secara relative baru yang dapat melibatkan pemerintah. Usulan-usulan untuk kebijakan-kebijakan baru mungkin bisa tumpang tindih (*overlapping*).
    - b. Kebijakan itu sendiri mungkin menciptakan kondisi-kondisi yang membutuhkan perubahan karena tidak memadainya akibat atau adanya akibat-akibat yang bertentangan. Penilaian legislatif yang keliru mungkin menjadi alasan untuk mengubah kebijakan agar bisa berjalan lebih baik.
    - c. Suatu program baru yang dirumuskan untuk menghindari masalah-masalah perubahan atau terminasi kebijakan sangat tidak mungkin untuk ditetapkan tanpa adanya pemberhentian program lama. Hal itu karena adanya komitmen dari kebijakan yang ada, yaitu keberlanjutan pada tingkat relatif pertumbuhan ekonomi dan implikasi keuangan. Pemerintah akan berpendapat bahwa suatu kebijakan itu bermanfaat dan berharga untuk dipertahankan meskipun mereka dapat mengidentifikasi bahwa sejumlah kebijakan publik ternyata tidak memberikan manfaat, tidak layak, dan pemborosan biaya. Terminasi kebijakan selalu lebih sulit daripada mengubah kebijakan.

### 9.3.3 Daftar Pustaka

- Agustino, L. (2008). Dasar-dasar kebijakan publik. *Bandung: Alfabeta*.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making, New York: Holt, Praeger*.
- Asia, S. (2013). Buku pedoman: Pelaksanaan kerjasama pemerintah-swasta di Indonesia. *Strategic Asia and UK Foreign and Commonwealth Office (UK FCO)*.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). Examining the policy-action relationship. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, 3–34.
- Browne, A., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as exploration. *Implementation*, 232–256.
- Caro, F. G. (1971). Issues in the evaluation of social programs. *Review of Educational Research*, 41(2), 87–114.
- Carson, L., & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs: Juries, polls, and forums. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, 120–138.
- Derthick, M. (1972). *NEW TOWNS IN-TOWN; WHY A FEDERAL PROGRAM FAILED.*
- Dunn, W. N. (2017). *Pengantar analisis kebijakan publik*.
- Dwiyanto, A. (2008). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press.

- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*.
- EDWARD III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185–228.
- Elmuti, D., & Kathawala, Y. (2001). An overview of strategic alliances. *Management Decision*.
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World* (Vol. 4880). Princeton University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Halibas, A. S., Sibayan, R. O., & Maata, R. L. R. (2017). THE PENTA HELIX MODEL OF INNOVATION IN OMAN: AN HEI PERSPECTIVE. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge & Management*, 12.
- Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Urban Inst Press.
- Haris, S. (2004). Desentralisasi dan otonomi daerah: Naskah akademik dan RUU usulan LIPI. *Jakarta: Yayasan Obor Indonesia*.
- Hjern, B. (1978). Implementation and network analysis. *IIM, Wissenschaftszentrum Berlin*.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1983). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. In *Realizing social science knowledge* (pp. 265–277). Springer.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. London; Toronto: Wiley.
- House, E. R. (2005). Qualitative evaluation and changing social policy. In *The Sage handbook of qualitative research* (Vol. 46, pp. 1069–1081). Sage Thousand Oaks, CA.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction*. Macmillan International Higher Education.
- Islamy, M. I. (2004). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara.--Ed. 2*.
- Langbein, L. I. (1980). *Discovering whether programs work: A guide to statistical methods for program evaluation*. Goodyear Publishing Company.
- Lewis, J., & Flynn, R. (1978). *The Implementation of urban and regional planning policies: Final Report of a Feasibility Study for Department of the Environment*. London: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service.,[city: New York]:: Russell Sage Foundation*.
- Majone, G. (1979). Wildavsky. A.,(1979) Implementation as Evolution. *Pressman, J., Wildavsky, A.*
- Mustopadidjaya, A. R. (2003). *Manajemen proses kebijakan publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi kinerja*. Lembaga Administrasi Negara.
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. *Jakarta: Elex Media Komputindo*.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation. Berkeley and Los Angeles*. CA: University of California Press.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Dorsey Press.
- Rutman, L. S. (1977). *Evaluation research methods: A basic guide*. Sage.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Schroeder, A. D. (2001). *Building implementation networks: Building multi-organizational, multi-sector structures for policy implementation*. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). *Classics of public administration*. Cengage learning.
- Subarsono, A. G. (2012). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*.
- Subkhan, I. (2007). *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*. Kanisius.
- Suratmo, F. G. (2002). *Analisis mengenai dampak lingkungan*.
- Tachjan, H., Mariana, D., & Paskarina, C. (2006). *Implementasi kebijakan publik*. AIPI.

- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Wahab, A. (2002). Solichin, Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. *Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta*.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171–197.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness*. Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Wibawa, S., Purbokusumo, Y., & Pramusinto, A. (1994). *Evaluasi kebijakan publik*. PT Raja Grafindo Persada.
- Widodo, J. (2010). Analisis kebijakan publik. *Malang: Bayumedia*.

# BAB 10

## KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ISLAM

### 10.1 Pendahuluan

#### 10.1.1 Deskripsi Singkat

Berbagai fenomena perumusan peraturan daerah berbasis syariat Islam muncul pasca era reformasi (Subkhan, 2007). Fenomena ini dilatarbelakangi oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang otonomi daerah yang menjadi semangat baru bagi jalannya pemerintahan daerah di Indonesia. Undang-undang tentang otonomi daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menganut sistem sentralistik telah berubah menjadi desentralistik. Dengan adanya perubahan menjadi sistem desentralistik, proses politik dan pembangunan daerah lebih memperhatikan keterlibatan rakyat, termasuk dalam proses pembuatan perangkat peraturan hukum daerah (Perda). Partisipasi rakyat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah dapat diwujudkan melalui keterlibatan dalam mempengaruhi (*influencing*) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara intens, serta proses pengawasan (monitoring) dan penilaian (evaluating) terhadap Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah (Haris, 2004).

Hukum bukanlah sesuatu yang pasti, tetapi dari ajaran Islam memiliki nilai-nilai fundamental. Nilai-nilai dikonstruksikan ke dalam hukum yang positif dan diberlakukan dalam masyarakat, nilai tidak lagi bersifat tetap. Hukum dalam Islam didefinisikan sebagai penetapan sesuatu yang ada pada, seperti penetapan halal pada susu dan haram pada khamar. Menurut terminologi ahli ushul, hukum berarti kitab (Khitab) Syari'at yang berkaitan dengan perbuatan mukallaf, baik berupa tuntutan atau pilihan. Khitab Syari'at adalah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan Allah dan rasulnya terhadap perbuatan mukallaf.

#### 10.1.2 Kompetensi Dasar

Mendeskrripsikan Kebijakan Publik dalam Perspektif Islam.

#### 10.1.3 Indikator

1. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Kebijakan Publik dalam Islam
2. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Tujuan Kebijakan dalam Islam
3. Mahasiswa mampu mengetahui dan mengidentifikasi Prinsip Utama Kebijakan Publik dalam Perspektif Islam

### 10.2 Pembahasan

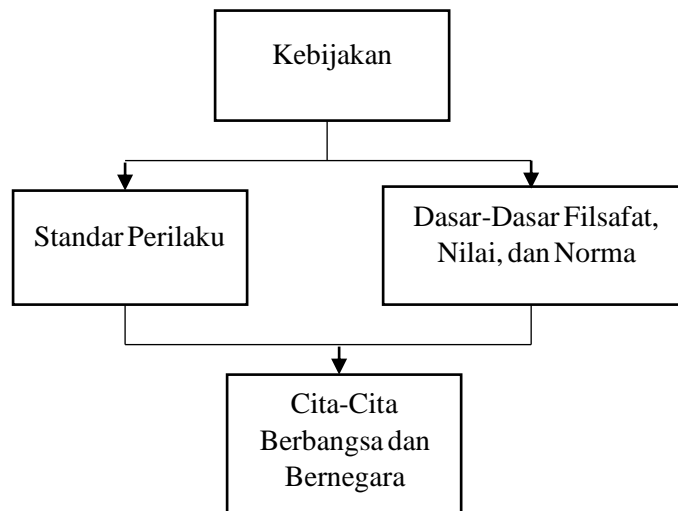
#### 10.2.1 Kebijakan Publik dalam Islam

Kebijakan didefinisikan sebagai seperangkaan pedoman untuk bertindak menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam (Wahab, 2002). Pada hakikatnya Al-Quran juga merupakan sebuah kebijakan, yakni kebijakan Allah yang diturunkan melalui Rasulullah Muhammad, karena Al-Quran berisi pedoman (al-Huda) yang memberi petunjuk, tuntutan, panduan, dan arahan bagi seluruh kaum mukmin untuk menuju ke jalan yang benar, jalan yang lurus, yaitu jalan yang telah ditunjuk Allah untuk menuju surga.



Al-Quran juga disebut sebagai An-Nuur karena berfungsi memberikan caya yang menerangi di dalam kegelapan sebagaimana tercantum dalam Surat An-Nisaa Ayat 174 yang artinya “Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu bukti kebenaran dari Tuhanmu dan telah Kami turunkan kepadamu cahaya yang terang benderang (Al-Quran)”.

Terdapat perilaku politik untuk mengalokasikan nilai-nilai secara sah (*authoritative allocation of values*) dalam proses pembuatan kebijakan (Easton, 1965) dalam bukunya berjudul *The Political System* (1953).



**Gambar 10.1** Perilaku Politik untuk Alokasi Nilai dalam Proses Pembuatan Kebijakan (Easton, 1965)

Al-Quran berfungsi sebagai al-Furqon yang berarti pemisah (*fashl*) dan pembeda (*farq*). Memisahkan dan membedakan antara tauhid dengan syirik, antara yang haq dengan yang batil, antara yang benar dengan yang salah, dan antara yang baik dengan yang buruk.

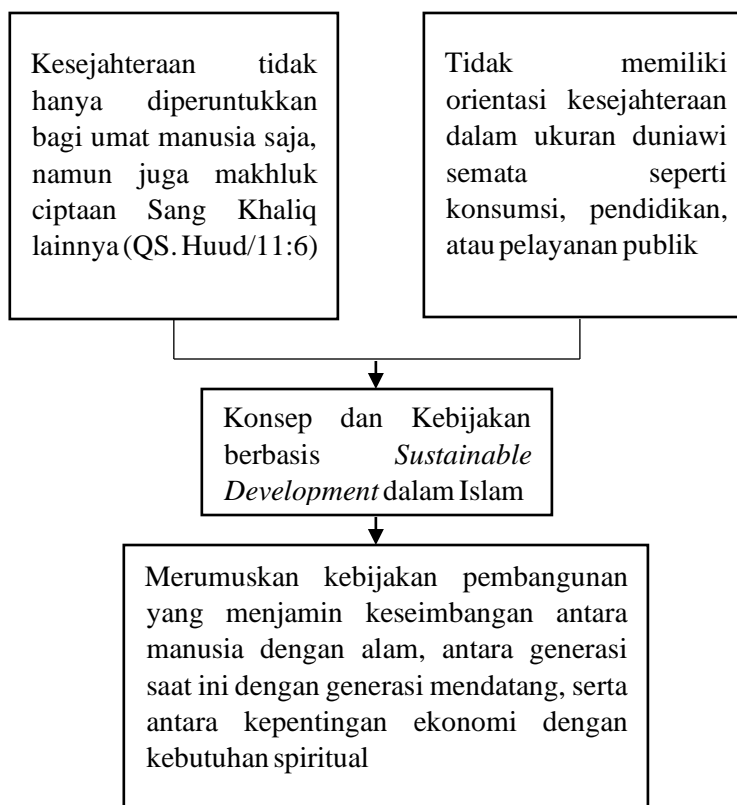
### 10.2.2 Tujuan Kebijakan dalam Islam

Tujuan kebijakan secara umum adalah sebagai berikut :

1. Paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*)
2. Instrumen Negara *freies ermessesn* atau *discretionary power*.
3. Hak negara untuk mengatur (menetapkan kebijakan) apapun sepanjang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan umum.
4. Prinsip kesejahteraan umum ini kemudian tertuang dalam salah satu adagium ilmu hukum yang berbunyi “*salus populi suprema lex*”, yang artinya kesejahteraan dan keselamatan rakyat adalah hukum yang tertinggi.
5. Konstitusi Negara Indonesia Alinea 4 Pembukaan UUD 1945, dengan tegas menyatakan tujuan nasional, yakni melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Kesejahteraan dalam pandangan Islam tercantum pada Firman Allah SWT QS. Shaad/38:27 memiliki terjemahan sebagai berikut : “Dan Kami tidak menciptakan langit dan bumi dan apa yang ada antara keduanya tanpa hikmah (sia-sia)”. Coba kita perhatikan, bukankah sumber kehidupan dan kesejahteraan manusia berasal dari dalam bumi, langit dan diantara keduanya? Hujan yang tercurah dari langit, sinar matahari, oksigen, angin, aneka gelombang di udara, dan sebagainya, adalah sumber daya yang

memberikan kehidupan bagi umat manusia. Belum lagi kandungan bumi yang menghasilkan air, bahan pangan, aneka tambang, dan sebagainya. Konsep kesejahteraan dalam pandangan Islam dapat dilihat pada gambar berikut.



**Gambar 10.2** Konsep Kesejahteraan dalam Pandangan Islam

### 10.2.3 Prinsip Utama Kebijakan Publik dalam Perspektif Islam

#### 10.2.3.1 Pentingnya Kesadaran untuk Mengambil Tanggung Jawab dan Berkolaborasi

QS. An-Nisaa/4:36, Allah berfirman yang artinya “... dan berbuat baiklah kepada dua orang ibu-bapak, karib kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin, tetangga yang dekat dan tetangga yang jauh, teman sejawat, ibnu sabil dan hamba sahayamu. Sungguh, Allah tidak menyukai orang yang sombong dan membanggakan diri”. Dalam konteks tolong-menolong ini, maka beragam bentuk kerjasama seperti:

1. *Public-private partnership* : United Kingdom Foreign & Commonwealth Office (Asia, 2013) merupakan perjanjian kontrak antara sebuah badan politik dan sebuah entitas swasta, yang mana akan dibagi asset dan kemampuan dari tiap pihak dalam mengoperasikan sebuah fasilitas atau jasa, dalam periode waktu yang cukup panjang, yaitu 20-30 tahun atau lebih.
2. *Strategic alliances* : kerjasama antara dua atau lebih perusahaan atau unit bisnis yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang signifikan secara strategis yang saling menguntungkan (Elmuti & Kathawala, 2001).
3. *Joint venture* : istilah ini oleh para ahli yang berbahasa Inggris dipergunakan sebagai istilah *verzamelnaam* untuk berbagai bentuk kerjasama antara penanaman modal nasional dengan penanaman modal asing

4. *Penta helix* : pengembangan sinergitas antara instansi untuk mencapai tujuan. Menurut (Halibas et al., 2017) peran kolaborasi pentahelix memiliki tujuan inovasi dan berkontribusi terhadap kemajuan sosial ekonomi daerah.

### 10.2.3.2 Kepatuhan pada Aturan

QS. Yasin/36 Ayat 40 yang artinya “Matahari tidak akan dapat mendahului bulan, dan tidak (juga) malam dapat mendahului siang, dan masing-masing pada garis edarnya terus menerus beredar”. Ayat ini bermakna bahwa Islam mengajarkan kepatuhan terhadap aturan. Sehingga sebagai ciptaan Allah SWT, setiap orang harus memahami, mematuhi, melaksanakan tugas dengan sebaik mungkin, serta mengetahui konsekuensi dari tugas tersebut. Dalam memperbaiki *public policy performance* terdapat enam prinsip utama, antara lain :

#### 1. Ketuhanan (*Ilahiah*)

Dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik terdapat berbagai aktivitas, dimana seorang pimpinan akan dimintai pertanggungjawaban. Sehingga setiap aktivitas yang dilakukan harus berorientasi pada ketuhanan. “Kalian adalah pemimpin dan kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinan kalian. Seorang penguasa adalah pemimpin, seorang suami adalah seorang pemimpin keluarganya, demikian pula seorang isteri adalah pemimpin atas rumah suami dan anaknya. Kalian adalah pemimpin yang akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinan kalian” (HR. Bukhari dan Muslim).

#### 2. Kemanusiaan (*Insaniah*)

Kemakmuran dan kesejahteraan umat manusia pada dasarnya merupakan tujuan dari adanya kebijakan, baik secara jangka pendek (saat ini) maupun jangka panjang (masa yang akan datang). “Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat : sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi”. (QS. Al-Baqarah/2:30)

#### 3. Keseimbangan (*Tawazun*)

Dengan dijiwai oleh nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan, kebijakan apa yang dibuat harus memperhatikan semua dimensi secara seimbang dan proporsional. “Dan langit telah ditinggikan-Nya dan Dia ciptakan keseimbangan”. (QS. Ar-Rahman/55:7)

#### 4. Keadilan (*Al-‘adalah*)

Berdasarkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, dan keseimbangan diatas, maka kebijakan apapun yang dibuat harus beorientasi pada penegakan hukum keadilan (tepat sasaran). “Wahai manusia, sesungguhnya yang membinasakan orang-orang sebelum kalian adalah jika ada orang yang mulia (memiliki kedudukan) di antara mereka yang mencuri, maka mereka biarkan (tidak dihukum), namun jika yang mencuri adalah orang yang lemah (rakyat biasa), maka mereka menegakkan hukum atas orang tersebut. Demi Allah, sungguh jika Fatimah binti Muhammad mencuri, aku sendiri yang akan memotong tangannya” (HR. Bukhari No. 6788 dan Muslim No. 1688)

#### 5. Pelayanan (*Al-Khadimah*)

Orientasi dari semua kebijakan yang dibuat yaitu pemberian pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, keseimbangan, dan keadilan. 3 kaidah fikih yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik :

- a. *Ad-dhararu yuzalu* (menghilangkan kemudharatan)
- b. *Jalbul mashalih wa daf’ul mafasid* (meraih kemaslahatan dan menolak kemudharatan)
- c. *Al-mashlahul ‘ammah muqaddamah ‘alal mashlahatil khasshah* (kemaslahatan publik didahulukan daripada kemaslahatan individu)

## 6. Keteladanan (*Uswah al hasanah*)

Seorang pemimpin merupakan pelayan publik atau biasa disebut abdim atau khadam sehingga dalam merumuskan kebijakan juga harus memberikan keteladanan. Hakikat kepemimpinan digambarkan Rasulullah dalam kalimat “*sayyid al-qawm khadimuhum*” yang artinya pemimpin suatu kaum (masyarakat) adalah hamba (pelayan bagi mereka).

### 10.2.4 Nilai Islam Universal dalam Kebijakan Publik

Penggunaan kata nilai menegaskan bahwa syari’at Islam merupakan pedoman penafsiran dalam kehidupan, bukan sekadar teks yang harus diberlakukan. Pemikiran ini dicetuskan oleh Muhammad Abid al-Jabiri dalam *Wijhat al-Nazar*. Syari’at tidak dapat diundangkan sebagai hukum positif karena bukan hukum, melainkan sumber hukum. Sistem sanksi agama yang bersifat normatif (*qanun*) akan tetap bersumber dari syari’at. Oleh karena itu sebuah undang-undang atau hukum positif tidak diasumsikan dari syari’at. Apabila logika ini yang diterima maka objektivitas nilai ajaran Islam perlu dilakukan dalam hukum positif (hukum nasional), bukan hanya formalisasi syari’at secara total. Artinya, nilai Islam bersama dengan hukum lain dapat menjadi sumber hukum nasional dan menjadi bagian dari hukum nasional. Syari’at bukan lagi diartikan secara harfiah untuk dilakukan keseluruhannya. Hukum diberlakukan kepada semua warga negara, tidak lagi eksklusif Islam, tetapi juga. Hukum bukan lagi milik umat tertentu, melainkan milik semua umat.

Nilai Islam dapat diinternalisasikan dan ditransformasikan ke dalam etika politik. Etika politik berhubungan dengan praktik, bukan seperangkat aturan yang membatasi perilaku aktor politik. Namun di sisi yang lain, etika politik juga harus melingkupi etika keutamaan dan etika institusional. Keutamaan berasal dari dalam pelaku politik yang menjadi faktor stabilisasi tindakan, sedangkan institusi menjamin stabilitas tindakan dari luar diri. Batasan-batasan inilah yang dapat menjadikan nilai-nilai Islam sebagai nilai yang mendasari aktivitas individu pelaku politik, aktivitas masyarakat, serta keseluruhan aktivitas pemerintahan. Nilai Islam harus diinternalisasikan untuk menjadi dasar bagi masing-masing pelaku politik dalam menentukan tujuan suatu kebijakan yaitu untuk kesejahteraan masyarakat. Kebebasan dan keadilan menjadi nilai yang mendasari dalam memberikan ruang untuk menuju suatu tujuan kepada semua warga Negara, bukan hanya kepada kelompok tertentu.

Etika politik juga meliputi sarana yang memungkinkan pencapaian tujuan. Sarana tersebut berkaitan dengan prinsip dasar organisasi, sistem penyelenggaraan Negara, serta insitusi-insitusi sosial. Dimensi sarana ini memiliki dua pola normatif, yakni 1) prinsip keadilan harus menjadi dasar dalam menata struktur sosial, pluralitas, solidaritas dan subsidiaritas. 2) prinsip timbal balik (*resiprositas, al-mu’awwadah*) harus menjadi dasar dalam menata kekuatan-kekuatan politik.

Dimensi ketiga dari etika politik adalah aksi politik yang berkaitan dengan subyek pelaku. Sehingga rasionalitas tindakan dan kualitas moral perilaku menjadi prinsip dasarnya. Pelaku politik dapat dikatakan bertindak secara rasional apabila memahami suatu permasalahan dan berorientasi pada situasi. Pada kondisi ini, tindakan yang rasional dan bermakna dapat disebut etis. Tindakan politik akan bermakna jika didasari oleh rasa dan keberpihakan kepada yang lemah. Etika dapat dirumuskan dengan memperhatikan nilai Islam dan universalitas konkret yang mendasari penetapan suatu tujuan, sarana, dan aksi politik. Kondisi ini juga membutuhkan adanya dorongan yang muncul dari karakter diri individu untuk melakukan rekonsiliasi, memahami keterbatasan diri, serta rela berkorban untuk kesejahteraan bersama.

Luc Ferry dalam *Human Right and Democratis Humanism* mengemukakan bahwa teori universalitas terdiri dari tiga jenis, yaitu imperium, kebebasan, dan konkret. Universalitas imperium merupakan suatu keuniversalan yang berdaulat jika berdasar pada satu kebenaran yang dimiliki kelompoknya. Universalitas kebebasan adalah penetapan syarat-syarat kemungkinan minimal kehidupan bersama, walaupun bukan makna hidup bagi komunitas. Misalnya deklarasi HAM yang mengandung makna bahwa manusia berhak untuk dihormati. Universalitas konkret adalah ketika keberadaan sesuatu

secara obyektif diakui oleh semua pihak berdasarkan kebenaran, kebaikan, dan keindahan, misalnya karya seni yang dikagumi oleh seseorang. Jika universalitas konkret pada masing-masing individu dan masyarakat pada tataran aksi dapat dituangkan, maka Islam Simbiosis dapat terumuskan. Tokoh Muslim yang sangat konkret (taat) namun aksi politiknya diakui dan bermanfaat bagi semua golongan di Indonesia ialah Muhammad Hatta. Umat Islam dapat diarahkan menjadi bagian dari ruang publik dan berupaya untuk kesejahteraan bersama melalui dakwah struktural yang mengandung konsep Islam Simbiosis.

Terdapat strategi yang terdiri dari beberapa tahap untuk menginternalisasi nilai agama ke dalam kebijakan publik. Pertama, nilai-nilai agama dapat memecahkan permasalahan publik yang ada. Kedua, pemerintah merumuskan ulang mengenai pembeda dan pembatas yang jelas antara unsur publik dan unsur privat yang terkandung dalam nilai suatu agama. Ketiga, pemerintah (eksekutif dan legislatif) menjalin kerjasama dengan pemuka agama dalam merumuskan dasar kebijakan publik agar nilai agama dapat menjadi modal sosial. Keempat, internalisasi nilai agama ke dalam kebijakan publik berfokus pada proses, yakni hasil dari proses yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Dan kelima, perumusan kebijakan publik harus berdasarkan nilai-nilai agama yang tercermin dalam tujuan, sifat universal, sarana, dan tindakan yang jelas.

Nilai moral dalam kehidupan manusia dapat bersumber dari nilai-nilai agama. Nilai-nilai tersebut dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu nilai universal dan nonuniversal. Nilai-nilai universal yaitu hak untuk hidup, bebas dan merdeka dari penindasan, bebas dari perbudakan, bebas dari penganiayaan, bebas memilih agama dan mengikuti hati nurani, bebas berekspresi, bebas memiliki privasi, keluarga dan berhubungan dengan pihak lain, bebas berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, pendidikan dan mendapatkan standar kehidupan yang memadai untuk memelihara kesehatan dan kesejahteraan. Bentuk nilai-nilai moral non universal-seperti kewajiban agama tertentu (misalnya, berdo'a, shalat, puasa dan lain-lain).

## 10.3 Penutup

### 10.3.1 Rangkuman

Al-Quran merupakan kebijakan Allah yang diturunkan melalui Rasulullah Muhammad SAW. Al-Quran berisi pedoman (al-Huda) yang memberi panduan, petunjuk, arahan, dan tuntutan bagi seluruh kaum mukmin untuk menuju ke jalan yang benar, jalan yang lurus, yaitu jalan yang telah ditunjuk Allah untuk menuju surga. Sehingga pada hakikatnya Al-Quran juga merupakan sebuah kebijakan. Kebijakan public secara umum bertujuan untuk kesejahteraan. Kesejahteraan dalam pandangan Islam tercantum pada Firman Allah SWT QS. Shaad/38:27. Islam juga menanamkan nilai Kerjasama yang tercantum dalam QS. An-Nisaa/4:36. Islam juga mengajarkan kepatuhan terhadap aturan melalui QS. Yasin/36 Ayat 40. Sehingga sebagai ciptaan Allah, setiap orang harus memahami dan mematuhi tugasnya sebaik mungkin.

### 10.3.2 Evaluasi

1. Jelaskan bahwa Al-Quran juga merupakan sebuah kebijakan!
2. Dalam memperbaiki *public policy performance* terdapat enam prinsip utama, jelaskan keenam prinsip tersebut menurut pandangan Islam!
3. Jelaskan bahwa nilai moral dalam kehidupan manusia bersumber dari nilai-nilai agama!
4. Dalam menginternalisasi nilai agama ke dalam kebijakan publik terdapat beberapa strategi. Jelaskan strategi-strategi tersebut!

5. Jelaskan bahwa etika politik menerapkan nilai-nilai Islam!

Jawab

1. Al-Quran merupakan kebijakan Allah yang diturunkan melalui Rasulullah Muhammad SAW. Al-Quran berisi pedoman (al-Huda) yang memberi panduan, petunjuk, arahan, dan tuntutan bagi seluruh kaum mukmin untuk menuju ke jalan yang benar, jalan yang lurus, yaitu jalan yang telah ditunjuk Allah untuk menuju surga. Sehingga pada hakikatnya Al-Quran juga merupakan sebuah kebijakan.
2.
  - a. Ketuhanan (*Ilahiah*) : dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik terdapat berbagai aktivitas, dimana seorang pimpinan akan dimintai pertanggungjawaban. Sehingga setiap aktivitas yang dilakukan harus berorientasi pada ketuhanan.
  - b. Kemanusiaan (*Insaniah*) : kemakmuran dan kesejahteraan umat manusia pada dasarnya merupakan tujuan dari adanya kebijakan, baik secara jangka pendek (saat ini) maupun jangka panjang (masa yang akan datang).
  - c. Keseimbangan (*Tawazun*) : Dengan dijiwai oleh nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan, kebijakan apa yang dibuat harus memperhatikan semua dimensi secara seimbang dan proporsional.
  - d. Keadilan (*Al-'adalah*) : Berdasarkan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, dan keseimbangan diatas, maka kebijakan apapun yang dibuat harus beorientasi pada penegakan hukum keadilan (tepat sasaran).
  - e. Pelayanan (*Al-Khadimah*) : orientasi dari semua kebijakan yang dibuat yaitu pemberian pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, keseimbangan, dan keadilan.
  - f. Keteladanan (*Uswah al hasanah*) : seorang pemimpin merupakan pelayan publik atau biasa disebut abdim atau khadam sehingga dalam merumuskan kebijakan juga harus memberikan keteladanan.
3. Nilai moral dalam kehidupan manusia bersumber dari nilai-nilai agama. Nilai-nilai tersebut dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu nilai universal dan nonuniversal. Nilai-nilai universal itu hak untuk hidup, bebas dan merdeka dari penindasan, bebas dari perbudakan, bebas dari penganiayaan, bebas memilih agama dan mengikuti hati nurani, bebas berekspresi, bebas memiliki privasi, keluarga dan berhubungan dengan pihak lain, bebas berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, pendidikan dan mendapatkan standar kehidupan yang memadai untuk memelihara kesehatan dan kesejahteraan. Bentuk nilai-nilai moral non universal-seperti kewajiban agama tertentu (misalnya, berdo'a, shalat, puasa dan lain-lain).
4.
  - a. Nilai-nilai agama dapat memecahkan permasalahan publik yang ada.
  - b. Pemerintah perlu merumuskan ulang mengenai pembeda dan pembatas yang jelas antara unsur publik dan unsur privat yang terkandung dalam nilai suatu agama.
  - c. Pemerintah (eksekutif dan legislatif) perlu menjalin kerjasama dengan pemuka agama dalam merumuskan dasar kebijakan publik agar nilai agama dapat menjadi modal sosial.
  - d. Internalisasi nilai agama ke dalam kebijakan publik berfokus pada proses, yakni hasil dari proses yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat.
  - e. Perumusan kebijakan publik harus berdasarkan nilai-nilai agama yang tercermin dalam tujuan, sifat universal, sarana, dan tindakan yang jelas.
5.
  - a. Nilai Islam yakni kebebasan dan keadilan yang memberi ruang pada semua warga Negara untuk bersama-sama menuju tujuan yang menjadi mimpi bersama, bukan sepihak kelompok tertentu.
  - b. Prinsip keadilan harus menjadi dasar dalam menata struktur sosial, pluralitas, solidaritas dan subsidiaritas. Prinsip timbal balik (*resiprositas, al-mu'awwadah*) harus menjadi dasar dalam menata kekuatan-kekuatan politik.

c. Prinsip dasar etika politik adalah tindakan rasional dan kualitas moral pelaku politik. Sehingga setiap aksi politik berkaitan dengan subyek pelaku.

### 10.3.3 Daftar Pustaka

- Agustino, L. (2008). Dasar-dasar kebijakan publik. *Bandung: Alfabeta.*
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making, New York: Holt. Praeger.*
- Asia, S. (2013). Buku pedoman: Pelaksanaan kerjasama pemerintah-swasta di Indonesia. *Strategic Asia and UK Foreign and Commonwealth Office (UK FCO).*
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law.*
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). Examining the policy-action relationship. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, 3–34.
- Browne, A., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as exploration. *Implementation*, 232–256.
- Caro, F. G. (1971). Issues in the evaluation of social programs. *Review of Educational Research*, 41(2), 87–114.
- Carson, L., & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs: Juries, polls, and forums. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, 120–138.
- Derthick, M. (1972). *NEW TOWNS IN-TOWN; WHY A FEDERAL PROGRAM FAILED.*
- Dunn, W. N. (2017). *Pengantar analisis kebijakan publik.*
- Dwiyanto, A. (2008). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.* Gajah Mada University Press.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life.*
- EDWARD III, G. C. (1980). *Implementing public policy.* Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185–228.
- Elmuti, D., & Kathawala, Y. (2001). An overview of strategic alliances. *Management Decision.*
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and policy implementation in the Third World* (Vol. 4880). Princeton University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Halibas, A. S., Sibayan, R. O., & Maata, R. L. R. (2017). THE PENTA HELIX MODEL OF INNOVATION IN OMAN: AN HEI PERSPECTIVE. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge & Management*, 12.
- Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy.* Urban Inst Press.
- Haris, S. (2004). Desentralisasi dan otonomi daerah: Naskah akademik dan RUU usulan LIPI. *Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.*
- Hjern, B. (1978). Implementation and network analysis. *IIM, Wissenschaftszentrum Berlin.*
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–115.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1983). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. In *Realizing social science knowledge* (pp. 265–277). Springer.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration.* London; Toronto: Wiley.
- House, E. R. (2005). Qualitative evaluation and changing social policy. In *The Sage handbook of qualitative research* (Vol. 46, pp. 1069–1081). Sage Thousand Oaks, CA.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction.* Macmillan International Higher Education.
- Islamy, M. I. (2004). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. --Ed. 2.*
- Langbein, L. I. (1980). *Discovering whether programs work: A guide to statistical methods for program evaluation.* Goodyear Publishing Company.
- Lewis, J., & Flynn, R. (1978). *The Implementation of urban and regional planning policies: Final*

- Report of a Feasibility Study for Department of the Environment*. London: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. [city: New York]: Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (1979). Wildavsky, A., (1979) Implementation as Evolution. *Pressman, J., Wildavsky, A.*
- Mustopadidjaya, A. R. (2003). *Manajemen proses kebijakan publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi kinerja*. Lembaga Administrasi Negara.
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Dorsey Press.
- Rutman, L. S. (1977). *Evaluation research methods: A basic guide*. Sage.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Schroeder, A. D. (2001). *Building implementation networks: Building multi-organizational, multi-sector structures for policy implementation*. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). *Classics of public administration*. Cengage learning.
- Subarsono, A. G. (2012). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*.
- Subkhan, I. (2007). *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*. Kanisius.
- Suratmo, F. G. (2002). *Analisis mengenai dampak lingkungan*.
- Tachjan, H., Mariana, D., & Paskarina, C. (2006). *Implementasi kebijakan publik*. AIPI.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Wahab, A. (2002). Solichin, Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. *Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta*.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171–197.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness*. Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Wibawa, S., Purbokusumo, Y., & Pramusinto, A. (1994). *Evaluasi kebijakan publik*. PT Raja Grafindo Persada.
- Widodo, J. (2010). Analisis kebijakan publik. *Malang: Bayumedia*.
- Hasanudin, Maulana. (2010). Perusahaan Joint Venture dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia. Tesis, Magister Hukum Universitas Indonesia.



## GLOSARIUM

### A

Agenda-setting menggambarkan kemampuan untuk mempengaruhi kepentingan ditempatkan pada topik agenda publik

Aktor kebijakan adalah seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik

Anglo-Saxon adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis.

### B

Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.

### D

Deliberatif adalah proses perumusan kebijakan publik yang dilakukan melalui musyawarah antar warga negara yang bebas dan egaliter

Disposisi adalah kualitas karakter, kebiasaan, persiapan, keadaan kesiapan, atau kecenderungan untuk bertindak dengan cara tertentu

### E

Efektivitas adalah tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

Efisien adalah melakukan pekerjaan dengan tepat dan mampu menjalankan tugas dengan cermat, dan berdaya guna.

Elite adalah sekelompok kecil orang-orang berkuasa

Ex Post adalah deskripsi dan evaluasi digunakan setelah tindakan terjadi atau dari masa lalu

### F

Focus adalah apa yang menjadi pembahasan penting dalam mempelajari ilmu administrasi publik

### I

Inkremental adalah berkembang sedikit demi sedikit secara teratur.

Input adalah hal-hal yang mempengaruhi kebijakan publik seperti manusia (aktor), pengetahuan dan teknologi, informasi serta nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.

Institusional adalah mengenai lembaga atau bersifat kelembagaan

Interdependensi adalah hubungan saling ketergantungan, antara individu atau alam mempunyai ketergantungan dengan alam atau individu lain

## K

Kewenangan adalah mempunyai (mendapat) hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain

Kontinentalis adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses atau dari sisi muatan hukum.

## L

Legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh masyarakat kepada pimpinan yang telah diberikan kekuasaan.

LSM adalah Lembaga Swadaya Masyarakat

Lokus adalah tempat yang menggambarkan dimana ilmu tersebut berada.

## O

Outcome adalah efek jangka panjang dari proses pendidikan misalnya penerimaan di pendidikan lebih lanjut, prestasi dan pelatihan berikutnya, kesempatan kerja, penghasilan serta prestise lebih lanjut.

Output adalah hasil dari suatu proses yang merupakan tujuan dari keberadaan sistem.

## P

Pluralisme adalah paham yang menghargai adanya perbedaan dalam suatu masyarakat dan memperbolehkan kelompok yang berbeda tersebut untuk tetap menjaga keunikan budayanya masing-masing.

## Q

Quango adalah badan yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah, didanai oleh pemerintah -tetapi tidak dijalankan oleh pemerintah tersebut, serta mengutamakan pelayanan publik, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.

## R

Reformasi secara umum berarti perubahan terhadap suatu sistem yang telah ada pada suatu masa.

## INDEKS

### A

Agenda setting 35, 45, 46, 49, 52, 53

Aktor kebijakan 39, 106, 124

Anglo-Saxon 23-26, 37

### B

Birokrasi : 18, 22, 60, 61, 67, 79, 82, 85, 88, 100, 103, 107, 113, 122, 123, 124, 131, 138, 152, 153, 154, 160, 162, 163, 166, 197

### D

Deliberatif 127, 136, 196, 202

Disposisi 112, 149, 152, 154, 165, 166

### E

Efektivitas 2, 19, 21, 72, 90, 106, 116, 120, 123, 139, 140, 147, 164, 166, 167, 186-188, 190, 191, 197-200, 202, 206-209

Efisien 2, 11, 19, 21, 28, 80, 82, 83, 103, 124, 139, 183, 186-190, 194, 195, 198, 199, 201, 202

Elite 29, 51, 74, 85, 86, 107, 149, 195, 201, 203

Ex Post 172

### F

Focus 19, 61, 173

### I

Inkremental 32, 37, 40, 42, 43, 82, 83, 93, 100, 148, 152, 195, 203

Input 18, 36, 81, 82, 87-89, 94, 113, 174, 179 190, 194, 196, 202

Institusional 29, 37, 40, 42, 43, 55, 57, 69, 73, 74, 84, 85, 124, 127, 130, 160, 201, 217

Interpedensi 138, 185

### K

Kewenangan 5, 8, 9, 18, 36, 64, 84, 94, 98, 103, 110, 154, 162

Kontinentalis 23, 24, 26, 37, 38

## L

Legitimasi 30, 33, 40, 44, 50-52, 60, 67, 68, 79, 84, 89, 94, 96, 100, 139, 162, 184, 190, 191

LSM 36, 65, 101, 113, 118, 138, 139, 161

Locus 19

## O

Outcome 5, 17, 19, 21, 113, 143, 152, 171, 174, 189, 193

Output 17, 18, 87, 88, 92, 94, 97, 113, 143, 152, 156, 158, 163, 171, 173, 174, 189, 190, 193, 198, 199, 204

## P

Pluralisme 67, 68, 74, 126, 201

## Q

Quango 126, 132

## R

Reformasi 18, 20, 85, 109, 123, 140, 213

## BIODATA PENULIS



Dr. Isnaini Rodiyah, M.Si. lahir di Sidoarjo, 12 Desember 1966. Lulus Sarjana Ilmu Sosial Universitas Airlangga Surabaya tahun 1991, melanjutkan studi S2 di Prodi Pengembangan Sumber Daya Manusia Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya lulus tahun 2006. Lulus program Doktor di prodi Ilmu Administrasi Program Doktor Universitas Brawijaya Malang tahun 2016. Karir pengajaran dimulai tahun 2001 di Fakultas Bisnis, Hukum, dan Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Penulis terlibat dalam penelitian dan pengabdian kepada masyarakat baik didanai oleh Ristekdikti maupun dana mandiri.



Ilmi Usrotin Choiriyah, M.AP dilahirkan di Malang, 12 Agustus 1990. Pada tahun 2012, penulis mendapatkan gelar Sarjana Administrasi Publik dari Universitas Brawijaya. Penulis melanjutkan Magister double degree dengan beasiswa fast track kerjasama dari Universitas Brawijaya dengan Burapha University, Thailand. Tahun 2014, penulis secara resmi mendapatkan gelar M.AP (Magister Administrasi Publik) dan M.Pol.Sc. (Master of Political Science and Law). Penulis mengawali karirnya sebagai Dosen di Prodi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh penulis adalah hibah dari Ristek Dikti dengan skeme dosen pemula pada tahun 2016, hibah institusi tahun 2016 dan 2021, serta hibah dari Pemkab Sidoarjo sejak tahun 2015-2022. Selain itu, pengabdian masyarakat yang pernah dilakukan oleh penulis adalah hibah institusi tahun 2016 dan hibah Pemkab Sidoarjo tahun 2016-2022.



Hendra Sukmana memiliki nama panggilan Hendra. Laki-laki yang lahir di Bangkalan, 9 Juni 1991. Terlahir dengan dua bersaudara dan merupakan anak terakhir dari pasangan suami istri Ismail dan Asmini. Pengalaman pendidikan mengambil jurusan Ilmu Administrasi Negara di Universitas Muhammadiyah Sidoarjo lulus menjadi sarjana tahun 2013. Melanjutkan pendidikan S2 di Universitas Airlangga Surabaya dengan mengambil konsentrasi Kebijakan Publik lulus tahun 2017. Dan menjadi dosen di Program Studi Administrasi Publik UMSIDA sejak tahun 2017. Penulis terlibat dalam penelitian dan pengabdian masyarakat baik yang didanai oleh Pemerintah Daerah maupun mandiri. Saat ini aktif di beberapa organisasi diantaranya Himpunan Kerukunan Tani Indonesia